



STUDIA I PRACE WYDZIAŁU NAUK EKONOMICZNYCH I ZARZĄDZANIA NR 26

**Iwona Markowicz**

Uniwersytet Szczeciński

## **OCENA JAKOŚCI USŁUG ŚWIADCZONYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **STRESZCZENIE**

W województwie zachodniopomorskim w latach 2009–2011 realizowany był projekt „Wdrażanie usprawnień zarządczych w JST na obszarze województwa zachodniopomorskiego”. Jego celem było wdrożenie usprawnień między innymi w zakresie metod mierzenia satysfakcji klientów i pracowników urzędów.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników zbiorczej analizy satysfakcji klientów indywidualnych dla ośmiu powiatowych i gminnych urzędów. Źródłem danych są ankiety przeprowadzone wśród 1559 osób. Analizie poddano oczekiwania i ocenę jakości świadczonych przez JST usług.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, jakość usług, SERVQUAL.

### **Wprowadzenie**

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego w 2008 roku powołała Zespół do Spraw Wzmocnienia Potencjału Administracji Samorządowej, zajmujący się monitorowaniem realizacji Działania 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Celem Działania 5.2. jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityki programów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Cel ten uzasadnia się

potrzebą wzrostu efektywności funkcjonowania administracji szczebla lokalnego i regionalnego poprzez modernizację procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej, wdrożenie planowania zadaniowego w ujęciu finansowym, standardy obsługi klienta, uproszczenie procedur wewnątrz urzędu, skrócenie czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy, usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych, poprawę jakości tworzonych przez administrację strategii i polityki o zasięgu lokalnym i regionalnym, rozwój umiejętności i wiedzy urzędników oraz kształtowanie i wzmacnianie postaw etycznych<sup>1</sup>.

Świadczenie usług publicznych to jeden z głównych powodów powoływania samorządu terytorialnego, który należy rozumieć jako wspólnotę mieszkańców, a nie jedynie jako władzę lokalną. Usługi te wpływają na jakość życia mieszkańców, a także na warunki inwestowania, a więc również na rozwój gminy, miasta czy regionu. Ważnym zadaniem dla każdej jednostki samorządu terytorialnego powinno być zapewnienie ich jak najwyższej jakości. Osiąganie wysokiej jakości usług wymaga odpowiedniego nastawienia na zaspokajanie potrzeb klienta, dbałości o jego satysfakcję, ustalenia właściwego standardu wykonywanych usług, szybkiego reagowania na uwagi i opinie klientów.

Administracja publiczna ma być instytucją służebną wobec obywateli i wspólnoty samorządowej. Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce podejmują działania zmierzające do poprawy swojego wizerunku. W publikacji Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową czytamy: „konieczność zmian wymusi na naszych urzędach zarówno presja przykładów sprawnego działania administracji publicznej innych krajów Unii Europejskiej, jak też konieczność radykalnej poprawy efektywności funkcjonowania całego sektora finansów publicznych, niezbędna w obliczu naszej obecnej sytuacji finansowej”<sup>2</sup>.

Satysfakcja klienta i jej mierzenie są tematem dyskusji instytucji europejskich, takich jak EUPAN (European Union Public Administration Network), ale także są elementem wymagań normy ISO 9001:2008. Norma ISO 9001 należy do rodziny norm ISO serii 9000, które są uznawane na świecie za standardy wyznaczające sposób działania przedsiębiorstwa. Dotyczy ona obszaru zarządzania jakością i odnosi się do procesów decydujących o wytworzeniu produktu albo usługi, jakich dostarcza swoim klientom przedsiębiorstwo. Określa zasady

<sup>1</sup> Zob. [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl).

<sup>2</sup> *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

systematycznego zarządzania poszczególnymi procesami w tym celu, aby uzyskać pewność, że potrzeby i oczekiwania klientów są spełnione. Standard ten odnosi się do każdego rodzaju produkcji bądź świadczenia usług, powstających w wyniku jakichkolwiek procesów, w dowolnym miejscu na świecie.

## Oczekiwania i percepcja klientów

W województwie zachodniopomorskim w latach 2009–2011 realizowany był projekt „Wdrażanie usprawnień zarządczych w JST na obszarze województwa zachodniopomorskiego”<sup>3</sup>. Jego celem było wdrożenie usprawnień między innymi w zakresie metod mierzenia satysfakcji klientów i pracowników urzędów.

Autorka niniejszego artykułu była członkiem zespołu zajmującego się badaniami w ramach zadania „wdrożenie usprawnień z zakresu metod mierzenia satysfakcji klientów i pracowników urzędu”<sup>4</sup>. Badaniem satysfakcji zostali objęci zarówno pracownicy JST, jak i klienci urzędów (osoby fizyczne i firmy), a celem jest ustalenie obszarów działalności, w których należy dokonywać zmian mających służyć poprawie jakości świadczonych usług.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników zbiorczej analizy satysfakcji klientów indywidualnych dla ośmiu powiatowych i gminnych urzędów. Źródłem danych są ankiety przeprowadzone przez ankietatorów wśród 1559 osób. Strukturę respondentów według wieku, wykształcenia i płci przedstawiono w tabeli 1.

Respondenci to osoby, które załatwiały jakąkolwiek sprawę w urzędzie gminnym lub powiatowym. Przeważały osoby w wieku od 30 do 44 lat z wykształceniem średnim. Jakość świadczonych przez urząd usług była oceniana przez klientów w 28 kryteriach jakości (na skali typu Likerta<sup>5</sup>), pogrupowanych w pięciu wymiarach:

- niezawodność – możliwość świadczenia usługi rzetelnie i w wyznaczonym czasie;

<sup>3</sup> Projekt realizowany przez Uniwersytet Szczeciński i Global Erisson Consulting w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, lider projektu T. Lubińska.

<sup>4</sup> Jest to zadanie 5. projektu, kierowane przez J. Witek.

<sup>5</sup> Szerzej o skalach w pracach: M. Walesiak, *Metody analizy danych marketingowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 32; A. Sagan, *Skale jako podstawowy instrument pomiaru w badaniach satysfakcji i lojalności*, StatSoft Polska 2003.

- odpowiedzialność – wykazywanie chęci pomocy klientom w rozwiązywaniu ich problemów oraz sprawne świadczenie usługi;
- pewność – wiedza, uprzejmość pracowników i zaufanie do ich kompetencji;
- empatia – dostęp do informacji: co, gdzie i jak załatwić, rozumienie potrzeb klienta;
- namacalność – warunki lokalowe (oświetlenie, czystość, estetyka), wygodna poczekalnia, wygląd pracowników.

Tabela 1. Struktura respondentów, opiniujących usługi świadczone przez JST

| Cechy respondentów |             | Liczba | Odsetek |
|--------------------|-------------|--------|---------|
| Wiek               | 18–29 lat   | 346    | 22,19   |
|                    | 30–44 lat   | 674    | 43,23   |
|                    | 45–59 lat   | 400    | 25,66   |
|                    | 60 i więcej | 139    | 8,92    |
|                    | razem       | 1559   | 100,00  |
| Wykształcenie      | podstawowe  | 195    | 12,51   |
|                    | zawodowe    | 457    | 29,31   |
|                    | średnie     | 662    | 42,46   |
|                    | wyższe      | 217    | 13,92   |
|                    | brak odp.   | 28     | 1,80    |
|                    | razem       | 1559   | 100,00  |
| Płeć               | kobiety     | 821    | 52,66   |
|                    | mężczyźni   | 725    | 46,51   |
|                    | brak odp.   | 13     | 0,83    |
|                    | razem       | 1559   | 100,00  |

Źródło: obliczenia własne.

Respondenci wyrażali opinię na temat oczekiwań i percepcji świadczonych przez urząd usług, wyrażonych na skali od 1 – bardzo niska ocena, do 5 – bardzo wysoka ocena. Dla poszczególnych argumentów oraz wymiarów jakości (grup argumentów) wyznaczono wartości średnie, a różnica między nimi (percepcja minus oczekiwania) wskazuje, jak duża jest luka między tym, czego klient oczekuje, a tym, co otrzymuje. Analizowanie tak zwanych luk wynika z metody SERVQUAL (*Service Quality* – jakość usług) opracowanej przez zespół A. Parasuramana, V.A. Zeithaml i L. Berry’ego w latach 1983–1985<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Szerzej: A. Parasuraman, L.L. Berry, V.A. Zeithaml, *Communication and Control Processes in the Delivery of Service Quality*, “Journal of Marketing” 1988, Vol. 52, s. 35–48; *idem*, *SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Customer Perceptions of Service Quality*, “Journal of Retailing” 1988, Vol. 64, s. 12–40.

Ich zdaniem usługa jest postrzegana indywidualnie (subiektywnie), a zatem jakość usług nie może być oceniana obiektywnie, stąd też mówimy o postrzeganej jakości usług. Podkreślają oni, że między postrzeganą i oczekiwaną jakością usług istnieje wiele luk. Metoda SERVQUAL umożliwia wskazanie tych wymiarów, w których jakość istotnie odbiega od oczekiwań. W tabeli 2 przedstawiono wartości średnie oczekiwań i oceny poszczególnych argumentów jakości usług świadczonych przez JST usług oraz wartość luki.

Tabela 2. Wartość średnia oczekiwań i oceny świadczonych przez JST usług oraz luka między nimi według respondentów

|    | Argumenty  | Oczekiwan-<br>wania | Ocena | Luka  |
|----|--|---------------------|-------|-------|
| 1. | Terminowość załatwiania spraw                                    | 4,35                | 3,65  | -0,70 |
|    | Sprawność obsługi  | 4,34                | 3,59  | -0,75 |
|    | Niezawodne załatwianie spraw (bez pomyłek)                       | 4,42                | 3,67  | -0,75 |
| 2. | Sprawność i szybkość załatwiania sprawy przez urzędników         | 4,37                | 3,54  | -0,83 |
|    | Czas oczekiwania na przyjęcie przez urzędnika                    | 4,33                | 3,51  | -0,82 |
|    | Chęć pomocy ze strony personelu                                  | 4,32                | 3,66  | -0,66 |
| 3. | Uprzejmość personelu   | 4,30                | 3,69  | -0,61 |
|    | Życzliwość personelu   | 4,29                | 3,68  | -0,61 |
|    | Wiedza i kompetencje personelu                                   | 4,35                | 3,71  | -0,64 |
|    | Kultura osobista urzędników                                      | 4,30                | 3,73  | -0,57 |
|    | Zaufanie do pracowników urzędu                                   | 4,27                | 3,57  | -0,70 |
| 4. | Przejrzyste informowanie o zasadach załatwiania spraw w urzędzie | 4,38                | 3,55  | -0,83 |
|    | Stosowanie zrozumiałego języka w pismach                         | 4,37                | 3,57  | -0,80 |
|    | Stosowanie zrozumiałego języka w rozmowie z urzędnikiem          | 4,35                | 3,69  | -0,67 |
|    | Dostęp do potrzebnych formularzy i druków                        | 4,32                | 3,69  | -0,63 |
|    | Dostęp do wzorów formularzy i druków                             | 4,32                | 3,65  | -0,66 |
|    | Dostosowanie czasu pracy do potrzeb klientów                     | 4,28                | 3,52  | -0,76 |
|    | Dostęp do urzędnika przez e-mail                                 | 4,20                | 3,35  | -0,84 |
|    | Udzielanie wyczerpującej informacji o realizowanej sprawie       | 4,32                | 3,65  | -0,68 |
|    | Pomoc w wypełnianiu dokumentów                                   | 4,31                | 3,67  | -0,64 |
| 5. | Warunki lokalowe (oświetlenie, czystość, estetyka)               | 4,26                | 3,76  | -0,50 |
|    | Oznakowanie zewnętrzne budynku                                   | 4,25                | 3,76  | -0,49 |
|    | Oznakowanie wewnętrzne budynku                                   | 4,26                | 3,78  | -0,49 |

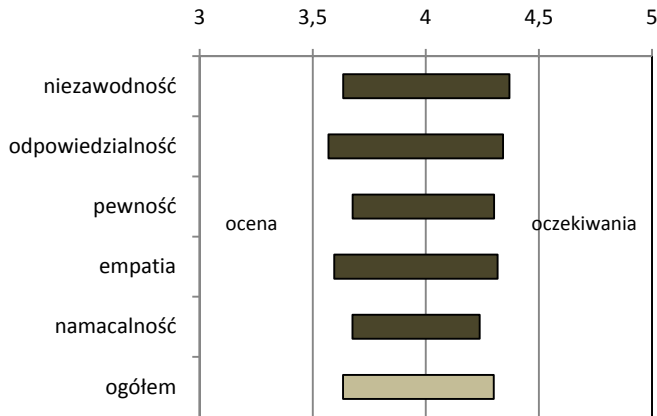
| Argumenty                                      | Oczeki-<br>wania | Ocena | Luka  |
|--|------------------|-------|-------|
| Wygląd i czytelność druków                     | 4,27             | 3,74  | -0,53 |
| Ubiór pracowników urzędu                       | 4,21             | 3,81  | -0,39 |
| Dostęp do miejsc parkingowych                  | 4,21             | 3,66  | -0,56 |
| Dostosowanie urzędu dla osób niepełnosprawnych | 4,27             | 3,40  | -0,86 |
| Wygodna poczekalnia                            | 4,18             | 3,49  | -0,68 |

Źródło: obliczenia własne.

Klienci urzędów najwyższe oczekiwania wyrazili wobec argumentów: niezawodne załatwianie spraw (bez pomyłek), przejrzyste informowanie o zasadach załatwiania spraw w urzędzie, sprawność i szybkość załatwiania sprawy przez urzędników oraz stosowanie zrozumiałego języka w pismach. Najniższe oczekiwania mają natomiast w stosunku do wygodnej poczekalni, dostępu do urzędnika przez e-mail, ubioru pracowników urzędu oraz dostępu do miejsc parkingowych. Ocena najwyższa dotyczyła ubioru pracowników urzędu, oznakowania zewnętrznego i wewnętrznego budynku, warunków lokalowych oraz wyglądu i czytelności druków. Aby zwiększyć satysfakcję klientów, urzędy powinny zwrócić szczególną uwagę na dostosowanie urzędu dla osób niepełnosprawnych, dostęp do urzędnika przez e-mail, sprawność i szybkość załatwiania sprawy przez urzędników, przejrzyste informowanie o zasadach załatwiania spraw w urzędzie, czas oczekiwania na przyjęcie przez urzędnika oraz stosowanie zrozumiałego języka w pismach. Ocena tych właśnie argumentów pokazuje, że najbardziej odbiegają one od oczekiwań klientów. Natomiast ubiór pracowników urzędu i oznakowanie budynku to argumenty najbardziej spełniające oczekiwania.

Dwadzieścia osiem argumentów (kryteria jakości usług) jest pogrupowanych w pięć wymiarów jakości (tabela 2), co upraszcza analizę luk. Rozpiętość między średnią oceny i średnią oczekiwań w pięciu wymiarach jakości usług i ogółem przedstawiono na rysunku 1. Rozpiętość jest najmniejsza w przypadku namacalności, co wynika z wysokiej oceny i niskich oczekiwań względem warunków lokalowych, wygodnej poczekalni i wyglądu pracowników. Rezultatem najniższej oceny i wysokich oczekiwań jest największa rozpiętość dla odpowiedzialności, czyli chęci pomocy klientom.

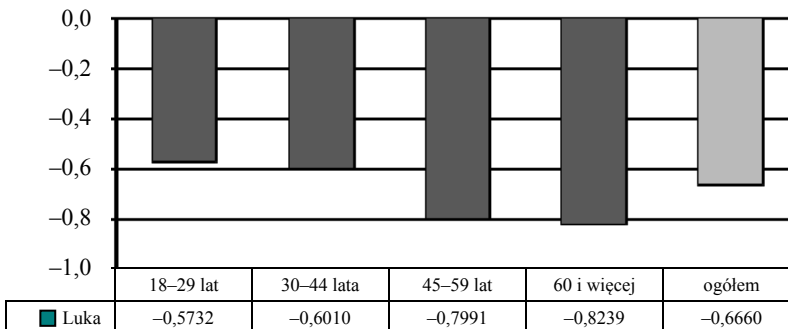
Rysunek 1. Rozpiętość między średnią oceny i średnią oczekiwań w pięciu wymiarach jakości usług i ogółem



Źródło: obliczenia własne.

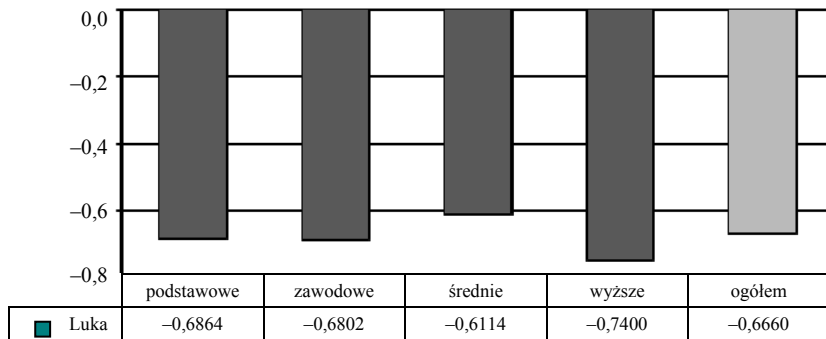
Omawiane luki wyznacza się jako różnicę między oceną a oczekiwaniami, dlatego zazwyczaj są one ujemne (przewaga oczekiwań), co oznacza, że jakość otrzymanej usługi nie spełnia oczekiwań. Ogólnie luka w jakości usług została wyznaczona na poziomie  $-0,6660$ . Ponieważ zarówno ocenę, jak i oczekiwania klienci określali na skali od 1 do 5, to maksymalnie luka mogła wynieść  $-4$ . Zatem otrzymany wynik można uznać za dobrą ocenę analizowanych JST. Zbadano, czy wartość luki różni się w zależności od wieku, wykształcenia i płci badanych klientów. Wyniki przedstawiono na rysunkach 2–4.

Rysunek 2. Luka między średnią oceny i średnią oczekiwań wobec jakości usług zdaniem klientów według ich wieku



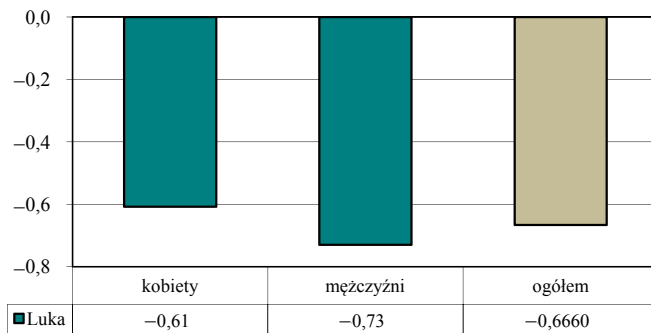
Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 3. Luka między średnią oceny i średnią oczekiwań wobec jakości usług zdaniem klientów według ich wykształcenia



Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 4. Luka między średnią oceny i średnią oczekiwań wobec jakości usług zdaniem klientów według ich płci



Źródło: obliczenia własne.

Jakość świadczonych przez urzędy usług najbardziej zbliżona była do oczekiwań według:

- klientów młodszych (18–44 lata),
- klientów z wykształceniem średnim,
- kobiet.

We wszystkich wymienionych przypadkach mała luka wynikała głównie z wyższej oceny pracy urzędu. Wśród wszystkich podgrup klientów (według wieku, wykształcenia i płci) najwyższe oczekiwania wyrażali klienci w wieku



45–59 lat, natomiast jakość otrzymanych usług najwyżej oceniały kobiety i klienci najmłodsi (18–29 lat).

### Gmina lub powiat jako miejsce zamieszkania

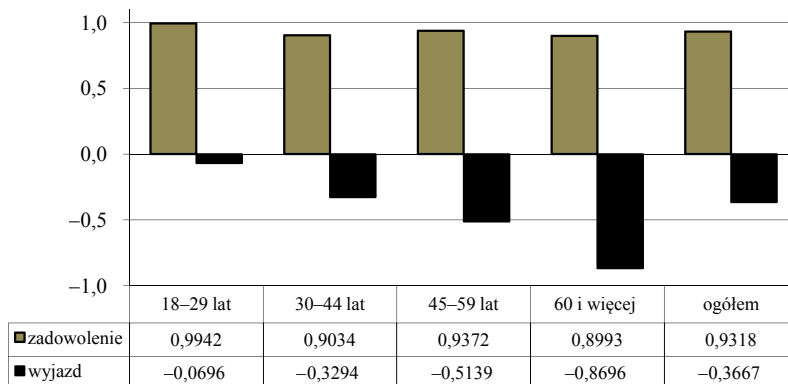
W ankiecie, poza zasadniczymi pytaniami dotyczącymi jakości usług świadczonych przez urząd, znajdowały się również pytania dotyczące jakości życia na terenie danej gminy lub powiatu. Analizie poddano dwa stwierdzenia:

Jestem bardzo zadowolony/a z mieszkania w naszej gminie/powiecie – oceniane na skali od –2 (bardzo niezadowolony) do 2 (bardzo zadowolony),

Chętnie wyjadę, jeśli pojawi się taka możliwość – oceniane na skali od –2 (zdecydowanie nie) do 2 (zdecydowanie tak).

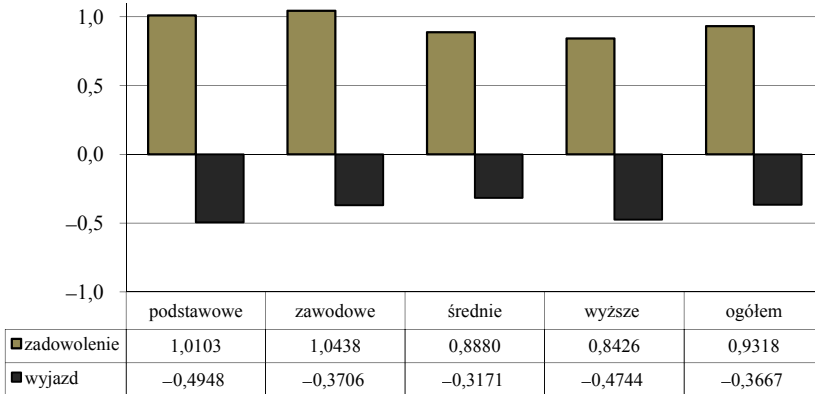
Ocenę tych stwierdzeń (zadowolenie i wyjazd) w zależności od wieku, wykształcenia, płci i miejsca zamieszkania respondentów przedstawiono na rysunkach 5–8.

Rysunek 5. Średnia ocena zadowolenia z mieszkania w danej gminie/powiecie i chęci wyjazdu w przypadku takiej możliwości respondentów według wieku



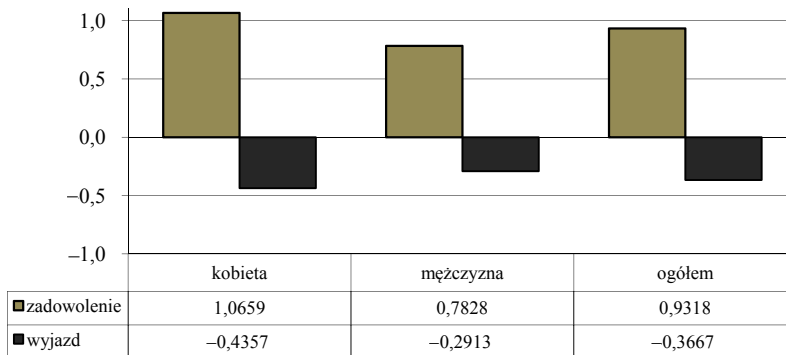
Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 6. Średnia ocena zadowolenia z mieszkania w danej gminie/powiecie i chęci wyjazdu w przypadku takiej możliwości respondentów według wykształcenia



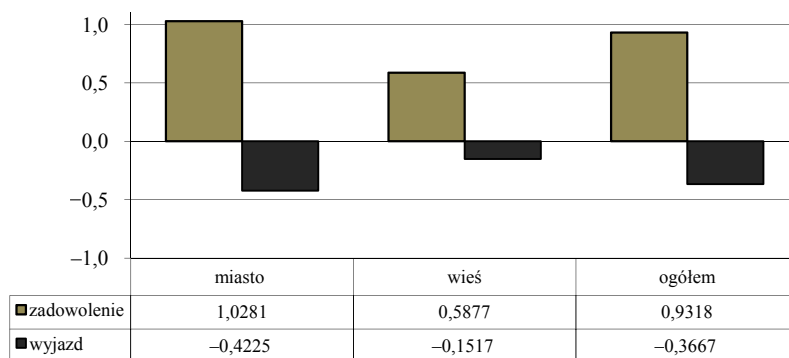
Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 7. Średnia ocena zadowolenia z mieszkania w danej gminie/powiecie i chęci wyjazdu w przypadku takiej możliwości respondentów według płci



Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 8. Średnia ocena zadowolenia z mieszkania w danej gminie/powiecie i chęci wyjazdu w przypadku takiej możliwości respondentów według miejsca zamieszkania



Źródło: obliczenia własne.

Ogólnie wszyscy respondenci są zadowoleni z mieszkania w swojej gminie/powiecie i nie chcą z niej/niego wyjeżdżać. Wraz ze wzrostem wieku badanych zwiększa się niechęć do wyjazdu. Większe zadowolenie z miejsca zamieszkania (średnia powyżej 1) wyrażają osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym, kobiety i mieszkańcy miast.

## Podsumowanie

W artykule przedstawiono wyniki analizy ankiet przeprowadzonych wśród klientów gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim. Respondenci wyrażali opinie na temat swoich oczekiwań i oceny usług świadczonych przez urząd usług. Największe luki, czyli różnice między postrzeganą a oczekiwaną jakością usług, dotyczą następujących argumentów: dostosowanie urzędu dla osób niepełnosprawnych, dostęp do urzędnika przez e-mail, sprawność i szybkość załatwiania sprawy przez urzędników, przejrzyste informowanie o zasadach załatwiania spraw w urzędzie, czas oczekiwania na przyjęcie przez urzędnika oraz stosowanie zrozumiałego języka w pismach. Analiza jakości świadczonych przez urzędy usług przeprowadzona w podgrupach respondentów pozwoliła wyciągnąć wniosek, iż jakość ta najbardziej zbliżona była do oczekiwań według klientów młodszych

(18–44 lata), klientów z wykształceniem średnim, oraz kobiet. Respondenci ci wyżej oceniali pracę urzędów.

Z analizy pytań dotyczących jakości życia wynika, że wszyscy respondenci są zadowoleni z mieszkania w swojej gminie/powiecie i nie chcą z niej wyjeżdżać. Im starszy respondent, tym większą wykazuje niechęć do wyjazdu. Większe zadowolenie z miejsca zamieszkania wyrażają osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym, kobiety i mieszkańcy miast.

## Literatura

*Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

Parasuraman A., Berry L.L., Zeithaml V.A., *Communication and Control Processes in the Delivery of Service Quality*, "Journal of Marketing" 1988, Vol. 52, s. 35–48.

Parasuraman A., Berry L.L., Zeithaml V.A., *SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Customer Perceptions of Service Quality*, "Journal of Retailing" 1988, Vol. 64, s. 12–40.

Sagan A., *Skale jako podstawowy instrument pomiaru w badaniach satysfakcji i lojalności*, StatSoft Polska 2003, <http://www.statsoft.pl/czytelnia/marketing/skale.pdf> (z dn. 15.08.2010).

Walesiak M., *Metody analizy danych marketingowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

[www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl) (z dn. 15.08.2010).

*Zarządzanie satysfakcją klienta. Europejski poradnik praktyka. Jakość w administracji* (tytuł oryginału: *European Primer on Customer Satisfaction Management*), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.

## RATE OF THE QUALITY OF SERVICES PROVIDED BY THE LOCAL GOVERNMENT UNITS

### Summary

In Zachodniopomorskie province in the years 2009–2011 the project „Initiate management improvement in Local Government Units in the area of Zachodniopomorskie province” is being realized. The aim of this project is to initiate improvement in range of methods of measuring the customers and office workers satisfaction. The aim of the article is to present the results of pooled analysis of individual customers for eight

poviats and commune departments. The surveys conducted among 1559 people are a source of data. Analysis included the expectations and the rate of the quality of services provided by Local Government Units.

*Translated by Michał Markowicz*

**Keywords:** Local Government Units, quality of services, SERVQUAL.

