

Agnieszka Chrisidu-Budnik

Uniwersytet Wrocławski

KLIENT ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Koncepcja klienta, jako odbiorcy usług świadczonych przez organizacje publiczne dotarła do Polski z krajów anglojęzycznych i związana jest z ich kulturą polityczną. Odbiorcy usług dostarczanych przez organizacje publiczne opisywani są za pomocą różnych terminów: „client”, „customer”, „consumer”, których odpowiednikiem w języku polskim są terminy: „klient/ konsument”¹. W krajach anglojęzycznych posługiwanie się wyżej wymienionymi terminami odzwierciedla jak postrzegany jest odbiorca usług publicznych oraz pozwala zidentyfikować charakter relacji jaki łączy dostarczyciela i odbiorcę owych usług². Klient usług publicznych jest złożonym pojęciem, które przechodziło ewolucję zarówno w kontekście tematyki, którą ten referat podejmuje, jak też jego roli w społeczeństwie. Celem artykułu jest ukazanie złożoności pojęcia klient organizacji publicznej oraz prezentacja jego ram pojęciowych.

Wieloznaczność terminu „klient”

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu client jest utożsamiany z odbiorcą usług publicznych w państwie opiekuńczym określanym także mianem państwa dobrobytu (welfare state). Poszerzenie zakresu działalności państwa w okresie powojennym spowodowało, że pod egidą świadczeń zbiorowych rosła liczba pracowników sektora publicznego (pracowników opieki społecznej, nauczycieli, urzędników, lekarzy itp.), którzy realizowali strategię „profesjonalizmu”, kształtującą ich autonomię zawodową na wzór grup zawodowych o ustalonej już po-

¹ W kulturze anglojęzycznej odbiorca dóbr/ usług publicznych (public service user) jest także określany jako „stakeholder”, „taxpayer”, „the public”, „expert by experience”. Zob. J. Alford: *Defining the Client in the Public Sector: A Social – Exchange Perspective*. „Public Administration Review” 2002, No. 3, s. 337.

² C. McDonald: *Challenging Social Work: The Context of Practice*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 115.

zycji³. Dostarczyciele usług publicznym stali się profesjonalistami, a władza ekspercka podstawą podejmowanych przez nich decyzji. Odbiorca usług publicznych (client) stanowi pasywny podmiot, który potrzebuje pomocy ze strony państwa, ponieważ sam nie dysponuje dostateczną wiedzą, zdolnościami, umiejętnościami, aby rozwiązać swoje problemy i zaspokoić potrzeby. Dostarczyciele usług publicznych są aktywnymi profesjonalistami zorganizowanymi w hierarchicznych strukturach, w obrębie których identyfikują problemy odbiorców usług publicznych i właściwe sposoby ich rozwiązania. „Dobry klient” to taki, który akceptuje profesjonalizm dostawcy i aprobuje jego zalecenia⁴. W relacji usługodawca-client, ten pierwszy jest podmiotem aktywnym – identyfikuje potrzeby odbiorcy oraz definiuje komponent merytoryczny konkretnej usługi publicznej. W państwie opiekuńczym dominuje wertykalny układ świadczenia usług publicznych; politycy, pracownicy służby cywilnej zamknięci w hierarchicznych strukturach postrzegani są jako kompetentni i życzliwi profesjonalisci przepojeni ideałami służenia klientowi i wspólnoty lokalnej.

W 1979 roku premierem Wielkiej Brytanii zostaje należąca do partii Konserwatywnej Margaret Thatcher. W 1980 roku wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych wygrywa kandydat Partii Republikańskiej Ronald Reagan. Oboje uważali się za uczniów Milтона Friedmana i tym samym kwestionowali ideę państwa dobrobytu oraz propagowali podejście menedżerskie do świadczenia usług publicznych. Zaczęła się epoka liberalizacji, prywatyzacji, deregulacji i obniżania podatków. Odbiorca usług publicznych zgodnie z założeniami państwa liberalnego to customer, consumer – aktywny podmiot, ponoszący odpowiedzialność za decyzje jakie podejmuje. Klient w państwie liberalnym ekonomicznie uosabia trzy wartości jakie gwarantuje rynek, a które tak cenil Friedman: wolność wyboru, wyzwanie, ryzyko. Jeżeli uważa się, że klient powinien być suwerenny, to rozwiązaniem, które należy wdrożyć, aby dostarczać publiczne usługi wydajnie i efektywnie jest uwolnienie mocy rynku⁵. Uznanie, że mechanizmy rynkowe powinny dotyczyć wszystkich relacji społecznych, w tym procesów świadczenia usług publicznych, legło u podstaw idei, które propagował Friedman, a które z różnym powodzeniem starali się wdrożyć Thatcher i Reagan; np. państwo powinno wycofać się z prowadzenia szkół, a zamiast tego dawać rodzicom bonusy edukacyjne, które wydadzą na dowolnie wybrane przez

³ J. Scott: *Władza*. Sic, Warszawa 2006, s. 136.

⁴ H. McLaughlin: *What's in a Name: 'Client', 'Patient', 'Customer', 'Consumer', Expert by Experience, Service User-What's Next?* „The British Journal of Social Work” 2009, No. 6, s. 1103.

⁵ J. Le Grand: *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press, Oxford 2003, s. 9.

siebie szkoły prywatne lub szkoły prowadzone przez organizacje non-profit. Friedman proponował nawet likwidację publicznej opieki społecznej, którą miał zastąpić „ujemny podatek dochodowy”. Aprobata niezachwianej wiary Friedmana, że cena skutecznie steruje gospodarką, jeśli nie miesza się do tego państwo spowodowało, iż państwo liberalne zakwestionowało przydatność biurokracji, służby cywilnej i wykwalifikowanych profesjonalistów jako strony dominującej w procesie świadczenia usług publicznych; stroną dominującą staje się klient – customer, consumer. Państwo liberalne zakłada, że klient jest suwerennym podmiotem, który jest w stanie dokonać racjonalnej oceny jakości usługi publicznej, dokonać racjonalnego wyboru dostawcy usługi publicznej oraz dokonać sprawnego jej zakupu.

Termin „customer” jest silnie osadzony w koncepcjach marketingu. Usługa publiczna traktowana jest jako produkt, a mechanizm rynkowy pozwala klientowi na korzystanie z jego prakseologicznych, ekonomicznych, estetycznych ocen. Z tego punktu widzenia, im wyższa jakość usługi publicznej, tym większa satysfakcja klienta. Metafora klienta zamknięta w terminie customer odzwierciedla charakter nabywania usług publicznych w sposób bardzo konkretny, każdy zakup oparty jest na kryterium jej jakości. W tym kontekście znaczenia nabiera problematyka jakości usług publicznych, czynników wpływających na jakość, satysfakcja z usług świadczonych przez organizacje publiczne, metody i techniki pomiaru jakości usług i satysfakcji klienta⁶.

Termin „consumer” pojawia się w kontekście akcentowania konieczności uruchomienia mechanizmu konkurencji w sektorze publicznym i tym samym stworzenia odrębnemu podmiotowi – consumer możliwości wyboru dostawcy usługi publicznej⁷. Metafora klienta zamknięta w terminie „consumer” stanowi negację logiki państwa opiekuńczego; usługa publiczna staje się towarem (powszechnym dobrem konsumenckim), każdy zakup stanowi głos oddany na dany towar i przeciwko wszystkim innym danego rodzaju.

Klient w państwie opiekuńczym i państwie liberalnym ekonomicznie

W państwie opiekuńczym klient otrzymuje usługi publiczne od paternalistycznego państwa. Publiczny monopol na świadczenie usług oddaje ich szczególny charakter, są traktowane jako dobro wspólne. W państwie liberalnym, między innymi przez uruchomienie procesów prywatyzacji i deregulacji, custo-

⁶ C. Needham: *Customer Care and the Public Service Ethos*. „Public Administration” 2006, No. 4, s. 845-860; M. Powell [et al.]: *Broadening the Focus of Public Service Consumerism*. „Public Management Review” 2010, No. 3, s. 324-336.

⁷ R. Simmons, M. Powell, I. Greener: *The Public Service Consumer*. Policy Press, Bristol 2009.

mer, consumer otrzymuje możliwość wyboru spośród konkurujących między sobą organizacji publicznych, prywatnych i non-profit. „Dobry klient” to taki, który jest w stanie opierając się na kryteriach rynkowych dokonać oceny jakości usługi i wybrać jej dostawcę⁸. „Nie ma czegoś takiego jak społeczeństwo. Są tylko pojedynczy mężczyźni, kobiety i rodziny” – to zdanie wypowiedziała Margaret Thatcher w 1987 roku w jednym z wywiadów. „Pojedynczy mężczyźni i kobiety” to klienci, którzy mają samodzielnie sobie radzić na wolnym rynku nabywając usługi publiczne, które należy traktować jak produkty, towary rynkowe. Dlatego też relacja między dostawcą a odbiorcą usług publicznych ma być podobna, a jeżeli to możliwe, identyczna z relacją zachodzącą w środowisku biznesowym między producentem dóbr/usług rynkowych a jego klientem. Charakterystyczny dla państwa dobrobytu wertykalny układ świadczenia usług publicznych w państwie liberalnym zostaje zastąpiony lub uzupełniony przez horyzontalne mechanizmy ich dostarczania. Potrzeby odbiorców usług publicznych stają się najważniejszą kategorią dla usługodawców, podobnie jak potrzeby nabywców dóbr prywatnych są najważniejszą kategorią z rynkowego punktu widzenia. W państwie opiekuńczym w relacji dostawca-odbiorca ten pierwszy jest aktywny, definiuje potrzeby klienta i zawartość merytoryczną usługi publicznej, a ten drugi pasywnym odbiorcą, który dostosowuje się do strategii profesjonalizowanej służby cywilnej. W państwie liberalnym w relacji dostawca-odbiorca, ten drugi jest stroną aktywną – definiuje swoje potrzeby i pożądaną zawartość merytoryczną usługi – a orientacja na klienta implikuje pasywną, jednokierunkową reakcję usługodawcy na jego potrzeby. W państwie liberalnym kryterium oceny usługodawcy jest efektywne rozpoznawanie preferencji klienta i zaspokajanie jego potrzeb (consumer) a także dbanie o jego satysfakcję (customer). Podstawowe różnice między państwem opiekuńczym a państwem liberalnym zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Klient w państwie opiekuńczym i państwie dobrobytu

Cecha	Państwo opiekuńcze	Państwo liberalne
Podmiot dominujący	Dostawca usługi	Odbiorca usługi
Usługa publiczna	Dobro wspólne	Produkt, towar
Sposób świadczenia usługi	Wertykalny	Horyzontalny
Kryteria efektywności	Profesjonalizm	Umiejętność rozpoznania preferencji, zaspokajanie potrzeb, satysfakcja klienta
Wartości	Bezpieczeństwo	Wolność wyboru, konkurencja
Koncentracja	Na nakładach	Na wynikach

⁸ H. McLaughlin: Op. cit., s. 1107.

Koncepcja państwa liberalnego propaguje rynkowe rozwiązania w systemie świadczenia usług publicznych, czego wyrazem była i jest implementacja reform instytucjonalnych określanych mianem New Public Management (NPM). Reformy polegają na redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym (downsize), polityce prywatyzacji i deregulacji, realizowaniu usług publicznych w sposób zgodny z „najlepszymi wzorcami biznesowymi”, położeniu nacisku na rezultaty i redukcję kosztów. Docenia się znaczenie jasnego wyznaczania celów, monitorowania wyników, określania standardów usług, korzystania z rozwiązań benchmarkingowych oraz stosowania nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi⁹.

Przejście od koncepcji państwa opiekuńczego do koncepcji państwa liberalnego nie stanowiło zmiany skokowej. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii obywatele posiadali prawo wyboru lekarza pierwszego kontaktu (GP – general practitioner) od 1913 roku¹⁰, istniała też możliwość wyboru szkoły ze względu na przekonania religijne od 1940 roku¹¹. Zamożni obywatele zawsze mieli prawo wyboru nieuczestnictwa i przejścia do sektora prywatnego, który stanowił substytut dla świadczenia tych usług publicznych, na które istniał wystarczający popyt. Przejście od państwa opiekuńczego do państwa liberalnego ekonomicznie również nie stanowiło zmiany powszechnej; pewna grupa zachodnich demokracji (Norwegia, Szwecja, Finlandia) zareagowała na presję reform NPM niejednoznacznie. Nordycka kultura państwa opiekuńczego kwestionowała termin „prywatyzacja”. W krajach nordyckich słowo prywatyzacja budziło reakcje negatywne. Na przykład w Norwegii prywatyzację przedstawiano jako cofnięcie się w rozwoju, postrzegano ją jako zamach na państwo opiekuńcze. Jednocześnie w pierwszej połowie lat 80. XX wieku pojawiło się rosnące poparcie dla reformowania biurokracji w państwach nordyckich¹², ale sposób przeprowadzania tych reform był pozbawiony konfrontacji i ideologii charakterystycznej dla Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych a oparty został na kompromisie i zaufaniu.

Demokracja versus wolny rynek

Klient organizacji publicznej stanowi niejednoznaczny termin obejmujący różne relacje między dostawcą a odbiorcą usług oraz różnorodne zmiany w stosunkach między sektorem publicznym i prywatnym. Jednocześnie jest to pojęcie

⁹ M. Stępień: *Responsywna administracja publiczna*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 72.

¹⁰ R. Klein, J. Millar: *Do-It-Yourself Social Policy: Searching for a New Paradigm?* „Social Policy and Administration” 1995, No. 4, s. 303.

¹¹ M. Powell [et al.]: *Op. cit.*, s. 328.

¹² J.G. March, J.P. Olsen: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Scholar, Warszawa 2005, s. 125-131.

mające silne symboliczne znaczenie w różnych kulturach politycznych. W Polsce określenie „klient organizacji publicznej” wywołuje dwojakiego rodzaju reakcje: pozytywne lub negatywne. Akceptacja wyższości rozwiązań sektora prywatnego nad rozwiązaniami publicznymi uzasadnia twierdzenia, że „najlepsze wzorce biznesowe” mogą i powinny być przenoszone na grunt sektora publicznego; nie występuje zasadnicza sprzeczność między klientem a obywatelem. Negacja przydatności teorii zarządzania w sektorze publicznym uzasadnia formułowanie postulatów o odrzuceniu „najlepszych wzorców biznesowych”, które nie mogą w żadnej mierze mieć zastosowania do sfery świadczenia usług publicznych; odbiorcą usług nie są klienci, ale obywatele.

Powyższe dwa stanowiska nie wyczerpują złożoności zagadnienia. W rezultacie dostrzegając ograniczenia wykorzystania impulsów rynkowych w świadczeniu usług publicznych, nie odrzuca się optyki menedżerskiej i tym samym obecności klienta w obszarze świadczenia usług publicznych. Jednocześnie wskazuje się na jego odrębność – specyfikę w porównaniu do klienta usług/dóbr rynkowych.

Demokracja i wolny rynek stanowią emanację epoki oświecenia. Problem polega na tym, że demokracja nie oferuje produktów, towarów, lecz idee, projekty mające podnieść jakość życia czy ułatwić indywidualny rozwój obywateli. Postulaty umieszczane w obszarze demokracji nie polegają wyłącznie na zaspokajaniu potrzeb klientów, w tym potrzeby konsumpcji. Uświadomienie sobie, że np. edukacja jest dobrem społecznie pożądanym prowadzi do prawnego zobowiązania obywateli w cywilizowanych państwach, niezależnie od ich własnej woli, do zapewnienia dzieciom kształcenia przynajmniej do momentu osiągnięcia przez nie przyjętego w danym kraju wieku. Zatem edukacja jest uznana za dobro wspólne, a wyrazem tego jest obowiązek szkolny – rodzice nie mają wyboru, muszą zapewnić dziecku możliwość uczęszczania do szkoły (publicznej lub prywatnej). Państwo ma natomiast obowiązek zorganizowania systemu edukacji w danym kraju. W imię wartości niematerialnych prawo w danym kraju może ograniczać wolność obywatelską, jak np. przymuszenie do leczenia gruźlicy lub nakaz szczepień profilaktycznych. Obowiązek, przymus eliminują podstawowe wartości rynku. Wolność jednostki na wolnym rynku wyraża się w trzech wymiarach: po pierwsze, jednostka to suwerenny konsument, który korzysta z wolności wyboru, po drugie, klient, który dokonuje wyboru, ma również prawo odrzucić to, co oferuje mu rynek, czyli ma prawo wyboru negatywnego¹³, po trzecie, suwerenność klienta wyraża się w prawie odmowy – suwerenność

¹³ Wybór negatywny podlega ochronie prawnej; klient jest chroniony wobec silniejszych z definicji podmiotów prywatnych, jako dostarczycieli dóbr/usług prywatnych (prawa konsumenta).

(autonomia) to także prawo do nieuczestnictwa¹⁴. Obowiązki jakie nakłada na siebie państwo¹⁵, jako usługodawca i na obywateli, jako usługobiorców może eliminować kategorię klienta zamkniętą w metaforze „consumer”, pozwala natomiast odwołać się do kategorii klienta rozumianego jako client (obywatel jako konsument dostosowujący się do rygorów formułowanych przez państwo) lub customer (obywatel jako współtwórca wzorów i wartości, które powinny być zawarte w świadczeniu konkretnej usługi).

Bibliografia

- Alford J.: *Defining the Client in the Public Sector: A Social – Exchange Perspective*. „Public Administration Review” 2002, No. 3.
- Klein R., Millar J.: *Do-It-Yourself Social Policy: Searching for a New Paradigm?* „Social Policy and Administration” 1995, No. 4.
- Le Grand J.: *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press, Oxford 2003.
- March J.G., Olsen J.P.: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Scholar, Warszawa 2005.
- McLaughlin H.: *What's in a Name: 'Client', 'Patient', 'Customer', 'Consumer', Expert by Experience, Service User-What's Next?* „The British Journal of Social Work” 2009, No. 6.
- Needham C.: *Customer Care and the Public Service Ethos*. „Public Administration” 2006, No. 4.
- Powell M. [et al.]: *Broadening the Focus of Public Service Consumerism*. „Public Management Review” 2010, No. 3.

¹⁴ A. Aldridge: Op. cit., s. 137.

¹⁵ Specyfika sektora usług publicznych przejawia się między innymi w tym, że państwo może w imię określonych wartości zmonopolizować świadczenie konkretnej usługi i tym samym klient – w sprecyzowanych przez prawo sytuacjach – może zostać pozbawiony prawa wyboru negatywnego i prawa do nieuczestnictwa. Przykładem jest uchwalona w dniu 1 lipca 2011 roku ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 152, poz. 897). Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 roku. Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi ma zacząć funkcjonować najpóźniej 18 miesięcy po wprowadzeniu ustawy, tzn. 30 czerwca 2013 roku. Od 1 stycznia gmina staje się podmiotem odpowiedzialnym za gospodarowanie odpadami na swoim terenie. Do stycznia 2012 roku właściciel nieruchomości (consumer) miał wybór, samodzielnie decydował o wyborze firmy, która zajmuje się wywozem śmieci. Od 1 lipca 2013 roku gmina przejęła wszystkie obowiązki związane z wywozem odpadów, a właściciele nieruchomości utracili prawo wyboru dostawcy usługi. Wybór przechodzi na gminę, która na podstawie Prawa zamówień publicznych ogłasza przetarg i wyłania firmę, która zajmuje się wszystkimi odpadami gminy, a za świadczenie usług w tym zakresie mieszkańcy bezpośrednio płacą gminie. Klient (właściciel nieruchomości) w znaczeniu consumer staje się klientem w znaczeniu client i customer.

Scott J.: *Władza*. Sic, Warszawa 2006.

Simmons R., Powell M., Greener I.: *The Public Service Consumer*. Policy Press, Bristol 2009.

Stępień M.: *Responsywna administracja publiczna*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

THE “CLIENT”, “CUSTOMER” OR “CONSUMER” OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Summary

The consumption of public services is more complex than consumption of private goods and services. Many different terms have been used to describe public services users. In particular, the article identifies the different terms that have been used in public sector, including “client”, “customer”, “consumer”. In very brief and general terms client is often seen as the quintessential welfare state user, the passive recipient of professional knowledge. Customer is linked with quality of public service and performance indicators and performance information. Consumer is linked with choice and competition. The figure of customer and consumer have been central to the institutional reforms later became known as New Public Management.

Dr Agnieszka Chrisidu-Budnik jest adiunktem w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jej zainteresowania badawcze skupiają się na problematyce struktur sieciowych w sektorze publicznym. Jest wykładowcą na specjalnościach Administration in International Organization i Master Managerial Economics oraz na studiach podyplomowych Zamówienia Publiczne.

Ostatnie publikacje:

1. *Struktury heterarchiczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa*, (red.) J. Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.
2. *Dimensions of trust in interorganizational networks*, International Journal of Contemporary Management 2016, nr 15(1).
3. *Wielopłaszczyznowość badań sieci w kontekście zaufania*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, (red.) J. Lichtarski, W. Szumowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016.