



ANALIZA BADAŃ ANKIETOWYCH DOTYCZĄCYCH SATYSFAKCJI KLIENTA W URZĘDACH GMIN WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

BADANIE PRZEPROWADZONE PRZEZ STUDENTÓW
KIERUNKU ADMINISTRACJA

Raport z badań

1. Temat badań

Analiza badań ankietowych dotyczących satysfakcji Klienta w urzędach gmin województwa Kujawsko – Pomorskiego.

2. Streszczenie

Opracowanie dotyczy poziomu satysfakcji Klienta z usług urzędów gmin, obejmuje swoim zakresem wszystkie urzędy gmin na terenie województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przeanalizowane zostały wyniki badań ankietowych dotyczące satysfakcji Klienta przeprowadzane przez urzędy gmin województwa Kujawsko-Pomorskiego od początku ich gromadzenia, aż do chwili obecnej. Większość ankiet powstawała w oparciu badanie „Oceń Urząd”. W analizie wykorzystano także komentarze Klientów urzędów gmin, w których wypowiedzieli się oni na temat jakości świadczonych usług i wysuwali własne pomysły mające zagwarantować jak najwyższą jakość obsługi. Dostęp do wyników z badań ankietowych możliwy był dzięki zastosowaniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, korespondencja prowadzona była za pomocą Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP).

3. Wprowadzenie

Celem badań było ustalenie jakości usług świadczonych w urzędach gmin na terenie województwa Kujawsko-Pomorskiego, weryfikacja sprawności wykorzystania przez owe urzędy z platformy ePUAP oraz realizacji obowiązku nałożonego na gminy przez ustawę z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zakresie udostępniania zainteresowanym informacji publicznej. Ustalone wnioski mają za zadanie posłużyć do wprowadzenia poprawek w zakresie funkcjonowania urzędów gmin oraz jakości obsługi Interesantów.

Poruszana problematyka ma istotne znaczenie z uwagi na stosunkowo niski wskaźnik poważania społecznego zawodu urzędnika, co uwidacznia się w badaniach CBOS. Zawody związane z pełnieniem funkcji publicznych lub zajmowaniem stanowiska w administracji publicznej poważa w dużym stopniu mniej niż połowa badanych,

największy wzrost dużego poważania zawodu urzędnika nastąpił pomiędzy badaniem z 1999 roku a 2008 – wynosił on aż 16 punktów procentowych. Od 2008 roku wartość ta nie zmieniła się znacząco – w przypadku „średniego poważania” na przestrzeni ostatnich 11 lat odsetek badanych deklarujący ten rodzaj szacunku wzrósł o 3 punkty procentowe, natomiast badanych deklarujących „małe poważanie” spadł o 1 punkt procentowy”¹. Analiza badań ankietowych dotyczących satysfakcji klienta w urzędach gmin ma o tyle istotne znaczenie w kontekście postrzegania zawodu urzędnika, iż to właśnie na tym szczeblu społeczeństwo ma najczęstszy kontakt z aparatem państwowym. Co za tym idzie – postrzeganie urzędów gmin, ocena jakości pracy, zaangażowania oraz wykształcenia urzędników wpływa na postrzeganie przez społeczeństwo całości pracy administracji publicznej.

Znaczące dla całego badania jest wykorzystanie do komunikacji z urzędami metod teleinformatycznych – przede wszystkim platformy ePUAP. Zweryfikowanie, czy urzędnicy w należyty sposób wykorzystują dane im przez prawo możliwości załatwiania spraw na odległość ma istotne znaczenie szczególnie w czasie pandemii.

4. Przegląd literatury

Białas S., Litwin J., *Poziom satysfakcji z pracy pracowników administracji publicznej na przykładzie Urzędu X*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Nr 97 Seria: Administracja i Zarządzanie 2013, s. 305-316.

Gawłowski R., Machalski P., Mako K., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Nauka administracji, red. Joanna Bukowska, Zbigniew Cieślak (redaktor naukowy), Wojciech Federczyk, Michał Klimaszewski, Bartosz Majchrzak, Warszawa 2017.

Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010.

Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej red. Andrzej Piekara Warszawa 2002.

¹ Komunikat z badań CBOS, nr 157/2019, „Które zawody poważamy?”.

Stasiak E., *Postawy etyczne pracowników administracji samorządowej*, w: „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”/”Annales. Ethics in Economic Life” 2015, Vol. 19, No. 1, February 2016, 83–94 doi: <http://dx.doi.org/10.18778/1899-2226.19.1.06>.

Suwara B., *Wpływ motywowania pracowników na jakość pracy gminnej administracji publicznej*, w: Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego 2011, nr 4/1, s. 197-210.

Wysocki S., *Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć ?* w: Efektywność działania administracji publicznej w Polsce, red. A. Gołębiowska P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 169-183.

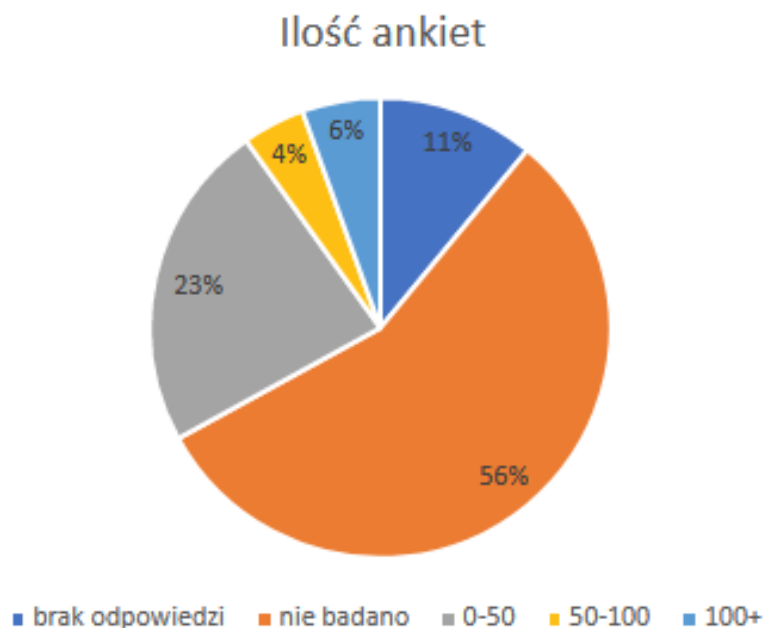
5. Procedura

Badanie polegało na wysłaniu – w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej i poprzez platformę ePUAP – wniosków do urzędów gmin województwa Kujawsko-Pomorskiego z prośbą o udostępnienie wyników badań ankietowych na temat satysfakcji Klientów z usług tychże urzędów. Następnie uzyskane dane wprowadzone zostały przez studentów do programu Excel, gdzie możliwe było szybkie porównanie jakości świadczenia usług w poszczególnych wydziałach i jednostkach urzędów. Analiza dotyczyła także zależności pomiędzy zadowoleniem z jakości świadczonych usług, a wiekiem, płcią oraz wykształceniem Interesantów. W badaniu wzięte zostały pod uwagę komentarze Klientów dotyczące funkcjonowania urzędów gmin oraz sugestie, co zdaniem Interesantów należy poprawić.

6. Wyniki

Analiza badań ankietowych przyniosła ciekawe wyniki. Przede wszystkim negatywnym wnioskiem płynącym z badania jest fakt, iż stosunkowo niewiele urzędów gmin było zainteresowane uzyskaniem informacji zwrotnej od Interesantów, czy jakość świadczonych usług stoi na należytych poziomie. W skali powiatów szczególnie negatywnie odznaczają się Powiat Aleksandrowski, Powiat Brodnicki, Powiat Grudziądzki, Powiat Radziejowski, Powiat Rypiński, Powiat Sępoleński, Powiat Świecki, Powiat Tucholski i Powiat Włocławski. W wyliczonych powiatach większość gmin nie prowadziła w swoich urzędach badań w zakresie jakości obsługi klienta. Na wyróżnienie zasługują gminy Powiatu Żnińskiego – tylko jeden urząd gminny nie

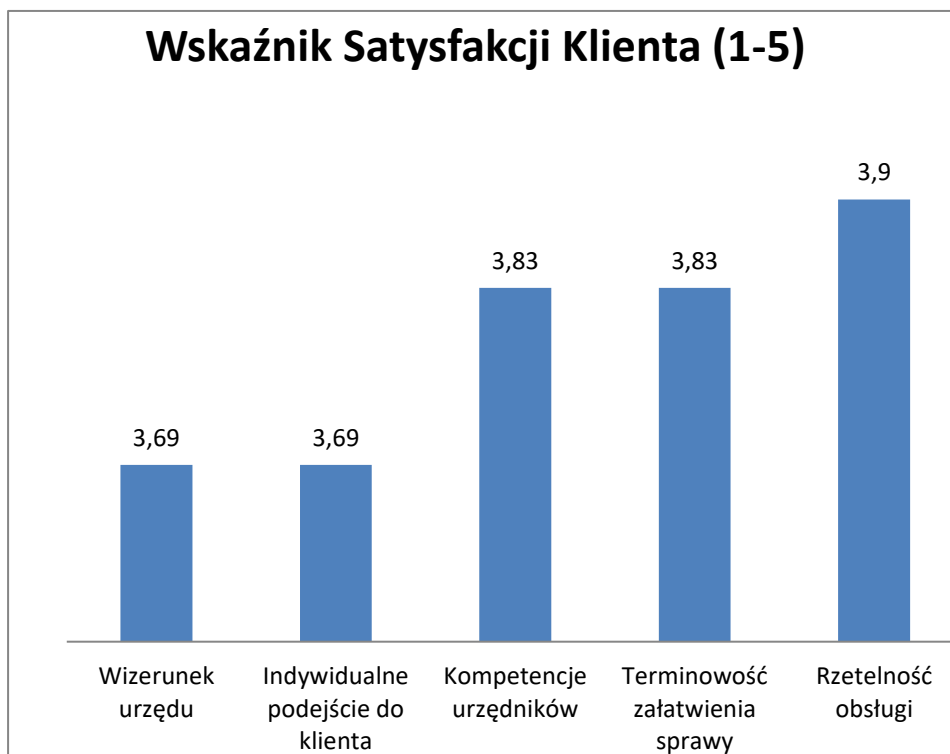
przewodził rzeczono badania, a także Powiaty Bydgoski i Chełmiński, w których badanie dotyczące satysfakcji Klienta prowadziła więcej niż połowa urzędów gmin.



Wykres nr 1. Liczba wypełnionych ankiet.

Badanie wykazało, że niepokojąco niski jest odsetek Interesantów, którzy czują potrzebę podzielenia się swoimi odczuciami związanymi z jakością obsługi w urzędach. Wśród gmin prowadzących badanie liczba ankiet wypełnionych w ramach jednej gminy rzadko kiedy przekraczała 100, zazwyczaj oscylowała w granicach kilkudziesięciu, a czasem kilkunastu. Skrajnym przypadkiem jest wynik gminy Rojowo, w którym mimo prowadzenia badania przez okres ponad roku (11.09.2018 – 31.10.2019) wypełniona została zaledwie jedna ankietka. W liczącym blisko 20 tys. mieście – Chełmnie – wypełnione zostały zaledwie 43 ankiety. Tak niski poziom zaangażowania społeczeństwa w poprawę jakości usług świadczonych przez urzędy może sprzyjać odchodzeniu od prowadzenia tego typu badań ankietowych, co skutkowałoby jeszcze mniejszym wpływem mieszkańców na standard obsługi Klienta przez aparat administracyjny państwa.

Szczegółowa analiza badań wskazała, że do grup najbardziej niezadowolonych z jakości obsługi Klienta można zaliczyć najmłodszych Polaków (w wieku niższym niż 30 lat) i osoby najsłabiej wykształcone.



Wykres nr 2. Wskaźnik satysfakcji klienta w poszczególnych aspektach oceny.

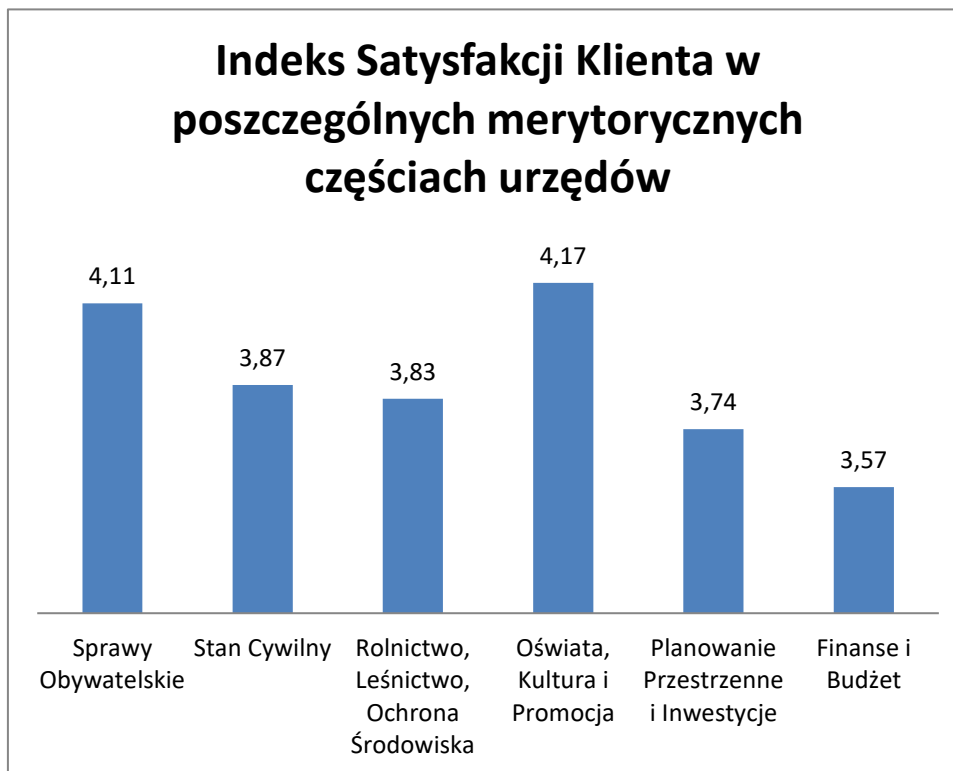
Budującym wnioskiem może być fakt, iż ankietowani spośród ocenianych parametrów najwyżej ocenili rzetelność obsługi (3,91), kompetencje urzędników (3,87) oraz terminowość załatwienia sprawy (3,86). Niżej ocenione zostały wizerunek urzędu (3,69) oraz indywidualne podejście do Klienta (3,69). Ankietowani często wskazywali na niewystarczającą liczbę miejsc parkingowych (3,47) oraz nieczytelność strony internetowej urzędu (3,78). Zdaniem badanych uwaga, jaką okazują im urzędnicy nie zawsze jest wystarczająca (3,70), część wskazywała na lekceważący stosunek urzędników do Interesantów (3,74). Bardzo wysoko ocenione zostały parametry związane z merytorycznym przygotowaniem osób zatrudnionych w urzędach do wykonywania pracy – ze stwierdzeniem, że urzędnicy posiadają odpowiednią wiedzę i kompetencje zgodziła się większość badanych (4,12). Klienci zadowoleni byli także z faktu, iż urzędnicy potrafią rozwiązać ich wątpliwości dotyczące danej sprawy administracyjnej (4,39). Badani stosunkowo wysoko ocenili także etykę urzędników przy załatwianiu spraw (4,19) oraz trzymanie się przez urzędników litery prawa (4,09).

Analiza danych pozwala stwierdzić, że na niską ocenę wizerunku urzędu wpływa przede wszystkim brak miejsc parkingowych – w tym aspekcie ocena wyniosła zaledwie 3,47 i była zdecydowanie poniżej średniej całej badanej kategorii. Najwyżej oceniona została dobra lokalizacja urzędu – jako jedyny sprawdzany parametr w tym aspekcie przekroczył on granicę 4 punktów (4,02). Ubiór urzędników i czystość pomieszczeń otrzymały noty wyższe niż ogólna dla tej kategorii – kolejno: 3,83 i 3,82 – ale były one wciąż niższe od ocen dotyczących merytorycznej obsługi Klientów. Wyniki pozwalają wysnuć wniosek, że niedostępność miejsc parkingowych w okolicy urzędów ma znaczny wpływ na końcową ocenę ich wizerunku. Przyczyną tego stanu rzeczy nie jest złe ułożenie budynku, ale inne względy, które warunkują dojazd do urzędu autem, a nie innym środkiem lokomocji.

Ciekawe wnioski płyną z dokładnej analizy poszczególnych parametrów składających się na ocenę w kategorii kompetencje urzędników. Wynika z niej, że urzędnicy mają odpowiednie kompetencje i wiedzę, potrafią rozwiązać wątpliwości Klientów, jak również udzielają pomocy w załatwieniu spraw (wyliczone zmienne uzyskały wynik powyżej 4 punktów, zdecydowanie powyżej średniej dla całej kategorii). Badani wskazali jednak, że język, którego używają pracownicy administracji, bywa dla nich niezrozumiały – w aspekcie komunikatywności wypowiedzi urzędnicy uzyskali zaledwie 3,73 punktu i był to wynik poniżej łącznej oceny swojej kategorii. Pozwala to wysunąć wniosek, że przy kształceniu kadry urzędniczej należy zwrócić uwagę nie tylko na twardą wiedzę i umiejętność jej stosowania, ale również kompetencje miękkie. Powyższa refleksja uwypukla się w zestawieniu z oceną indywidualnego podejścia do Klienta, które całościowo ocenione zostało zaledwie na 3,69 punktu – z czego najlepiej ocenianym w tej kategorii aspektem były godziny otwarcia urzędu (3,98).

W przypadku terminów Klienci pozytywnie oceniają szybkość obsługi, wskazali, że otrzymali informację o terminie załatwienia sprawy, jak również ten termin został dotrzymany. Zdecydowanie poniżej średniej dla tej kategorii spraw badani ocenili czas oczekiwania na decyzję – zaledwie 3,68 punktu. Biorąc pod uwagę, że terminy, o których stanowią przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, są dotrzymywane, można wysnuć wniosek, że Klienci są niezadowoleni nie tyle z długiego czasu oczekiwania na decyzję w danym urzędzie, ale z rozwiązań przyjętych przez administracją w ogóle.

Spośród poszczególnych referatów urzędów najwyższe oceny uzyskały te, które zajmowały się oświatą, kulturą i promocją (4,17) oraz sprawami obywatelskimi (4,11), najsłabiej oceniono referat finansów i budżetu (3,57).



Wykres nr 3. Wskaźnik satysfakcji klienta w poszczególnych merytorycznych częściach.

Wśród komentarzy pozostawianych przez Klientów w ankietach przeważają te negatywnie oceniające badany urząd. Ich lektura wskazuje, iż możliwa jest sytuacja, w której to Interesanci niezadowoleni z obsługi częściej wyrażają swoje opinie dotyczące pracy urzędu, niż osoby nią usatysfakcjonowane.

W komentarzach dominują uwagi niemerytoryczne, często personalnie wskazujące osoby, co do których kierowane są zarzuty. Wartym przytoczenia są komentarze dotyczące gminy Nowa Wieś Wielka, w której badani pisali w propozycjach usprawnienia pracy urzędu m. in. (pisownia oryginalna) „ZMIANA WÓJTA I 80% LUDZI PRACUJACYCH W URZEDZIE”, „Zwolnić pana xxx” (dane osobowe zostały usunięte z tekstu), „Wymienić cały Referat Zagospodarowania Przestrzennego. Brak kompetencji”. Treść niektórych komentarzy wskazuje, że Klienci urzędów nie wiedzą, jaki jest zakres ich pracy i odnoszą się do działań całej administracji publicznej. Przykładem na takie potraktowanie ankiety jest propozycja dotycząca Gminy Książki – w trakcie opracowania badań ankietowych przez pracowników rzeczonoj gminy

pojawiła się adnotacja „uwaga nie dotyczy urzędu Gminy Książki”. Treść owej uwagi nie została przytoczona w wynikach. Wiadome natomiast jest, że osoba komentująca nie odnosiła się bezpośrednio do podmiotu badania – tj. Urzędu Gminy Książki. Innym przykładem odniesienia pracy pojedynczego urzędu do całości administracji publicznej jest komentarz z ankiety Gminy Szubin; „wysłać urzędników na pół roku do pracy w korporacji aby nauczyli się jak się pracuje a nie przychodzi do pracy”. W przytoczonym komentarzu można dostrzec niezadowolenie Klienta z całości funkcjonowania administracji. Postulat dotyczy przemodelowania systemu obsługi Obywatela w taki sposób jak w przedsiębiorstwach prywatnych, których charakterystyczną cechą jest nastawienie na zysk. Z komentarza nie wynika, jak miałyby zostać zorganizowany taki system pracy urzędniczej – zakładający rynkową ocenę wartości pracy danej osoby oraz jej zaangażowania w pełnioną funkcję.

Mniejszość komentarzy rzeczywiście wносиła jakąkolwiek wartość dodaną do ankiety i propozycję zmiany na lepsze w urzędzie. Pozytywnym przykładem może być ankieta gminy Osielsko – „zmienić stronę internetowa, wprowadzić rubrykę kontaktu z mieszkańcami gdzie osoby odpowiedzialne za dana jednostkę mogłyby odpowiadać na forum. To jest naprawdę niezbędna sprawa do kontaktu z mieszkańcami”, oraz Szubina – „Pożądanym byłoby zwiększenie zainteresowania władz gminy mniejszymi miejscowościami. Bez wsparcia organów władzy urzędnikom trudno jest wykonywać właściwe zadania ciążące na jednostce samorządu i wspierać mieszkańców w trudach ich zamieszkania w gminie Szubin”, „stworzenie portalu informacyjnego gdzie sprawdzisz czy masz zapłacone podatki i śmieci”. Nieliczni Klienci zwrócili uwagę na istotny aspekt funkcjonowania administracji, tj. kwestie podnoszenia kwalifikacji urzędników oraz wysokość wynagrodzeń w sektorze publicznym. Jeden z ankietowanych napisał „Moim zdaniem wynagrodzenia pracowników urzędu powinny być wyższe. Pracownicy powinni być często wysyłani na szkolenia, które podnosiłyby systematycznie ich kompetencje”.

Faktem wartym odnotowania jest silna zależność pomiędzy merytoryką komentarza, a jego poprawnością językową, ortograficzną i interpunkcyjną. Koresponduje to ze wskazaną wcześniej informacją, iż biorąc pod uwagę wykształcenie ankietowanych, najniższym poziomem zadowolenia ze świadczonych przez urzędy usług są osoby o wykształceniu najwyżej gimnazjalnym.

Krzepiącym jest fakt, że zdecydowana większość gmin sprawnie poradziła sobie z udzieleniem informacji w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Sprawy w tym zakresie były załatwiane zgodnie z terminami wynikającymi z ustawy, w przypadku konieczności głębszego opracowania danych z badań ankietowych urzędy gmin informowały o wydłużonym czasie załatwienia sprawy. Urzędnicy dobrze radzą sobie z załatwianiem spraw administracyjnych z wykorzystaniem środków teleinformatycznych, co jest szczególnie godne odnotowania w obecnej sytuacji pandemicznej. Platforma ePUAP działa sprawnie i jest faktycznym ułatwieniem dla Klienta w kontakcie z organami władzy publicznej, jak i całym aparatem administracyjnym.

W kwestii łatwości dostępu do informacji publicznej niechlubnym przykładem stał się urząd gminy Barcin, który odpowiedział na wniosek wezwaniem do wykazania w terminie 7 dni, że udostępnienie wskazanych we wniosku informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Urzędnicy powołali się na art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i próbowali wykazać, że wyniki badania ankietowego dotyczącego satysfakcji Klientów z jakości usług świadczonych przez urząd jest informacją przetworzoną. W odpowiedzi wykazaliśmy, że dostęp do owych danych nie można traktować jako dostępu do informacji przetworzonej, gdyż dzięki zastosowaniu ankiet w formie elektronicznej udostępnienie wyników nie stanowi dla urzędów i urzędników dużego obciążenia czasowego i nie angażuje dodatkowych pracowników, jak i nie utrudnia funkcjonowania urzędów. Ewentualna anonimizacja danych osobowych pojawiających się w ankietach, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (I OSK 792/11 numer 825623) nie powoduje, że informacja prosta zmienia się w informację przetworzoną, bowiem czynność anonimizacji polega na przekształceniu informacji, a nie jej przetworzeniu. W wyroku NSA stwierdził ponadto, że „nie stanowi o przetworzeniu informacji sięganie do materiałów archiwalnych”. Ponadto wykazaliśmy, że nawet jeśli prowadzona przez Urząd Miejski w Barcinie ocena nie przybrała w ramach badania ankietowego prowadzonego przez stronę internetową trudno jest uznać, że organ wskazał przekonująco, że zakres informacji jest informacją przetworzoną. Wniosek obejmował bowiem jedynie udostępnienie zebranych wyników badań, a nie ich analizę. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Białymstoku (II SA/Bk 549/15, numer 1364875) „Sięgnięcie do zbiorów dokumentacji zawierających informacje proste i wyselekcjonowanie spośród nich –

choć niewątpliwie przy wskazanej ilości dokumentacji i zakresu czasowego może być czasochłonne i pracochłonne – nie skutkuje przekształceniem informacji prostej w informację przetworzoną.” Analogicznie uznał WSA Gdańsk (II SA/Gd 209/18), który w swoim wyroku stwierdził, że „Czynności te bowiem nie mają charakteru intelektualnego, twórczego, a stanowią proste czynności kancelaryjno – biurowe o charakterze technicznym”. Urząd gminy Barcin dopiero po tak wyczerpującym uzasadnieniu wniosku udzielił rzeczonyj informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie niewątpliwie będzie miało wpływ na poprawę jakości obsługi urzędów gmin w województwie Kujawsko-Pomorskim. Wyniki powyższej analizy przekazane zostaną gminom do samodzielnej interpretacji i wyciągnięcia stosownych wniosków na przyszłość.

Wartym odnotowania pozostaje fakt, iż badanie zostało przeprowadzone z inicjatywy studentów kierunku administracja – czyli w większości przyszłych urzędników lub innych pracowników sektora publicznego. Zaangażowanie w badanie pozwala potwierdzić tezę, która unaoczniała się podczas analizy ankiet dotyczących satysfakcji Klientów – urzędnicy pozostają grupą dobrze wykształconą, przygotowaną do pełnienia powierzonych im funkcji oraz otwartych na nowe formy kontaktu ze społeczeństwem.

Patrząc z optymizmem w przyszłość pozwalają także wyniki samych ankiet. Oceny przyznane urzędów gmin w zdecydowanej większości przekraczają przeciętny poziom, a w wielu kwestiach szczególnie istotnych z punktu widzenia skutecznej administracji – osiągają dobre i bardzo dobre wskaźniki. Badanie wykazało, że poprawy wymaga przede wszystkim podejście aparatu urzędniczego do Klienta, które powinno opierać się przede wszystkim na wzajemnym szacunku oraz empatii, a nie jedynie chłodnej realizacji spraw w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego i inne przepisy prawa. Analiza ankiet wskazuje, że współcześnie Klienci urzędów oczekują w równym stopniu kompetencji osób je obsługujących, jak i życzliwości oraz osobistego podejścia. Połączenie zasad prawa administracyjnego z indywidualizmem w kontaktach personalnych między urzędnikami a Klientami jest jednym z większych wyzwań, z którym poradzić będą musiały sobie zarówno osoby obecnie zatrudnione w

administracji publicznej, jak i młodzi adepci administracji dopiero rozpoczynający swoją drogę w służbie Ojczyźnie i społeczeństwu.

Tobiasz Chrostowski - koordynacja projektu

Karolina Boniek

Alina Fons

Natalia Górna

Paula Henke

Roksana Jankowska

Natalia Karaś

Milena Kokocińska

Kamil Mazurek

Bartosz Nowak

Anita Nowicka

Magda Romel

Jolanta Seremak

Karolina Skowron

Paulina Staškowiak

Marta Strojek

Kamil Wendrowski

Malwina Wilińska

Dominik Wiśniewski

Dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka