



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 39/2011

Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Profesjonalna obsługa interesanta w urzędzie

***Streszczenie.** W artykule omówiono specyfikę działań związanych ze świadczeniem usług publicznych przez urzędy. Scharakteryzowano zmiany zachodzące wewnątrz urzędów, ukierunkowane na sprawną i profesjonalną obsługę interesantów. Powołano się na regulacje Unii Europejskiej w tym zakresie, które stanowią standard w funkcjonowaniu instytucji publicznych.*

W przedstawionych rozważaniach zarysowano istniejący problem i podkreślono jego znaczenie w warunkach zdobywania przewagi konkurencyjnej na rynku.

***Słowa kluczowe:** administracja, urząd, usługi, interesant, standard obsługi*

1. Wprowadzenie

Usługi świadczone przez sektor publiczny należą do kategorii, dla których rynek – jako mechanizm alokacji zasobów – staje się zawodny. Wobec tego decyzje podejmowane przez władze publiczne (w tym administrację) nie są weryfikowane przez rynek. Władza i administracja publiczna występują w roli swoistego pośrednika między mieszkańcem a wykonawcą usług, do których dostęp powinien być sprawiedliwy, tj. bez dyskryminacji, niezależnie od statusu społecznego. Władza publiczna chcąc być służebną, musi badać opinię społeczną i użytkowników urzędu, znając ich potrzeby i preferencje.

Podstawowym prawem obywatela Unii Europejskiej (UE) jest domaganie się od organów i instytucji Wspólnoty bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia



nia (bez zbędnej zwłoki) sprawy wniesionej do danego urzędu administracyjnego¹. Urzędy administracyjne świadczą bezpośrednio (poprzez swoich pracowników i w samym urzędzie) usługi publiczne o charakterze administracyjnym. Organizacja i sposoby zarządzania tymi usługami jest zróżnicowana i wynika z wielu czynników. Zadowoleni interesanci urzędów administracyjnych w sposób znaczący wpływają na kształtowanie opinii zarówno w zakresie pracy administracji publicznej, organów władzy, jak i samych polityków – stąd ważność problematyki doskonalenia umiejętności urzędników w obszarze profesjonalnej obsługi interesanta.

W administracji publicznej spotykamy się z innym wymiarem tzw. osiągnięcia pozycji konkurencyjnej na rynku. Brak bezpośredniej rywalizacji z innymi urzędami sprawia, że na plan pierwszy wysuwa się orientacja na klienta i jego potrzeby. W tym sensie mamy do czynienia z jakościowo innym typem konkurencji, którą można nazwać długofalową. Polega ona na tworzeniu marketingowo korzystnego obrazu administracji świadczącej usługi publiczne o wysokim standardzie i służącej pomocą dla wszystkich interesantów urzędu (mieszkańców, przedsiębiorców, stowarzyszeń, instytucji). Taki wizerunek urzędu wpływa pozytywnie na atrakcyjność danego obszaru (terytorialnego), czyniąc go miejscem konkurencyjnym. W tym sensie zdobycie przewagi konkurencyjnej urzędu oznacza, że jest on organiczną częścią (elementem) większego systemu charakteryzującego się zdolnością do konkurowania.

Celem artykułu jest zarysowanie tendencji, warunków oraz zmian zachodzących w procesach wewnątrz urzędu, ukierunkowanych na sprawną i profesjonalną obsługę osób z zewnątrz. Punktem odniesienia jest sektor publiczny (szerzej państwo), w którym od lat 70. XX w. obserwuje się na świecie zmiany w podejściu do tej działalności, polegające na przebudowie sposobu zarządzania organizacjami publicznymi. W wielu krajach występuje zjawisko kryzysu zaufania społecznego do państwa, instytucji publicznych, administracji. Wspólnym mianownikiem zmian jest modernizacja, a ściślej: tworzenie warunków usprawnienia funkcjonowania instytucji publicznych. W praktyce chodzi o zapewnienie świadczenia usług administracyjnych w zakresie ich dostępności oraz wysokiej jakości – niezależnie od typu i charakteru administracji publicznej. Służyć temu ma regulacja zachowań nazywanych standardami w życiu publicznym².

¹ Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE 2007/C 303/01.

² Należy tutaj przytoczyć siedem zasad dotyczących funkcjonowania sektora publicznego, sformułowanych przez lorda Nolana w celu przebudowy działania administracji w Wielkiej Brytanii. Zasady te to: bezinteresowność, prawość, obiektywność (bezstronność), odpowiedzialność, otwartość, uczciwość i przywództwo. Cechy te znalazły się w wielu kodeksach regulujących warunki i reguły postępowania w wielu krajach, por. *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 95-96.

2. Co warunkuje dobrą obsługę w urzędzie?

Wpływ na dobrą obsługę w urzędzie ma niewątpliwie fachowa kadra, przygotowana merytorycznie do udzielania pomocy w załatwieniu konkretnej sprawy, otwarta wobec obywateli i dobrze wynagradzana³. Samych urzędników powinna obowiązywać zasada (bezwzględnie przestrzegana) pierwszeństwa obsługi interesanta w stosunku do innej pracy biurowej. Ponadto konieczne jest ustalenie standardów usług publicznych, zestawu wskaźników jakości świadczonych usług.

Mechanizmy świadczenia usług publicznych przez urzędy nie przebiegają według jednego, uniwersalnego wzorca. Proces ten jest złożony i wieloaspektowy, wymagający uwzględnienia obok ekonomicznych także społecznych, politycznych i kulturowych względów, przy solidnym wsparciu „dobrego prawa”⁴. Coraz bogatsza wiedza specjalistyczna i lepsze umiejętności decydują w prostej linii o wyższym standardzie obsługi interesanta urzędu administracyjnego. Pociąga to za sobą zdecydowanie większe nasycenie pracy urzędu nowoczesnymi urządzeniami technicznymi, przede wszystkim w zakresie zbierania, gromadzenia i przesyłu informacji. Oczekiwane większe wykorzystanie narzędzi informacyjno-komunikacyjnych (e-administracja) w funkcjonowaniu urzędów, mających wspierać pracę administracji, jest w Polsce wciąż słabe⁵.

Na dobrą obsługę interesanta w urzędzie rzutują w pewnym stopniu także warunki socjalne i ich dostępność dla interesantów (miejsca parkingowe, podjazdy dla niepełnosprawnych, winda, czytelne i przejrzyste oznakowanie urzędu wewnątrz, szatnia, krzesła, stoliki, toalety, kiosk, bufet, dostęp do ksero, faksu itp.). Istotnym elementem jest też noszenie identyfikatorów przede wszystkim przez pracowników obsługujących interesantów. Kolejnym ważnym czynnikiem warunkującym dobrą obsługę jest opracowanie i aktualizowanie kart procesów zachodzących w danym urzędzie oraz wzorów wniosków czy formularzy do wypełnienia przez interesantów. Dostępność do tych informacji powinna być zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Każdy urząd powinien również wyspecyfikować sprawy, które mogą być załatwione „od ręki”.

³ Niektóre urzędy mają trudności z zatrudnieniem i utrzymaniem specjalistów, takich jak geodeta, architekt, audytor, specjalista ds. zamówień publicznych. Największą popularnością cieszą się stanowiska wymagające wykształcenia administracyjnego, prawniczego lub ekonomicznego.

⁴ Często zmiana przepisów prawa, spowodowana niejednokrotnie słabością procesu legislacyjnego, nie wpływa korzystnie na pracę administracji publicznej, która w swych działaniach musi się kierować przede wszystkim obowiązującym prawem.

⁵ I. Kin-Dittmann, *Szanse i zagrożenia rozwoju polskiej e-administracji*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 85.

Świadczenie usług przez urzędy administracyjne według standardów określanych prawem – to za mało. W procesie tym trzeba również uwzględnić zapotrzebowanie społeczne: w jaki sposób ma być świadczona dana usługa. W Polsce tylko nieliczne urzędy wdrożyły elektroniczny system obiegu dokumentów, który umożliwia obywatelom śledzenie kolejnych etapów rozpatrywania swoich spraw (tj. od złożenia wniosku do wydania decyzji). Do tego nie jest potrzebny e-podpis. Poprzez ten system interesant urzędu może za pośrednictwem Internetu sprawdzić, u jakiego urzędnika znajduje się jego sprawa, jaka jest jej historia. Niewątpliwie monitorowanie przepływu dokumentów i zadań skraca czas załatwienia sprawy, daje większą przejrzystość pracy administracji publicznej, może również przyczynić się do oszczędności środków przeznaczonych na zakup papierów biurowych.

3. Orientacja na potrzeby interesanta

Rynkowe podejście do skupienia się na osobie zainteresowanej korzystaniem z usług administracji publicznej zaznaczyło się wyraźnie na poziomie funkcjonowania władzy i administracji⁶. Reorientacja roli władz polega m.in. na podkreśleniu znaczenia odbiorcy usług wraz z jego potrzebami. Stąd też wymogiem staje się dążenie do zapewnienia nowoczesnych usług w celu lepszego zaspokojenia potrzeb⁷. Z tą kwestią ściśle się wiąże właściwe pojmowanie natury administracji publicznej (i władzy politycznej), która powinna pełnić funkcję służebną wobec interesantów.

Ewidentna zależność administracji publicznej od układu władzy w państwie oznacza, że silne impulsy do reformowania sektora administracji publicznej, niezależnie od presji oddolnej, muszą płynąć ze strony samej władzy⁸. Megatendencje oraz szybkie zmiany warunków działania powodują, że również na tym poziomie władza musi dokonywać modyfikacji i korekt w swoim funkcjonowaniu, aby działać wedle nowej formuły – mocno zorientowanej na efektywność i bra-

⁶ Działanie według logiki rynkowej w ramach administracji publicznej nosi najczęściej nazwę nowego publicznego zarządzania (*New Public Management*). Model ten, wykorzystujący rozwiązania typowe dla sektora prywatnego, stanowił odpowiedź na krytykę funkcjonowania według tzw. modelu tradycyjnego. W terminologii NPM orientacja na usługi publiczne traktowana jest jako kluczowa. Zob. K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 39.

⁷ E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, *Pomiar pracy administracji publicznej*, w: *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kryńska, Wyd. UŁ, Łódź 2008, s. 264.

⁸ *Poradnik zarządzania usługami komunalnymi*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1996, s. 209.

nie pod uwagę względów etycznych. Z tego powodu eksponuje się takie zasady jej działania, jak: ukierunkowanie na obywatela i jego potrzeby, nastawienie na wyniki, poczucie misji, konkurencyjność, podejście prorynkowe i strategiczne, istotność roli przywództwa i partycypacji społecznej, przedsiębiorczość i profesjonalizm oraz otwartość (jawność i przejrzystość).

Praktyka dowodzi, że obok wielu wprowadzanych rozwiązań, w strukturze urzędu ważne miejsce zajmują zmiany o charakterze organizacyjnym. Jest kilka sprawdzonych sposobów zorganizowania sprawnej obsługi interesanta – od bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem do korzystania z pracy wydzielonej struktury w ramach urzędu⁹. W tym celu tworząc punkt (biuro, sale) obsługi, urząd i jego władze kierują się potrzebą poprawy obsługi indywidualnych interesantów załatwiających swoje sprawy w urzędzie. W miejscach tych, w zależności od wielkości urzędu, znajdują się dwa, trzy (bądź więcej) stanowiska do bezpośredniej obsługi. Do ich głównych zadań należy przede wszystkim:

- udzielanie informacji o sposobie załatwienia konkretnej sprawy,
- udostępnianie kart informacyjnych, wzorów wniosków, formularzy, druków,
- przyjmowanie dokumentów składanych przez poszczególnych interesantów (w tym również skarg, wniosków, podań),
- udzielanie informacji o właściwych instytucjach, organach załatwiających daną sprawę,
- udostępnianie do przeglądania przez interesantów aktów prawnych.

Punkty te są zazwyczaj wyposażone w odpowiednią łączność komputerową, telefoniczną, internetową. Sprawność takiego punktu czy biura zależy w dużym stopniu od tego, czy precyzyjnie zidentyfikowano i opisano procesy realizowane w danym urzędzie¹⁰. Równie ważne jest usytuowanie takiej struktury w urzędzie. Na ogół są one zlokalizowane na parterze obiektu administracyjnego, niekiedy jego bliskie otoczenie rzutuje w bezpośredni sposób na atmosferę i klimat załatwienia sprawy (estetyczny wystrój, zabytkowe wnętrza tworzące odpowiedni nastrój dla formy załatwienia sprawy).

W strukturze zatrudnienia urzędu administracyjnego segmentem bezpośrednim wobec interesanta jest praca urzędników zajmujących się obsługą na rzecz załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. Z punktu widzenia efektywności i jakości obsługi rola tych osób (*front office*) jest niezwykle istotna, ponieważ

⁹ M. Budgol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008, s. 320-321.

¹⁰ Bez dokładnego określenia procesów i ich wzajemnych powiązań nie jest możliwe oddzielenie funkcji bezpośredniej obsługi interesanta od merytorycznego rozpatrzenia sprawy, zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Identyfikacja procesów, określenie ich przebiegów i związków pozwala przygotować się organizacyjnie.

sposób ich postrzegania wpływa na ocenę funkcjonowania urzędu jako całości. Pracowników zatrudnionych w punktach obsługi powinny obowiązywać następujące zasady:

- szacunek dla klientów – traktowanie każdego interesanta jako osoby ważnej,
- życzliwość, tj. pozytywne nastawienie, elastyczność w postępowaniu,
- odpowiedzialność (duże zaangażowanie urzędnika w załatwienie sprawy, nieodsyłanie do innych instytucji, niepozostawienie bez wsparcia),
- profesjonalizm przejawiający się w znajomości problematyki oraz w umiejętności zdobywania i udzielania wyczerpujących informacji, doradzania,
- przestrzeganie wysokich standardów kultury osobistej (m.in. odpowiedni ubiór, taktowne zachowanie),
- dostępność – dopasowanie godzin pracy urzędu do potrzeb interesantów.

W średnich i dużych urzędach pozytywnym zjawiskiem jest zasada wyraźnego podziału zadań między tych pracowników, którzy mają bezpośredni kontakt z interesantami, przyjmują podania i wnioski, i tych, którzy złożone dokumenty rozpatrują. Rozdzielenie obowiązków jest korzystne zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i zapotrzebowania rynku na konkretnych specjalistów oraz pracowników bez większych kwalifikacji (do obsługi).

W procesie kierowania urzędem ważne miejsce zajmuje wprowadzanie działań o charakterze udoskonalającym. W istocie chodzi o zapewnienie wyższej sprawności w świadczeniu usług publicznych. Najlepiej gdy zmiany mają charakter całościowy w odniesieniu do danej funkcji działania urzędu. Wdrożenie tylko doraźnych rozwiązań, to za mało, gdyż nie może przynieść wymiernych i oczekiwanych korzyści w postaci poprawy standardu obsługi interesanta. Jak podkreśla Mariusz Jendra, potrzebna jest kompleksowa analiza wyników pracy urzędu, obejmująca kilka spójnych elementów, takich jak ocena zadowolenia pracowników i interesantów, skuteczność i szybkość czy elastyczność w dostosowywaniu się do realiów¹¹.

4. Podsumowanie

Rynek w obszarze usług administracyjnych, na którym działają urzędy, posiada charakter monopolistyczny. Użytkownicy urzędu w sposób oczywisty nie mają swobody w wyborze usługodawcy i skazani są na jeden, konkretny aparat administracyjny. W sytuacji takiej tkwią elementy utrudniające wprowadzanie

¹¹ M. Jendra, *Każdy urząd może sam udoskonalać swoje działanie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 7, s. 29.

szybkich i płynnych przeobrażeń modernizacyjnych. Innymi słowy, oznacza to mniejszą elastyczność we wdrażaniu zmian obejmujących świadczenie usług na wyższym poziomie. Administracja publiczna powinna dostarczać ustanowione prawem „produkty administracyjne”¹² w ilości i jakości wystarczającej z punktu widzenia bieżących potrzeb. Jednakże oprócz tej powinności pełny obowiązek jest spełniony wtedy, gdy uzyskuje się rezultaty w pracy, które nie tylko odpowiadają wymogom prawnym, ale i oczekiwaniom społecznym. Bardzo ważne jest (z punktu widzenia obywatela, przedsiębiorcy), aby usługa świadczona przez urzędy była nie tylko dostępna, ale i realizowana zgodnie ze znanymi i akceptowanymi społecznie normami. Każdą usługę świadczoną przez administrację publiczną można opisać w kategoriach standardu.

Ustanowienie standardów obsługi interesanta świadczy o zaangażowaniu się administracji publicznej w politykę jakościową, bowiem celem jakościowym jest dążenie do świadczenia usług na takim poziomie, który spełnia oczekiwania interesantów urzędu i jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Standardy zawierają informacje o wzorcowych sposobach zachowania urzędników w relacjach z interesantami. Standardy mogą wynikać z przepisów prawa lub z innych, niezwiązanych z prawem. Administracja publiczna nie może zapominać, że pełni funkcję usługową wobec społeczeństwa i głównym weryfikatorem jej sprawności oraz jakości realizowanych przez nią zadań są obywatele (interesanci urzędu). Wedle rozwiązań rynkowych, które się stały paradygmatem unowocześnienia systemów administracyjnych, urzędy muszą być ukierunkowane na odbiorcę swoich usług. Lekceważenie i obojętność wobec obywateli, którym winny służyć, nie może mieć miejsca w nowoczesnej administracji. Stąd potrzeba podejmowania działań na rzecz rozpoznawania potrzeb klientów urzędu, choć – jak słusznie zauważa Marek Dębicki – obywatele „są czymś” znacznie więcej niż klientami, gdyż mają prawa i obowiązki wynikające z członkostwa w społeczeństwie i odpowiedzialności za współzrządzenie wspólnymi sprawami¹³.

Zmiany w administracji publicznej są niezbędne. Wiążą się one ze zmianą prawa¹⁴, procedur, a przede wszystkim mentalności dużej grupy urzędników¹⁵. W tym miejscu powstaje zasadne pytanie: czy ta przebudowa powinna być stymulowana odgórnie, czy oddolnie? W ramach samego urzędu są nikłe szanse, aby inicjatywa wychodziła od samych urzędników. Obserwacja dowodzi, że oni

¹² Np. dowody osobiste, paszporty, prawa jazdy, dowody rejestracyjne, zezwolenia, decyzje administracyjne.

¹³ M. Dębicki, *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5, s. 112.

¹⁴ M.in. zmiana prawa, pozwalająca na powszechne wykorzystywanie zdobytych nowoczesnych technologii.

¹⁵ Praktyka dowodzi, że dużą przeszkodą we wdrażaniu e-administracji jest mentalność urzędników.

nie lubią zmian organizacyjnych, personalnych (co w pewnym stopniu jest rzeczą zrozumiałą). Wobec tego bezpośrednim inicjatorem musi być kierownik jednostki administracyjnej, wspomagający się fachowym zapleczem (nawet z zewnątrz). Gdy kierownik nie przejawia inicjatywy modernizacji obsługi, która ma wyraz przede wszystkim jakościowy, to ciężar zmian spoczywa na przepisach prawa tworzonego w procedurze centralnej. W pierwszym przypadku istnieje możliwość zróżnicowania rozwiązań organizacyjnych w obsłudze administracyjnej obywatela, co sprzyja adekwatności w uwzględnieniu i zaspokojeniu jego potrzeb. W drugim – występuje ujednoczenie i w pewnym sensie standaryzacja niebiorąca pod uwagę pewnych istotnych elementów, takich jak charakter i specyfika urzędu, gminy, regionu, tradycji, kultury. Nadto trzeba pamiętać, że każdy urząd administracyjny działa w warunkach monopolu (niejako naturalnego), a co za tym idzie, występują w nim słabsze mechanizmy wymuszające poprawę sprawności i efektywności działania.

Literatura

- Budgol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- Dębicki M., *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5.
- Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, TNOiK, Rzeszów 2004.
- Jendra M., *Każdy urząd może sam udoskonalać swoje działanie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 7.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE 2007/C 303/01.
- Kin-Dittmann I., *Szanse i zagrożenia rozwoju polskiej e-administracji*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Partyka-Pojęta J., *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Wyd. Marka, Chorzów 2004.
- Poradnik zarządzania usługami komunalnymi*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1996.
- Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *Pomiar pracy administracji publicznej*, w: *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kryńska, Wyd. UŁ, Łódź 2008.