

Olga Kocot-Barabasz

Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

UCZESTNICTWO I INFORMOWANIE JAKO FORMY ODDZIAŁYWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA ZADOWOLENIE KLIENTÓW

Streszczenie: W artykule przedstawiono metody i narzędzia, jakie mogą być wykorzystywane w sektorze publicznym dla zwiększenia zadowolenia klientów. Opisano rodzaje klientów administracji publicznej i instrumenty informacyjne pomocne w komunikacji władz ze społeczeństwem. W artykule podkreślono rolę sprzężenia zwrotnego w procesie komunikacji. Omówiono także wybrane aspekty partycypacji pracowników i informacji jako istotnego elementu zarządzania i rozwoju organizacji.

Słowa kluczowe: komunikacja z klientem, zadowolenie klienta, administracja publiczna.

1. Wstęp

Podniesienie zadowolenia klienta do rangi jednego z celów organizacji związanego z zasadą orientacji na klienta łączy się z koniecznością badania jego poziomu (np. p. 8.2.1. normy PN-EN ISO 9001:2008 *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*). Postrzeganie satysfakcji klienta jako elementu mierzalnego i podlegającego badaniu zakłada (słusznie z resztą) możliwość wpływania na tenże element. Nie powinno budzić zatem wątpliwości, iż na satysfakcję klienta administracja publiczna może – przy użyciu różnych metod i narzędzi – oddziaływać. Podejmowane przez nią działania mogą oddziaływać na wzrost bądź spadek zadowolenia klientów danego urzędu. Celem pracy jest omówienie dwóch wybranych sposobów oddziaływania administracji na satysfakcję klientów oraz wskazanie narzędzi, które mogą zostać wykorzystane w budowaniu swoistej strategii komunikacji i partycypacji administracji publicznej.

2. Rola satysfakcji klienta w zarządzaniu urzędem administracji publicznej

Niemal wszystkie opracowania dotyczące zarządzania jakością podkreślają znaczenie klienta w systemach jakości i jego kluczową rolę w wynikach uzyskiwanych przez organizacje. Zarówno norma PN-EN ISO 9001:2008, jak i model EFQM

orientację na klienta wskazuje jako jedną z naczelných zasad zarządzania, podkreślając, że zadowolenie klienta musi być podstawą analiz i badań [Zaleski 2000, s. 21-22].

Oczywiste jest, że zadowolony klient firmy może ponownie skorzystać z jej oferty, przyczynić się do zwiększenia liczby nowych klientów i tym samym przynieść wymierne korzyści przedsiębiorstwu. Jakie jednak znaczenie ma zadowolenia klientów w przypadku administracji publicznej, jeśli w relacjach: mieszkaniec–urząd praktycznie nie istnieje zasada konkurencyjności, a właściwość danego urzędu administracji determinowana jest miejscem zamieszkania klienta (właściwość miejscowa) bądź charakterem sprawy, którą musi załatwić (właściwość rzeczowa)? Aby odpowiedzieć na to pytanie, konieczne jest przybliżenie pojęcia klienta i wskazanie kategorii klientów.

Najprościej za normą PN-EN ISO 9000:2001 *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia* możemy określić klienta jako organizację lub osobę, która otrzymuje wyrób. W przypadku administracji publicznej – usługę.

Klientów można podzielić na dwie podstawowe kategorie: wewnętrznych i zewnętrznych w stosunku do organizacji. Klientami zewnętrznymi w stosunku do urzędu administracji samorządowej będą interesanci w szerokim rozumieniu tego pojęcia (w tym oczywiście strony i uczestnicy postępowania administracyjnego), mieszkańcy danej gminy, ale także organy administracji, organy kontroli i nadzoru, kontrahenci umów, oferenci.

Klientami wewnętrznymi są przede wszystkim pracownicy danego urzędu.

W literaturze pojawiają się próby wyodrębnienia trzeciej kategorii klientów, nazywanych klientami mimo woli albo klientami – odbiorcami odpadów wytwarzanych przez organizację. Chodzi o taką grupę osób czy podmiotów, do których docierają niechciane przez nich odpady produkcyjne bądź odpady generowane w trakcie funkcjonowania organizacji [Łunarski 2008, s. 103]. Biorąc pod uwagę takie określenie tej szczególnej kategorii, trudno uznać ją za właściwą w przypadku administracji publicznej.

Każda organizacja, której działalność polega na świadczeniu usług, musi być zorientowana na klienta, skoro stawiane przez niego wymagania i stopień jego zadowolenia wpływają na osiągnięcie celów organizacji, np. pozyskiwanie inwestorów i poziom sprzedaży, pozycję na rynku, dochody. Mimo iż cele te (poza pierwszym) są w większości obce administracji publicznej, to jednak właśnie w administracji pozycja „klienta zewnętrznego” jest szczególna, ponieważ nie jest uwarunkowana czynnikami konkurencyjnymi i ekonomicznymi, a prawnymi [Dolnicki 2005, s. 15].

Praktyczna realizacja zasady orientacji na klienta to określenie, kto jest klientem danego urzędu w konkretnej sferze działalności (np. w zakresie pomocy społecznej, pomocy publicznej dla przedsiębiorców, zamówień publicznych czy partnerstwa publiczno-prywatnego), w jakim charakterze występuje ów klient (strony postępowania administracyjnego, kontrahenta), a następnie – poznanie i zidentyfikowanie jego

potrzeb, zaplanowanie i realizacja działań mających na celu zaspokojenie tych potrzeb i wreszcie sprawdzenie efektów przyjętych rozwiązań.

Także bowiem w przypadku administracji publicznej zadowolenie klienta zewnętrznego przynosi organom wymierne korzyści. Łączyć się może z rozwojem inwestycji i rozwojem regionu (zadowoleni inwestorzy), zwiększeniem przychodów gminy czy państwa (zadowoleni turyści), uzyskaniem władzy (zadowoleni wyborcy) itp. W przypadku klienta zewnętrznego konieczność zaspokajania jego potrzeb i zapewnienia wysokiego stopnia zadowolenia jest zatem oczywista. Jednakże i urzędnicy wywierają silny wpływ na wszelkie działania pro jakościowe w danym urzędzie, w tym te działania, które mają bezpośredni wpływ na relacje z klientami zewnętrznymi. Wprawdzie nie sposób udowodnić tezy, iż satysfakcja klienta wewnętrznego ma bezpośredni wpływ na satysfakcję klienta zewnętrznego, to jednak satysfakcja urzędnika może mieć wpływ pośredni na zadowolenie petenta, ponieważ – jak dowodzą badania – usatysfakcjonowani pracownicy wykazują się dużym poziomem orientacji na klienta zewnętrznego [Wagenheim, Andersen 2008, za: Bugdol 2010, s. 7].

3. Komunikacja i partycypacja społeczna

Przed współczesną administracją stoi trudne zadanie wypracowania i wdrożenia zasad komunikacji, które obejmować będą nie tylko udzielanie informacji publicznej, ale także uzyskiwanie informacji zwrotnej od petentów. Rozwój cywilizacyjny sprawił, iż zarządzanie informacją stało się jednym z czynników przesądzających o powodzeniu w organizowaniu życia zbiorowości, a sposób realizacji prawa jednostki do tego, „by wiedzieć”, stał się miernikiem demokracji i praworządności [Kmieciak 2000, s. 79].

Informowanie zakłada jednostronne przekazywanie informacji, z kolei komunikowanie jest pojęciem bardziej złożonym. W komunikowaniu, rozumianym jako komunikowanie się [Giedrojc 2004, s. 15], mamy do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym, relacją, efektem której jest pozyskiwanie informacji od odbiorców.

Aby efekt ten uzyskać, konieczne jest określenie kręgu odbiorców działań informacyjnych. Jak podkreśla K. Giedrojc, określenie grup docelowych nie jest zadaniem łatwym przede wszystkim dlatego, że „publiczność” administracji jest zbiorowością niezwykle liczną i zróżnicowaną, podzieloną na wiele podgrup, o różnych oczekiwaniach i stanie wiedzy [Giedrojc 2004, s. 44-45]. Odnosząc to do rozważań o klientach zewnętrznych administracji, można wyodrębnić: klientów niezainteresowanych, klientów pośrednio zainteresowanych oraz klientów bezpośrednio zainteresowanych. Kryterium stanowi stopień zainteresowania.

Do pierwszej grupy zaliczać będą się osoby szczególnie zainteresowane działaniami administracji i pozostające w bezpośrednim otoczeniu urzędu (rodziny pracowników, interesanci, dziennikarze, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, inne organy). Grupa ta charakteryzuje się dużą wrażliwością na tematy związane z aktywnością urzędu i ma spory zasób wiedzy z zakresu działalności administracji.

Drugą grupę stanowią klienci zainteresowani z otoczenia pośredniego. Jest to najliczniejsze grono opiniotwórcze, do którego zalicza się: osoby zainteresowane danym sektorem (przyszli i byli interesanci), ośrodki opiniotwórcze, parlamentarzystów, obywateli zainteresowanych sytuacją w mieście, regionie, państwie. Charakteryzują się oni dobrą orientacją w sytuacji kraju, szczególnie w danej dziedzinie, zdolnością do krytycznego myślenia.

Do ostatniej grupy można zaliczyć wszystkie osoby, które nie interesują się tym, co dzieje się w mieście, regionie czy państwie, i nie mają na ten temat pełnych informacji, a mimo to często wypowiadają się, nawet jako znawcy tematu, choć ich sądy kształtowane są na podstawie kilku zasłyszanych opinii.

To implikuje wniosek, iż działania informacyjne winny być starannie przygotowywane i prowadzone w odniesieniu do poszczególnych kręgów odbiorców.

Dla uniknięcia kryzysów w zarządzaniu konieczne jest opracowanie strategii komunikacji uwzględniającej owe kategorie odbiorców, narzędzia i metody informacji, oraz kanały informacyjne [Blumer 1995, s. 26].

U podstaw tworzenia strategii komunikacji powinno znaleźć się przekonanie, że nikt nie ma wyłączności na najlepsze rozwiązanie danego problemu czy też załatwienie określonej sprawy. W przeciwnym wypadku może pojawić się tendencja do wykorzystania perswazji jako jedynego środka pozyskiwania akceptacji dla określonych rozwiązań i zmiany postaw. Rodzi to w otoczeniu zewnętrznym (w tym wypadku wspólnocie lokalnej) podejrzenia nieliczenia się z opiniami mieszkańców i ich instrumentalnego traktowania. Za równie istotną przesłankę uznano istnienie atmosfery wzajemnego zaufania budowanej przez podejmowanie działań pozwalających odczuć członkom społeczności lokalnej, że stają się oni współautorami wdrażanych rozwiązań. Niezbędnym elementem skutecznego komunikowania zewnętrznego są kompetentni pracownicy zaznajomieni z odpowiednimi zasadami i technikami [Hausner 1999, s. 31].

3.1. Działalność informacyjna administracji

Najważniejszym aspektem komunikowania się organów administracji z obywatelami jest obowiązek udzielania informacji publicznej. Obowiązek ten jest obowiązkiem konstytucyjnym i doznaje konkretyzacji m.in. w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Instrumenty informacyjne służące realizacji tego obowiązku są jednymi spośród instrumentów działania administracji publicznej [Supernat 2003, s. 73]. Można podzielić je na instrumenty indywidualne i generalne. Wśród pierwszych wyróżniamy informacje w postaci odpowiedzi na nieinspirowane pytania, informacje w postaci odpowiedzi na inspirowane pytania oraz bezpośrednie powiadamianie. Z kolei na informacyjne instrumenty o charakterze generalnym składają się: informacje ukryte (zakodowane), gotowe informacje standardowe oraz propaganda (*public relations/marketing społeczny*).

Odpowiedzi na nieinspirowane pytania to reakcja na skargi, zapytania czy wątpliwości, czyli przejawy aktywności klientów (petentów), których administracja nie pobudza. Cechą tego rodzaju instrumentu jest bierne oczekiwanie administracji na pytania. Z kolei udzielanie odpowiedzi na pytania inspirowane cechuje brak zaskoczenia pytaniem. Administracja jest przygotowana na pewną kategorię pytań, sama bowiem zachęca otoczenie do korzystania ze swojej wiedzy. Jeśli administracja przejawia proaktywną postawę w informowaniu obywatela, mamy do czynienia z bezpośrednim powiadamianiem. Jest to instrument o stosunkowo szerokim zakresie zastosowania: w grę bowiem wchodzi powiadamianie zarówno o rzeczach przyziemnych i codziennych (np. przypomnienia o szczepieniach), jak i o sprawach istotnych i życiowych (np. indywidualne powiadomienia o zagrożeniach powodziowych).

Instrumenty informacyjne generalnie kierowane są do nieokreślonych adresatów lub też wszystkich potencjalnie zainteresowanych. Informacje ukryte to informacje pozornie dostępne dla wszystkich, jednak w rzeczywistości przedstawione w takiej formie (specjalistyczny język) bądź umieszczone w takich miejscach (drogie publikacje o ograniczonym nakładzie), że ich generalny charakter bywa wyłącznie teoretyczny. Bardziej typową postacią generalnych informacyjnych instrumentów działania administracji publicznej są gotowe informacje standardowe, przygotowane w języku ogólnie znanym i dostępne w zasadzie bez problemu każdemu, kto jest nimi zainteresowany (brozury, ulotki, ogłoszenia). W odróżnieniu od wyżej opisanych instrumentów generalnych o czysto informacyjnym charakterze trzeci z należących do tej grupy instrumentów (propaganda) ma charakter perswazyjny.

Omówiony wyżej podział dotyczy w zasadzie działalności informacyjnej organów administracji, zatem jedynie części zarządzania komunikacją zewnętrzną.

Z jednej strony administracja winna zapewnić jak najszerszy dostęp do najważniejszych dla swoich klientów informacji obejmujących informację o usługach, rodzajach załatwianych spraw oraz sposobie, terminie i miejscu ich załatwiania, z drugiej jednak – winna zmierzyć efektywność podjętych przez siebie działań.

Zarządzanie komunikacją winno realizować – oprócz funkcji informacyjnej i wyjaśniającej – także funkcje: opiniotwórczą, pozyskiwania informacji, dialogu (wymiana myśli, inicjowanie zmian) czy monitorowania (badanie stanu nastrojów wewnątrz organizacji, opinii o niej, ogólnych trendów społecznych) [Giedroń 2004, s. 40].

3.2. Dialog ze społeczeństwem a zaangażowanie obywateli

Funkcja dialogu i pozyskiwania informacji od klientów zewnętrznych administracji publicznej (obywateli) jest niezwykle istotna z punktu widzenia zarządzania państwem.

Uzyskiwanie informacji zwrotnej od klienta pozwala sprawdzić, w jakim stopniu zaspokojone zostały jego oczekiwania, dostrzec nieprawidłowości, zidentyfiko-

wać obszary, w których występują, i w następstwie tego podjąć odpowiednie działania doskonalące. Rozumienie komunikacji jako procesu interakcji wymaga, aby władze koncentrowały się nie tylko na poszukiwaniu efektywnych metod przekazu informacji kierowanej do klientów. Równie ważne jest, aby w pełni wykorzystywały one informacje płynące z otoczenia zewnętrznego, w którym działają (mieszkańcy, organizacje społeczne, stowarzyszenia biznesu) oraz miały zdolność ich przetwarzania [Hausner 1999, s. 33].

Dla właściwego kształtowania komunikacji zewnętrznej organizacja powinna sięgać po różnorodne narzędzia komunikacji. Dla uporządkowania należy odróżnić od narzędzi formy komunikacji i techniki (kanały) komunikacyjne. Forma komunikacji (informacji) może być pisemna, elektroniczna lub ustna. Kanały to: dostarczenie bezpośrednio zainteresowanemu (np. poczta, również elektroniczna), umieszczenie w miejscu powszechnie dostępnym (BIP, tablica ogłoszeń). Z kolei wśród narzędzi można wymienić: ankiety, analizę skarg i wniosków, przyjęcia interesantów, prasę, spotkania i konsultacje z mieszkańcami, konsultacje społeczne i Internet (komentarze, fora dyskusyjne, listy kontaktowe itp.).

W urzędach, w zależności od liczby i struktury pracowników, wyposażenia technicznego i informatycznego, zasobów pieniężnych, liczby osób zajmujących się komunikacją oraz wielkości instytucji, można zastosować wiele różnych technik komunikowania się z petentami, zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich. Im większa instytucja, tym więcej powinno być wykorzystywanych różnorodnych narzędzi komunikacji. Aby zwiększyć skuteczność oddziaływania, komunikaty powinny być przekazywane różnymi kanałami. Należy jednak zwracać uwagę przede wszystkim na ich jakość, która ma spełniać oczekiwania petentów. Informacje powinny być prawdziwe, wyważone, zrozumiałe i oddzielone od komentarza. Ważny jest wybór środka przekazu w zależności od rodzaju informacji. W przekazywaniu informacji ważna jest również synchronizacja czasowa [Zarządzanie... 2002, s. 10].

Spośród wymienionych wyżej narzędzi komunikacji na szczególną uwagę zasługuje badanie ankietowe. Jest ono wykorzystywane najczęściej dla oceny stopnia zadowolenia klienta, z powodu łatwości uzyskania danych pozwalających ocenić zadowolenie, bardzo mocno akcentowane w zarządzaniu jakością. Nie jest to jednak narzędzie proste. Uzyskanie rzeczywistych danych wymaga pewnych umiejętności do stworzenia dobrej ankiety i właściwego jej przeprowadzenia. Kwestionariusz jest podstawowym elementem pomiaru, bez względu na sposób zebrania danych, dlatego jego przygotowanie winno charakteryzować się uwagą i troską o szczegóły.

Coraz szybszy rozwój technologii informacyjnych oraz ogromna łatwość i skuteczność przekazywania informacji przekonują o ich rosnącej potędze. Ta światowa sieć informacyjna określana mianem Globalnej Infrastruktury Informacyjnej rozrasta się w szybkim tempie na oczach całego świata. Powszechnie panuje przekonanie o wielkiej potędze Internetu nie tylko jako największego zbioru informacji i usług w historii ludzkości, ale jako narzędzia komunikacji. Administracja publiczna nie może pozostać obojętna na postęp informatyki, telekomunikacji i rozwój mediów elektro-

nicznych, które już spowodowały zasadnicze zmiany otoczenia gospodarczego i społecznego nie tylko w kraju, ale i na świecie, doprowadzając do powstania nowego modelu społeczeństwa informacyjnego jako następującego po istniejącym poprzednio społeczeństwie industrialnym, społeczeństwa, w którym zarządzanie informacją, jej jakość, szybkość przepływu są zasadniczymi czynnikami konkurencyjności zarówno w przemyśle, jak i w usługach, a stopień rozwoju wymaga stosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji [Poster 1998, s. 13].

Sprostanie potrzebom rodzącym się w dobie społeczeństwa informacyjnego stanowi wyzwanie dla polskiej administracji. Winno ono nastąpić m.in. przez przeniesienie wielu usług publicznych na platformę elektroniczną, usprawnienie obsługi obywateli, standaryzację procedur załatwiania spraw w urzędzie, zwiększenie bezpieczeństwa sieciowego [*Strategia kierunkowa...*, s. 46].

Dla propagowania kultury informacji, docierania do szerokiego grona obywateli i zaangażowania różnych grup społecznych oraz dla uzyskania informacji zwrotnej od klientów zewnętrznych administracja publiczna winna wykorzystywać możliwości i instytucje przewidziane przepisami prawa. Ważną rolę mogą odgrywać konsultacje i spotkania mieszkańców z radnymi, ale także konsultacje społeczne, referenda, wybory i akcje bezpośrednie – narzędzia partycypacji społecznej będące jednocześnie swoistymi narzędziami komunikacji (jeśli zaakcentować element przekazywania i gromadzenia informacji).

Przepisy ustaw samorządowych wprowadzają obowiązek konsultacji społecznych w niewielkim zakresie. Przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami przez rady gminne winno poprzedzać np.: wydanie rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy czy ustanowienie przez radę gminy jednostki pomocniczej (m.in. sołectwa, dzielnicy, osiedla). Generalną kompetencję dla organów do przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami danej gminy wprowadza w ustawie o samorządzie gminnym przepis art. 5a ust. 1, stanowiąc, iż w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Odpowiednikami tego przepisu są w ustawie o samorządzie powiatowym art. 3d, zaś w ustawie o samorządzie województwa – art. 10a.

Zacieśnienie kontaktów z obywatelami i ustanowienie dwustronnej komunikacji na podstawie tego typu narzędzia jest pierwszym krokiem w kierunku zaangażowania obywateli i klientów administracji publicznej w proces decyzyjny związany z kształtowaniem i realizacją polityki społecznej oraz usług publicznych. Ów nowy kierunek w polityce społecznej nazywany zarządzaniem sprawami publicznymi (*governance*) wypiera powoli zorientowany rynkowo *new public management* na rzecz podejścia zorientowanego społecznie i politycznie. Jest to nowe spojrzenie na proces decyzyjny, a zarazem na nowy sposób podejmowania decyzji o sprawach publicznych, opierający się na założeniu, iż żaden podmiot publiczny czy prywatny nie ma wiedzy, zasobów czy potencjału decyzyjnego pozwalającego mu samodzielnie upo-

rać się ze współczesnymi problemami społecznymi i ekonomicznymi. Dlatego istotnym elementem procesu decyzyjnego i realizacji niektórych zadań winno być partnerstwo [Pawłowska 2003/2004, s. 126]. Wiele gmin z powodzeniem przeprowadza procesy decyzyjne z uwzględnieniem głosu obywatelskiego. Przykładem może być pomysł Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego uspołecznienia prac nad „Strategią rozwoju województwa małopolskiego” [Flis 2004, s. 188] czy też uspołecznienia budżetu gminy Zabierzów [Bereza 2004, s. 193].

W rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, uczestniczącego, zaangażowanego, niebagatelną rolę odgrywają organizacje społeczne, które – tak jak Fundacja Batorego – wspierając rozwój demokracji, organizują publiczne debaty na tematy społeczne czy też tzw. publiczne wysłuchania kandydatów na najważniejsze stanowiska państwowe. I choć żaden z przepisów prawa nie obliguje urzędników państwowych, a tym bardziej kandydatów, do stawiania się na takich przesłuchaniach, to jednak czynią to, dając szansę członkom społeczeństwa na poznanie swych programów i zamierzeń.

W budowaniu właściwych wzajemnych relacji pomiędzy administracją a jej klientami, będących podstawą wzrostu zaufania do państwa, zadowolenia z podejmowanych przez władze działań, pomocne jest także wykorzystywanie instytucji i narzędzi przewidzianych w ustawach o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz o partnerstwie publiczno-prawnym.

Korzyści z przeprowadzonych przedsięwzięć opartych właśnie na zaangażowaniu obywateli w sprawy państwa, regionu czy gminy są liczne i różne. Niezależnie od charakteru wykorzystanego narzędzia partycypacji społecznej czy komunikowania się z obywatelami dostrzec można podstawowy, pozytywny skutek takiego uczestnictwa – możliwość poznania rzeczywistych potrzeb i oczekiwań społecznych (wymagań klientów zewnętrznych), a tym samym szansę na ich spełnienie. Niebagatelne znaczenie ma także szansa na podjęcie przez administrację działań doskonalących i likwidujących zgłaszane nieprawidłowości. Rzetelny przepływ informacji w obie strony, dołożenie ze strony władz starań do wyjaśniania motywów swoich działań niewątpliwie wpływa na wzrost zadowolenia członków społeczeństwa, wynikający z poczucia wpływu na ważne dla nich decyzje, a w konsekwencji – skutkuje wzrostem poparcia dla podejmowanych przez władze działań, co może przełożyć się na sukces wyborczy.

4. Komunikacja wewnętrzna w urzędzie administracji publicznej a partycypacja urzędników w zarządzaniu urzędem

Perspektywę sukcesu wyborczego może przybliżyć również sprawnie działający aparat pomocniczy urzędu. Dobre zarządzanie pracownikami służyć będzie osiągnięciu celów i zadań organizacji (urzędu) oraz jej efektywności na różnych szczeblach i na różnych płaszczyznach. W interesie każdej organizacji, w tym także urzędu administracji samorządowej, jest podejmowanie wszelkich racjonalnych działań, które

większą efektywność pracy i skuteczność wykonujących ją osób. Postrzeganie urzędników w kategoriach cennego zasobu czy kapitału organizacji stało się elementem zarządzania strategicznego. Już nie tylko menedżerowie, ale i kierownicy urzędów sięgają po techniki i narzędzia, które pozwolą wydobyć z personelu potencjał będący kołem zamachowym organizacji. Wzrosła rola szkolenia urzędników, dostrzeżono konieczność ich motywowania i wagę ocen. Niewątpliwie skoordynowany zespół działań, system zarządzania kadrami urzędniczą będzie skutkował większą mobilizacją do pracy, uważnością czy sprawnością w wykonywaniu zadań. Będzie miał wpływ na satysfakcję urzędników z pracy, która – jak wskazywano wcześniej – ma wpływ na realizację zadań administracji publicznej, sprawność funkcjonowania organizacji i pośrednio wpływa na zadowolenie klientów urzędu.

Metodą na zwiększenie tej satysfakcji jest partycypacja pracowników w zarządzaniu organizacją.

Partycypacja pracowników w zarządzaniu jest przedmiotem bogatej literatury, brak jednak zgodności co do znaczenia tego terminu. W zależności więc od punktu widzenia konkretnego autora narzędzie to obejmuje tak różnorodne elementy, jak: udział pracowników w zyskach (z oczywistych prawnych względów nie może mieć zastosowania w samorządzie), instruktaż zespołowy, autonomiczne grupy robocze, grupy problemowe, wspólne konsultacje, rady pracownicze, negocjacje zbiorowe.

W literaturze wyróżniono trzy rodzaje partycypacji pracowników: informacyjną, konsultacyjną, decyzyjną i finansową [Szóstek 2010, s. 21].

Partycypacja informacyjna, czyli zarządzanie komunikacją wewnętrzną, winno mieć swój początek w zapoznaniu podległych urzędników z celami, jakie przed nimi postawiono, i zadaniami, jakie są do zrealizowania. Trzeba, aby kierownictwo urzędu potrafiło uświadomić pracownikowi jego rolę, przedstawić oczekiwania wobec niego i jego pracy. Ważne jest, aby pracownik mógł wskazać, w jakim procesie uczestniczy, co powinien robić, jaki jest tego cel, w jaki sposób powinien ten cel osiągać. Jeśli urzędnik nie będzie znał czy rozumiał celów czy nie będzie umiał „przełożyć” potrzeby osiągnięcia celów na realizację swoich zadań, to nie będzie zainteresowany prawidłowym i rzetelnym wykonaniem swojej pracy. Nie rozumiejąc jej znaczenia, nie będzie zwracał uwagi na sposób jej wykonania. Jeśli pracownik nie jest zainteresowany, to nie jest zaangażowany, jeśli nie jest zaangażowany, to nie wykonuje swej pracy rzetelnie. Aby poszczególne elementy zarządzania organizacją funkcjonowały prawidłowo, należy zainteresować nimi pracowników. Pracownicy powinni rozumieć i uważać za własne: procesy planowania, powody, dla których podjęto decyzję o wdrożeniu danego projektu, aspiracje instytucji; powinni wiedzieć, jak wnieść wkład w realizację danego zadania, jak mierzona jest ich praca, jakie są indywidualne cele, dla osiągnięcia których pracują, oraz to, jak one wpisują się w większy obraz [Zarządzanie.... 2002, s. 10].

W partycypacji informacyjnej podobnie jak w komunikacji zewnętrznej należy położyć nacisk na przepływ informacji w obie strony. Rzetelne i pełne przekazywanie urzędnikom informacji o zamiarach kierownictwa, podejmowanych działaniach

oraz sposobach ich realizacji – jako wyraz zaufania i szacunku dla podwładnych – będą wpływać pozytywnie na efekty pracy. Takie postępowanie kierownictwa pomoże likwidować obawy, dementować plotki i wyjaśniać nieporozumienia związane z podejmowanymi działaniami, również na rzecz podnoszenia jakości pracy. Informacja ta jest szczególnie istotna na początku wdrażania każdego projektu, podjęcia decyzji o realizacji przedsięwzięcia, zwłaszcza, jeśli niesie za sobą zmiany organizacyjne. Informowanie o nich jest istotne z punktu widzenia powodzenia danego przedsięwzięcia [Kreier 2001, s. 1]. Skuteczna komunikacja najwyższego kierownictwa ze wszystkimi pracownikami jest konieczna, jeśli urzędnicy mają zrozumieć potrzeby wprowadzania zmian oraz uświadomić sobie, czego się od nich oczekuje w zakresie świadczenia pracy – świadczenia usług dla społeczeństwa. Ale komunikacja to również możliwość wyrażania przez pracowników uwag i opinii na temat funkcjonowania urzędu, warunków pracy i ewentualnych metod udoskonalenia świadczonych usług. Dobra komunikacja jest procesem dwukierunkowym. Nadawca stwarza odbiorcy możliwość wypowiedziania wątpliwości, zadawania pytań i komentowania tego, co zostało wypowiedziane, aby dać możliwość wyjaśnienia istoty sprawy. Brak dwustronności powoduje, że komunikacja przekształca się w zwykłe „podawanie wiadomości” [Kozusznik 2002, s. 170]. Rolą kierownictwa jest zabieganie o tę informację zwrotną o sposobie funkcjonowania organizacji, trafności wprowadzonych zmian i stosowanych narzędzi celem ich analizowania i poprawy oraz podnoszenia jakości pracy i ciągłego doskonalenia organizacji. Pracownicy muszą być pewni, że mogą swobodnie, bez żadnych negatywnych konsekwencji wyrażać swoje opinie, zgłaszać pomysły. Brak sankcji bądź wręcz nagradzanie najbardziej aktywnych i kreatywnych z pracowników jest gwarancją ich zaangażowania i zaufania do najwyższego kierownictwa, być może będzie to również czynnik motywujący.

Podobna wymiana informacji, doświadczeń winna mieć miejsce na linii pracownik–kierownik wydziału (bezpośredni przełożony) oraz w poziomie między wydziałami, konieczne jest, aby została uzupełniona o konsultacje w sprawach związanych z wdrożeniem danego projektu.

Podkreślając znaczenie komunikowania w organizacji, należy wskazać, że wzajemna wymiana informacji musi następować zarówno pomiędzy kierownictwem a podwładnymi (komunikacja pionowa), jak i pomiędzy pracownikami (komunikacja pozioma). Ważna jest dbałość zarówno o komunikację interpersonalną, jak i o komunikację w grupie [Kozusznik 2002, s. 173].

Istotą partycypacji informacyjnej jest zrozumienie się nadawcy i odbiorcy w zakresie przekazywanej wiadomości. Oznacza to, że sens wiadomości odebranej przez odbiorcę ma być taki sam, jaki zamierzał przekazać nadawca. Dobra komunikacja polega na przekazywaniu właściwych informacji w atmosferze wzajemnego zaufania. Informacje są właściwe wówczas, gdy są aktualne i ściśle (dokładne), wystarczające, dostępne oraz istotne dla sprawy [Penc 2001, s. 72]. Zaufanie wzajemne ułatwia przepływ informacji bez ich selekcyjonowania i zniekształcania. Sprawna ko-

munikacja zapewnia prawidłowe funkcjonowanie urzędu przez budowanie i wzmacnianie wzajemnej współzależności pomiędzy pracownikami w grupie i przełożonymi a pracownikami. Tym samym ma pośredni wpływ na realizację procesów w organizacji [Penc 2001, s. 102]. Jest także warunkiem skutecznego zarządzania i sukcesu każdej grupy oraz powodzenia w realizacji celów organizacji. Niesprawna komunikacja, a także przeciążenie wywołane niekontrolowanym napływem informacji prowadzi do powstania niekorzystnych zjawisk (np. pominięcia informacji, filtrowania jej), co odbija się negatywnie na funkcjonowaniu organizacji bądź też pewnego obszaru jej działalności.

Nieocenionym narzędziem doskonalącym komunikację wewnętrzną są szkolenia, np. dla kadry kierowniczej w zakresie komunikacji – zarządzanie informacją, dla pracowników na temat komunikacji – przekazywania informacji zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz urzędu. Dzięki nim następuje budowanie współpracy i polepszenie wymiany informacji, poprawia się jakość pracy, wzrasta wiedza pracowników w określonych dziedzinach, co wpływa na jakość przekazywanych informacji i rozumienie komunikatów.

Partycypacja informacyjna w organizacji jest także procesem kształtującym relacje między ludźmi. Przez pojęcie relacji wewnętrznych należy rozumieć wszelkie kontakty pomiędzy pracownikami danej organizacji w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. Są to nie tylko zależności wynikające z zajmowanych stanowisk, ale także zwyczaje, sposoby porozumiewania się itp. [Tarczydło 1997, s. 192]. Dostrzega się konieczność świadomego kreowania i budowania odpowiednich relacji wewnętrznych jako istotnego elementu wpływającego na funkcjonowanie organizacji (w tym również urzędu administracji publicznej), postulując zastosowanie zasad nowoczesnego marketingu personalnego [Zbiegień-Maciąg 1996, s. 45].

Zaprezentowany wyżej pogląd prowadzi do wniosku, że takie narzędzia komunikacji, jak: intranet, poczta elektroniczna, ankiety, skrzynka na propozycje, tablica informacyjna, rozmowy, narady i spotkania z pracownikami, warsztaty, szkolenia, okólniki, będą jednocześnie narzędziami kształtowania relacji wewnętrznych. Przy czym specyficznymi narzędziami dla budowania relacji będą np.: filmy (materiały z rocznic, uroczystości, wycieczek), kontakty osobiste, imprezy pracownicze, fotografie. Katalog narzędzi komunikacji i budowania relacji – podobnie jak w przypadku narzędzi komunikacji zewnętrznej – jest otwarty i zależy wyłącznie od pomysłowości kierownictwa urzędu.

Partycypacja konsultacyjna polega na uzyskaniu od pracowników opinii bądź umożliwieniu im zgłaszania pomysłów, przy zachowaniu po stronie kierownictwa prawa do podjęcia ostatecznej decyzji. Pracownicy nie mają możliwości sprzeciwienia się tej decyzji, ale i ich aprobatą nie ma żadnego formalnego znaczenia dla decydenta. Z kolei głos pracowników liczy się i jest brany pod uwagę w przypadku tzw. partycypacji decyzyjnej, gdzie od stanowiska pracownika bądź wypracowanego stanowiska grupy pracowników zależą decyzje kierownictwa. Decyzja bywa tu często rezultatem porozumienia wypracowanego w toku negocjacji czy dyskusji.

W obu przypadkach wykorzystuje się najprostsze formy uzyskania opinii dla przeprowadzenia konsultacji, dyskusji bądź negocjacji – bezpośrednie spotkania z pracownikami, które są szansą na prowadzenie z pracownikami dialogu. Mimo że bezpośrednie spotkania i rozmowy nie wymagają żadnych nakładów finansowych, są w administracji rzadko stosowane. Przyczyną może być brak czasu, niechęć kierownictwa do takiej formy komunikacji, a czasem – niemożność jej zastosowania (np. wielkość instytucji, duża liczba pracowników). Wtedy kierownicy urzędów winni wykorzystywać inne narzędzia, np. spotkania grup roboczych, spotkania chociażby w wydziałach, oddziałach czy referatach. Spotkania mogą mieć formę narad, dyskusji lub „burzy mózgów”. Powodzenie tej formy partycypacji zależy od jej częstotliwości, systematyczności i umiejętności prowadzenia. Jeśli podczas narad urzędnicy będą mieli bezpośredni kontakt z kierownictwem, zmniejszy się ryzyko wystąpienia nieporozumień, a do zespołu zostanie wysłany sygnał, że jego członkowie są ważni i doceniani. Partycypacja konsultacyjna i decyzyjna sprzyja likwidowaniu barier komunikacyjnych pomiędzy różnymi poziomami zarządzania i doskonaleniu współpracy. Znając cel swoich działań i rozumiejąc swoją rolę, współdecydujący urzędnicy będą czuli się odpowiedzialni za efekty tych decyzji. To z kolei zwiększy ich motywację do pracy i może przyczynić się do budowania wspólnoty [Zarządzanie... 2002, s. 99].

Ostatni rodzaj partycypowania pracowników w zarządzaniu organizacją dotyczy ich udziału w osiągniętych przez nią zyskach, najczęściej w formie akcjonariatu pracowniczego. W administracji publicznej takie bezpośrednie przełożenie dochodów, np. gminy czy powiatu, na zyski urzędników nie jest możliwe. Specyficzną formą partycypowania finansowego mogą być jednak premie i nagrody przyznawane urzędnikom za osiągnięcie wysokich wyników pracy czy zrealizowanie trudnych przedsięwzięć. Nie należy jednak przeceniać znaczenia tego finansowego aspektu w kontekście wzrostu satysfakcji urzędników oraz jej wpływu na efektywność pracy.

Na niebezpieczeństwa czynnika finansowego jako motywatora wskazuje J. Reykowski, podkreślając, że stosowanie wyłącznie takich motywatorów może okazać się nieskuteczne, a to z tego powodu, że o jakości wykonywanej pracy decydują inne jeszcze niż tylko ekonomiczne i prestiżowe rodzaje potrzeb. Są nimi: potrzeby związane z samookreśleniem czy samospelnieniem (potrzeba znaczenia, potrzeba osiągnięć, potrzeba uznania czy potrzeba afiliacji) [Reykowski 1975, s. 188].

Rezultaty zastosowania partycypacji pracowników mogą być niezwykle cenne: uzyskanie poparcia dla nowych rozwiązań (np. zmian organizacyjnych), zwiększenie wiedzy pracowników o zjawiskach zachodzących w organizacji i jej potrzebach, celach, bardziej efektywne wykorzystanie zdolności i doświadczeń pracowników, zapewnianie bodźców i nagród, motywowanie oraz zwiększanie satysfakcji z pracy [Lundy, Cowling 2001, s. 323].

5. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, iż efektywność pracy urzędników zależy od stosowania odpowiednich narzędzi związanych z komunikacją (np. szybkości przepływu informacji, skuteczności kanałów komunikacyjnych), ich zaangażowania w zarządzanie oraz budowania relacji wewnętrznych. To bowiem przekłada się na jakość usług świadczonych przez administrację, postrzeganie i ocenę funkcjonowania urzędów przez ich klientów zewnętrznych, a tym samym na wizerunek władzy. Także absolutnie niezbędne jest świadome, planowe i ciągle wykorzystywanie opisanych narzędzi dla budowania właściwych relacji ze społecznością oraz dbałość o tworzenie kultury organizacyjnej w urzędach, która sprzyjać będzie efektywnej i sprawnej pracy, zwiększając satysfakcję obu kategorii klientów administracji publicznej.

Literatura

- Bereza J., *Praktyka nr 27, Uspołecznienie budżetu – Urząd Gminy w Zabierzowie*, [w:] M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze Praktyki*, Kraków 2004.
- Blumer J.G., *The Crisis of Public Communication*, Routledge, London 1995.
- Bugdol M., *Satysfakcja pracowników z systemów zarządzania jakością*, „Problemy Jakości” 2010 nr 2.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Flis J., *Praktyka nr 26, Uspołecznienie strategii rozwoju województwa – Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego*, [w:] M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Kraków 2004.
- Fountain J., *Building The Virtual State*, Bookings Institution Press, Washington 2001.
- Giedroń K., *Public relations w administracji*, Wydawnictwo Profesjonalne, 2004.
- Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Kożusznik B., *Zachowania człowieka w organizacji*, Warszawa 2002.
- Kreier E., Łuczak J. (red.), *ISO 9000. Łatwy i skuteczny sposób uzyskania certyfikatu jakości*, Poznań 2001.
- Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
- Łunarski J., *Zarządzanie jakością. Standardy i zasady*, Warszawa 2008.
- Pawłowska A., *Informatyzacja w administracji publicznej*, Służba Cywilna, jesień-zima 2003/2004.
- Penc J., *Kreowanie zachowań w organizacji. Konflikty i stresy pracownicze. Zmiany i rozwój organizacji*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2001.
- Poster M., *The Internet and the Public Sphere*, [w:] *Virtual Politics, Identity and Community in Cyberspace*, D. Holmes (ed.), Sage Publications, London 1998.
- Reykowski J., *Teoria motywacji a zarządzanie*, PWE, Warszawa 1975.
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, 2003.
- Szóstek D., *Czy warto angażować pracowników w zarządzanie firmą?*, „Problemy Jakości” 2010 nr 1.

- Tarczydło B., *Budowanie relacji wewnętrznych poprzez public relations*, [w:] L. Zbiegień-Maciąg, *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia funkcjonowania służb personalnych w polskich firmach*, materiały konferencyjne; konferencja naukowa Krynica 1997.
- Wagenheim M., Andersen S., *Theme park employee satisfaction and customer orientation*, „Mainging Leisure” 2008, vol. 13, Issue 5
- Zaleski J. (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej ISP*, Warszawa 2000.
- Zarządzanie w służbie cywilnej – poradnik praktyczny*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2002.
- Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Kraków 2004.
- Zbiegień-Maciąg L., *Marketing personalny, czyli jak zarządzać pracownikami w firmie*, Warszawa 1996.
- Zbiegień-Maciąg L., *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia funkcjonowania służb personalnych w polskich firmach*, materiały konferencyjne; konferencja naukowa Krynica 1997.

PARTICIPATION AND INFORMATION AS A METHODS OF IMPACT OF PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES ON CUSTOMER SATISFACTION

Summary: This article presents management methods, that can be used in public sector to increase customers' satisfaction. Describes different types of customers in public administration and information tools for authorities to communicate with the public. The article emphasize the role of feedback in the communication process. Also discusses some aspects employees' participation and information as an important element of organizational management and organization development.