

Raport miesiąca - bariery administracyjne w urzędach

Konieczność załatwiania spraw urzędowych jest nieodłącznym elementem życia obywateli.

Przykładów nie trzeba szukać daleko, wystarczy pomyśleć o formalnościach związanych z zatrudnieniem. Odprowadzanie składek na ubezpieczenia, składanie zeznań podatkowych jest nieuchronne i powtarzalne. Gdy przydarzy nam się utrata pracy, rejestrujemy się w powiatowym urzędzie pracy. Każdy ma nadzieję, że bezrobocie nie potrwa długo, jednak w praktyce bywa różnie. Tak więc bez względu na swój status musimy kontaktować się z różnymi instytucjami, aby uregulować różne formalności. Mało kto zalicza ten obowiązek do przyjemności.

W kwietniu przeprowadziliśmy badanie dotyczące barier administracyjnych, z jakimi stykają się Polacy w swoim życiu. Jego celem było określenie, czy respondenci doświadczają trudności w kontaktach z urzędami i w jakim stopniu im one przeszkadzają. Zamierzaliśmy również dowiedzieć się, które z czynników systemowych oraz ludzkich dają się najbardziej klientom we znaki oraz które sfery działania administracji są źródłem najbardziej uciążliwych barier.

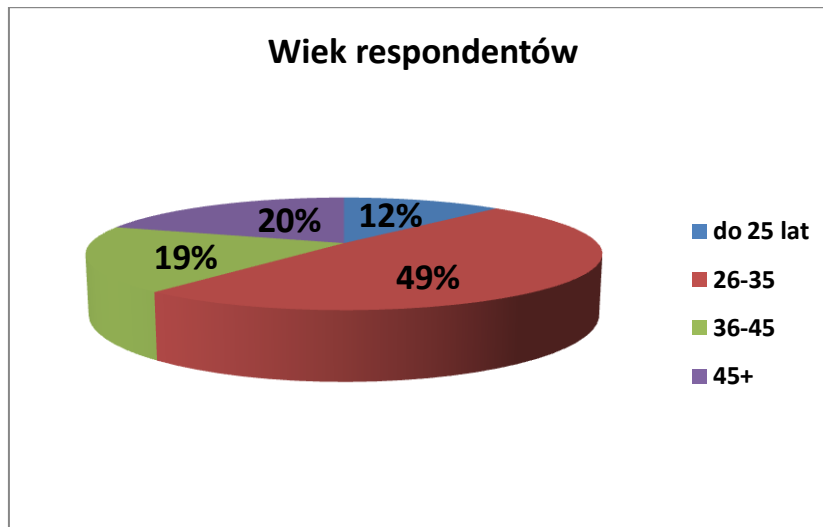
Opracowanie składa się z następujących części:

1. Próba badawcza
 - 1.1. Płeć respondentów
 - 1.2. Wiek respondentów
 - 1.3. Status respondentów
 2. Wyniki badań
 - 2.1. Prezentacja wyników
- Podsumowanie

1. Próba badawcza

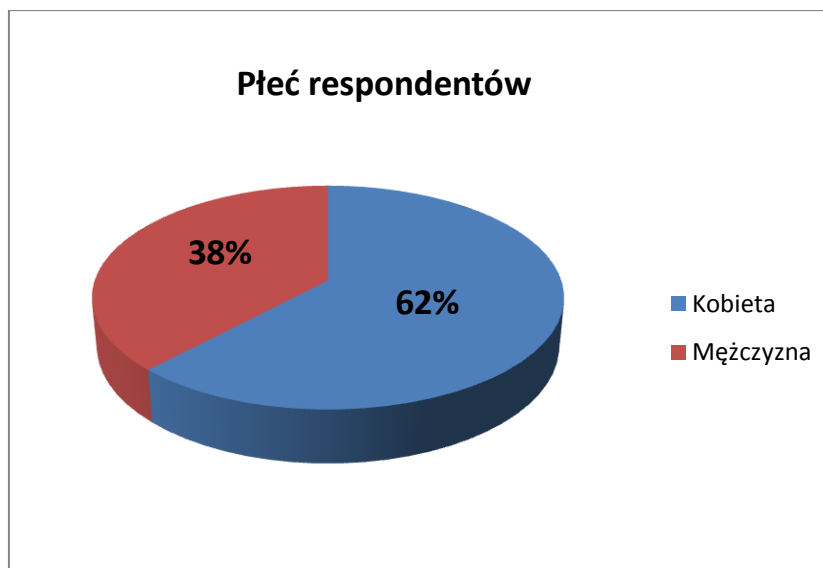
Do badania wytypowano losowo osoby, które dzwoniły pod numer Zielonej Linii. Badania zostały przeprowadzane za pomocą ankiety telefonicznej, wykonywanej przez wyznaczonych konsultantów infolinii. Przy doborze próby posłużono się pytaniem filtrującym: „Czy zetknął/ęła się Pan/i kiedyś z trudnościami w kontaktach z urzędami?”. Ze 136 osób, które wylosowano do badania, wyłoniła się próba 85 osób, które udzieliły odpowiedzi „Tak”. Przeprowadzono wśród nich dalszą ankietę.

1.1. Wiek respondentów



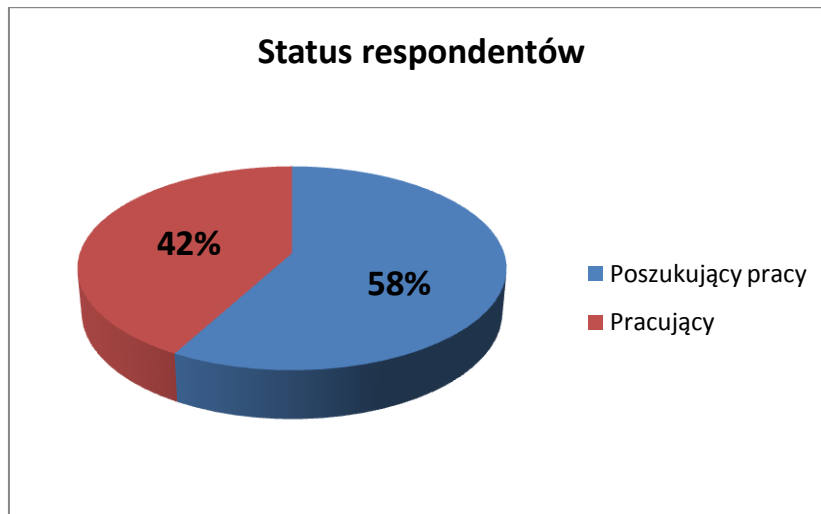
Blisko połowa uczestników badania znalazła się w przedziale wiekowym 26-35 lat. Wyjątkowo w drugiej co do liczebności grupie znaleźli się respondenci powyżej 45. roku życia, którzy stanowią jedną piątą badanych. Najmniej wylosowanych do badania osób miało mniej niż 25 lat.

1.2. Płeć respondentów



Kobiety stanowiły ponad 60% osób biorących udział w kwietniowym badaniu, mężczyźni byli reprezentowani w mniejszej liczbie.

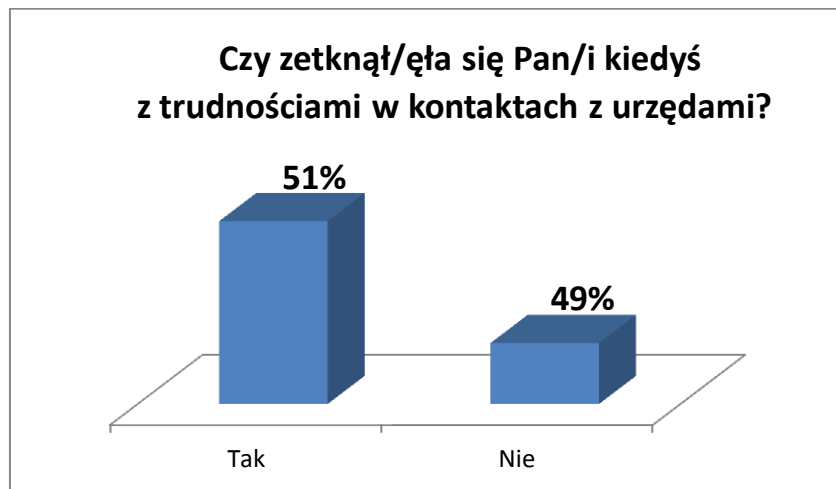
1.3. Status respondentów



Trochę więcej niż połowa respondentów należała do kategorii osób poszukujących pracy. Pozostali byli osobami zatrudnionymi.

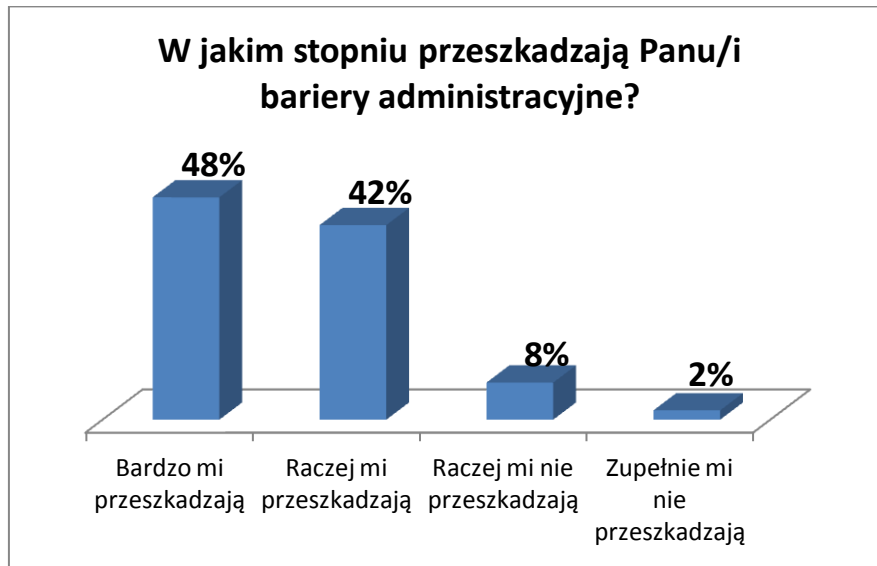
2. Prezentacja wyników

Dobór osób do badania wymagał postawienia pytania filtrującego, które dotyczyło trudności w załatwianiu spraw urzędowych.



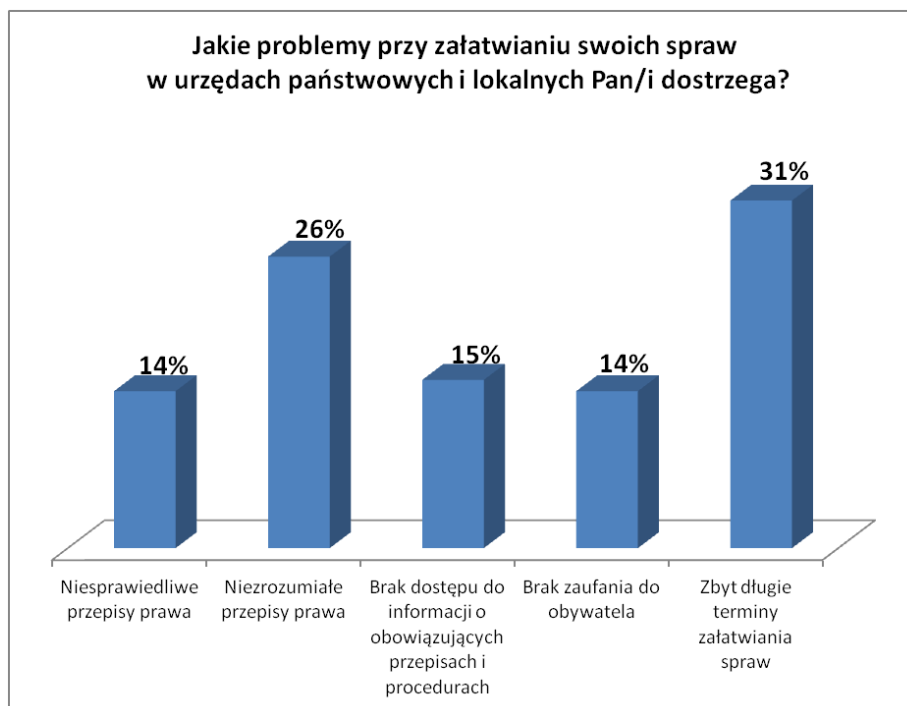
Odpowiedzi klientów naszej infolinii podzieliły się na prawie równe części. Nieznacznie więcej osób przyznało, że przy załatwianiu spraw urzędowych zetknęło się z trudnościami. Nieoczekiwanie duża liczba osób (49%) nie doświadczyła takich niedogodności. Możemy przypuszczać, że pewna część odpowiedzi przeczących wynikała z ostrożności respondentów. Być może obawiali się oni, że przyznając się do złych doświadczeń związanych z wizytą w urzędzie, mogą spodziewać się jakichś problemów czy negatywnych konsekwencji. Takie domysły są oczywiście bezpodstawne, ponieważ ankiety są anonimowe, a celem badania jest jedynie uzyskanie danych statystycznych. Nasze przypuszczenia są również tylko tezą, dlatego osoby udzielające odpowiedzi przeczącej były wyłączone z dalszego udziału w ankiecie.

Badanie było kontynuowane wśród respondentów, którzy udzielili odpowiedzi twierdzącej. Kolejne pytanie dotyczyło stopnia uciążliwości barier w kontaktach z urzędami.



Przytłaczająca większość uczestników badania (90%) deklaruje, że trudności w kontaktach z urzędami im przeszkadzają. Zdaniem prawie połowy z nich bariery administracyjne są bardzo uciążliwe, a 42% przyznaje, że tego typu bariery raczej im przeszkadzają. Co dwunasty klient infolinii ocenia te przeszkody jako mało istotne. Znalazło się też 2% wyrozumiałych respondentów, którzy, zauważając trudności w załatwianiu spraw urzędowych, zupełnie nie biorą ich do siebie.

Przyczyn niezadowolenia klienta z kontaktu z instytucją administracji może być wiele. Spróbowaliśmy wyróżnić kilka kategorii problemów. Najpierw zapytaliśmy respondentów o trudności organizacyjno-prawne.



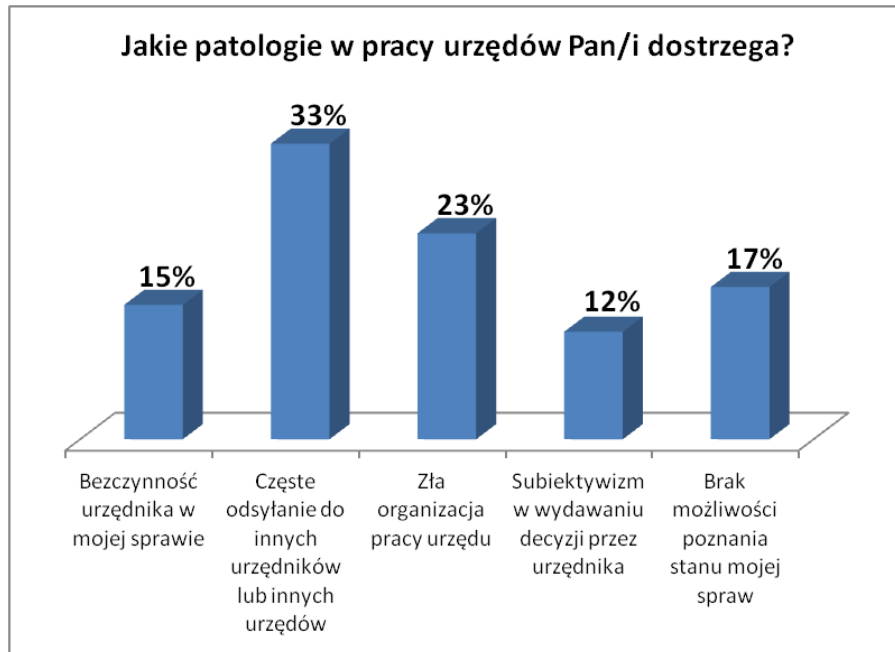
W tej „konkurencji” wygrały zbyt długie terminy oczekiwania na załatwienie sprawy, które zauważa niemal jedna trzecia badanych. Zasadność tego zarzutu można ocenić dwojako. Kodeks postępowania administracyjnego, który wyznacza zasady funkcjonowania urzędów, wymaga, aby sprawy były załatwiane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu trzydziestu dni. W szczególnie uzasadnionych przypadkach urząd może wydłużyć termin załatwienia sprawy. Wydaje się, że w większości urzędów w prostych sprawach ten termin jest dotrzymywany. Nie da się jednak ukryć, że jeżeli ktoś ma do załatwienia pilną sprawę lub musi zgromadzić kilka dokumentów z różnych urzędów, to taki czas oczekiwania może być problematyczny. O ile w przypadku wydania decyzji administracyjnej, która wymaga zbadania okoliczności sprawy, kilka tygodni możemy uznać za uzasadniony czas rozpatrywania, to w przypadku wydania zaświadczenia stwierdzającego stan faktyczny zaczynamy się niecierpliwić. Urzędy zazwyczaj tłumaczą się nadmiarem pracy i klientowi tak naprawdę trudno jest zweryfikować prawdziwość takiej informacji.

Jedna czwarta respondentów doznaje trudności ze zrozumieniem przepisów prawnych dotyczących ich sytuacji. Taka ocena nie jest zaskakująca, ponieważ język przepisów prawnych bywa niełatwy. Czasem trudno domyślić się również, o co chodzi w ogłoszeniach i informacjach napisanych w języku urzędowym. Część problemów może wynikać z niewprawnego posługiwania się tym stylem przez urzędników. Nawet prawidłowo sformułowany językowo tekst może być dla adresata niezrozumiały ze względu na zawartość trudnych słów, skrótów lub odwołań do aktów prawnych, które nie są dla niego łatwo dostępne. Urzędnicy rzadko tłumaczą osobom zainteresowanym znaczenie przepisów na prostszy język. Między innymi dlatego powstała Zielona Linia, aby konsultant mógł za pomocą zrozumiałego języka cierpliwie wyjaśnić klientom powiatowych urzędów pracy wszelkie ich wątpliwości.

Co siódmy uczestnik badania jako źródło problemu wskazał brak dostępu do informacji o obowiązujących przepisach i procedurach. Niewiele osób dobrze orientuje się w kwestii przysługujących im w danej dziedzinie praw lub obowiązków. Ludzie zgłaszają się do urzędu, nie wiedząc dokładnie, czego się spodziewać. Łatwo jest zrzucić ciężar odpowiedzialności na ich niewiedzę, ale przecież nie każdy jest prawnikiem i nie każdy się na wszystkim zna. Rzecz dla urzędnika oczywista może być dla klienta czymś nieznanym, dlatego spodziewamy się, że urzędnicy wytłumaczą nam dokładnie, jakie czynności mamy wykonać i gdzie się zgłosić. Bez tej informacji możemy czuć się zagubieni lub – co gorsza – nie dopełnić jakichś istotnych formalności i w rezultacie sobie zaszkodzić.

Po 14% głosów zdobyły odpowiedzi dotyczące niesprawiedliwych przepisów prawa i braku zaufania do obywatela. Na podstawie doświadczeń zdobytych podczas rozmów z klientami spodziewaliśmy się, że na niesprawiedliwe przepisy prawa może skarżyć się większa liczba respondentów. Okazuje się jednak, że uczestnicy badania w większości są w stanie pogodzić się z tym, że wedle prawa coś im nie przysługuje lub przysługuje w mniejszym zakresie, niż się spodziewali. Wydaje się, że bardziej przeszkadza im niepewność lub niejasność ich sytuacji w danym urzędzie. Respondenci niezbyt często czują się dotknięci brakiem zaufania ze strony państwa (reprezentowanego przez urząd). Można zgadywać, że spodziewają się takiej reakcji lub też na odwrót – pracownicy urzędu swoim zachowaniem nie dają im odczuć, że nie ufają ich słowom.

Drugą grupą wyróżnionych barier administracyjnych, które poddaliśmy ocenie uczestników badania, były zagadnienia dotyczące przede wszystkim „czynnika ludzkiego” w urzędzie.



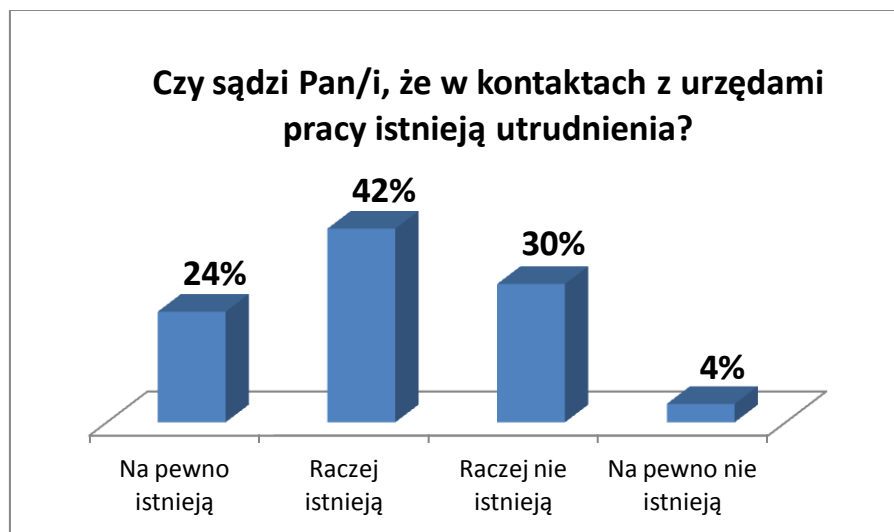
Jedna trzecia pytaných uskarża się na częste odsyłanie klientów do innych urzędników lub nawet do innych urzędów. Dotyczy to przeważnie sytuacji, kiedy urząd ma nam coś przyznać lub rozwiązać złożony problem. Większość przypadków takiego odsyłania jest również formalnie uzasadniona, ponieważ urzędnicy na różnych stanowiskach mają różne kompetencje. Zapewne jednak istnieją różne możliwości organizacyjne ograniczenia konieczności odwiedzania kolejnych pokoi w urzędzie. Do załatwienia sprawy w jednym okienku potrzeba wielu zmian przepisów prawnych przez ustawodawcę, a na to lokalne urzędy nie mają wpływu. Można jednak usprawnić przepływ dokumentów albo nieco inaczej przydzielić pracownikom zadania. Jak wynika z badania, takie zmiany znacząco wpłynęłyby na poziom satysfakcji obywateli z usług urzędów.

Drugą w kolejności bolączką respondentów okazała się zła organizacja pracy urzędu. To szeroka kategoria, w której można zawrzeć między innymi godziny pracy urzędu, sposób zarządzania pracą urzędników w odniesieniu do liczby zgłaszających się osób, przepływ informacji itp. Nieprawidłowości w tym zakresie dostrzega prawie co czwarty badany. Mniej więcej jedna szósta uczestników badania wskazuje na brak możliwości poznania stanu swojej sprawy w urzędzie. Skoro już klient jest zmuszony czekać na decyzję urzędnika, to chciałby poznać termin zakończenia sprawy lub przynajmniej wiedzieć, na jakim jest ona etapie i kiedy ewentualnie może się dowiadywać co do rozstrzygnięcia. Zwykle jednak urząd nie udziela takich informacji, zwłaszcza telefonicznie, ze względu na ochronę danych osobowych. Czasem po prostu trudno dotrzeć do urzędnika, który konkretnie zajmuje się naszym przypadkiem i miałby aktualne informacje na ten temat. Tak jak w każdym zakładzie pracy, w urzędach obowiązuje podział zadań i nie każdy pracownik zna wszystkie zagadnienia. Centralne bazy danych klientów, do których miałby dostęp każdy urzędnik, nie są jeszcze w Polsce powszechnie stosowane.

Bezczynność w sprawie zarzuca urzędnikom 15% klientów infolinii. To osobiste odczucie zainteresowanego i trudno sprawdzić, czy w danym przypadku rzeczywiście ma ono pokrycie w rzeczywistości. Prawo przewiduje możliwość złożenia zażalenia i skargi na beczynność urzędu

w sprawie, ale w praktyce niewiele osób się na to decyduje. Przewlekłość postępowania musi być ewidentna, aby środki prawne mogły zostać uruchomione. Najmniej głosów przypadło odpowiedzi dotyczącej subiektywizmu urzędnika w wydawaniu decyzji. Pracownik urzędu musi kierować się przepisami prawa i wytycznymi proceduralnymi urzędu, jednak w części przypadków rzeczywiście ma on pewną dowolność w uznaniu, czy nasza sytuacja spełnia wymogi przepisu, czy nie. Restrykcyjność w stosowaniu procedur nieraz również zależy od dobrej woli urzędnika, co może wywoływać u klienta poczucie niepewności lub nawet podejrzenia co do uczciwości urzędnika.

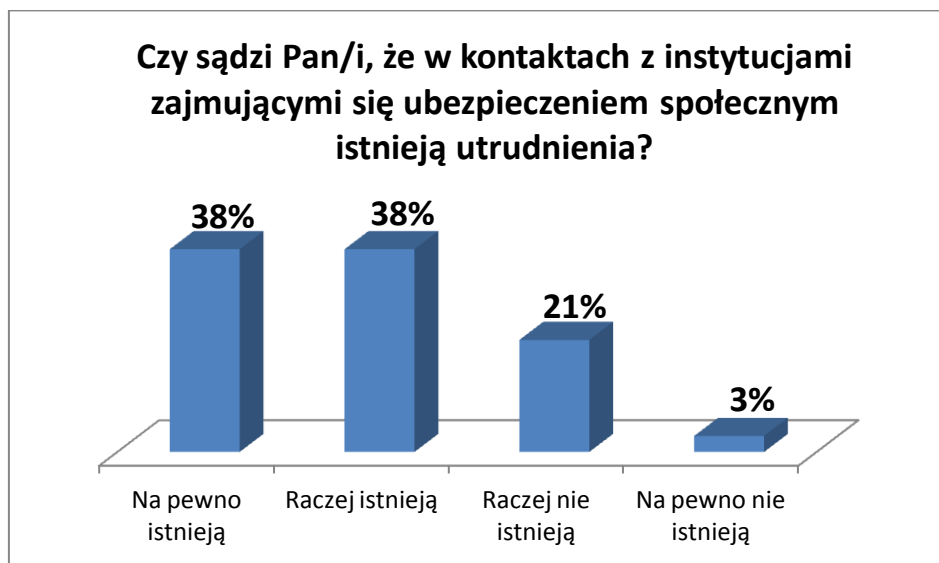
Ponieważ zajmujemy się tematyką dotyczącą zakresu prawa pracy i przeciwdziałania bezrobociu, postanowiliśmy sprawdzić, jak klienci oceniają pracę instytucji związanych z tym zakresem. Na pierwszy ogień poszło pytanie o powiatowe urzędy pracy.



Dwóm trzecim respondentów znane są utrudnienia w kontaktach z urzędami pracy, przy czym blisko jedna czwarta jest pewna istnienia takich problemów, a ponad 40% zgłasza je w bardziej umiarkowany sposób. Jedną trzecią badanych nie sądzi, aby istniały bariery w kontaktach z urzędami pracy, w tym 4% jest zdania, że problemy nie istnieją.

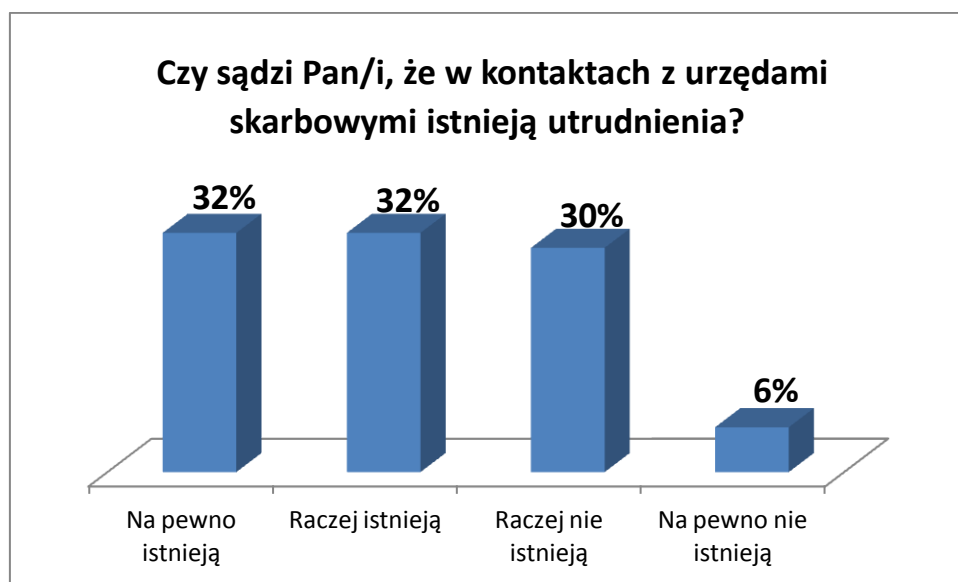
Na marginesie należy podkreślić, że nasze pytanie dotyczyło kontaktów z powiatowymi urzędami pracy. W przypadku wojewódzkich urzędów pracy sytuacja jest nieco inna. Zajmują się one odmienną kategorią spraw i obsługują mniejszą liczbę osób niż urzędu powiatowe, zwłaszcza w kontakcie bezpośrednim. W związku z tym ocena działania wojewódzkich urzędów pracy też jest inna. Przykładowo badanie satysfakcji klientów przeprowadzone w 2011 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku wykazało około 80-procentowy stopień zadowolenia z obsługi w takich jej aspektach, jak sprawność obsługi, kompetencja urzędników czy komfort załatwiania sprawy.

Ważnym elementem polityki zatrudnienia są kwestie dotyczące ubezpieczenia społecznego. Poddaliśmy ocenie również pracę tego typu urzędów.



W tym przypadku opinie były bardziej jednoznaczne. Aż trzy czwarte respondentów uważa, że w kontaktach z urzędami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych spotykają się z utrudnieniami. Taka sama liczba osób (38%) sądzi, że „na pewno istnieją” i że „raczej istnieją”. Co piąty uczestnik badania jest zdania, że problemy raczej nie istnieją. Tylko 3% osób zdecydowanie nie wierzy w utrudnienia w kontaktach z ZUS.

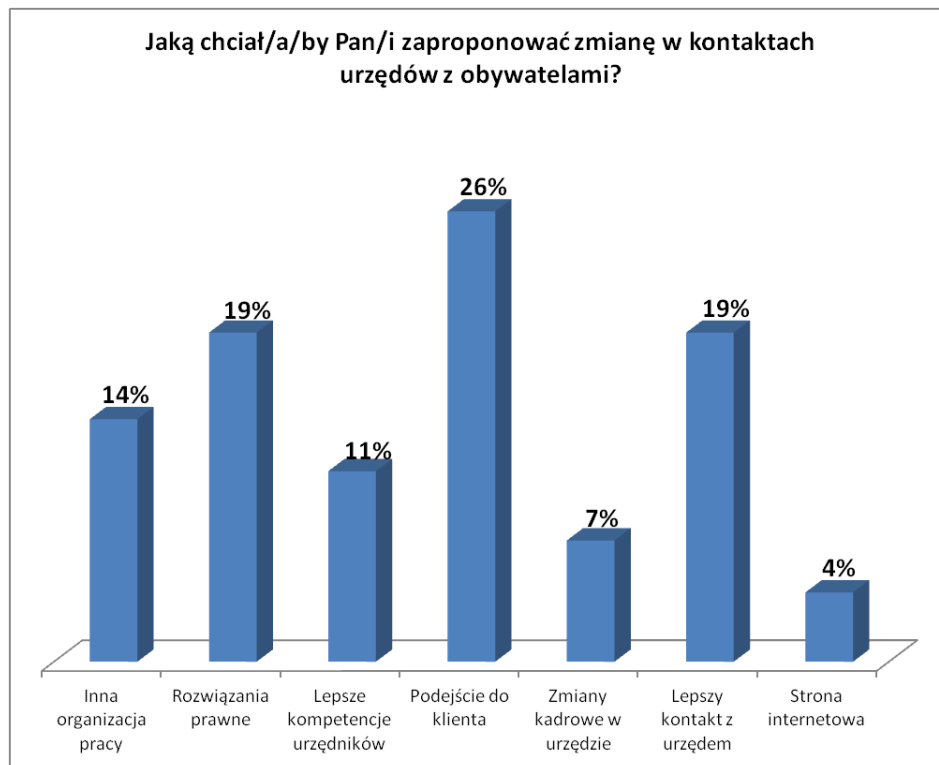
Ostatnim przedmiotem badania były urzędy skarbowe jako instytucje związane między innymi z zatrudnieniem lub samozatrudnieniem obywateli.



W tym przypadku niecałe dwie trzecie respondentów przyznało, że przy załatwianiu spraw w urzędach skarbowych pojawiają się problemy. Taka sama liczba osób (32%) sądzi, że utrudnienia na pewno istnieją i że raczej istnieją. Z kolei 36% osób jest zdania, że bariery w kontaktach z urzędem nie istnieją. Ta liczba nie daje jeszcze powodów do satysfakcji, jednak jest to najwyższy wynik ze wszystkich trzech wyróżnionych obszarów administracji. Można wysunąć tezę, że urzędy skarbowe

zawdzięczają taką ocenę staraniom swoich urzędników w wyjaśnianiu skomplikowanych przepisów skarbowych oraz możliwości rozliczania się z podatków przez Internet.

Najciekawszą kwestią było dla nas sprawdzenie tego, jakie propozycje likwidacji barier administracyjnych wysuwają uczestnicy badania. W ramach pytania otwartego zapytaliśmy, czy gdyby mogli zaproponować jakąś zmianę w kontaktach urzędów z obywatelami, to co by to było?



Uzyskane odpowiedzi przypisaliśmy do kilku kategorii. Najczęściej wymieniane uwagi dotyczyły podejścia urzędnika do klienta. Ponad jedna czwarta respondentów oczekiwałaby, aby pracownicy urzędów prezentowali bardziej indywidualne, „ludzkie” podejście do zgłaszających się do nich osób. Powinni być bardziej otwarci, wykazywać większą empatię i chęć pomocy. Urzędnicy nie mogą „przelewać swoich problemów życiowych na klientów”. Padły sugestie, aby przechodzili oni szkolenia dotyczące profesjonalnej obsługi klienta.

Na drugim miejscu znalazły się dwie grupy odpowiedzi. Prawie co piąty badany ma zastrzeżenia dotyczące szeroko rozumianych rozwiązań prawnych związanych z załatwianą sprawą. Badani domagają się zmiany regulacji prawnych albo podawania przepisów w prostszej formie. Przeszkadzają im rozbudowana biurokracja i wymogi dostarczania dużej liczby dokumentów dodatkowych, takich jak zaświadczenia czy odpisy. Niektórzy proponują wprowadzenie odpowiedzialności finansowej urzędników za błędnie wydane decyzje. Tak naprawdę takie przepisy już istnieją: są wprowadzone ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Inne zmiany merytoryczne i proceduralne w zakresie załatwianych spraw w większości również wymagają aktów wydanych na szczeblu centralnym w formie ustawy lub rozporządzenia. Druga odpowiedź (udzielona przez 19% uczestników badania) dotyczy kontaktu z urzędem. Wiele osób postuluje możliwość załatwiania spraw urzędowych on-line. W niektórych dziedzinach jest to już praktykowane, na przykład w urzędach skarbowych lub w ramach Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Rząd przymierza się do wprowadzenia zmian

w funkcjonowaniu innych działów administracji, jednak będą to rozwiązania tylko częściowe. Inni respondenci są mniej wymagający i zadowoliliby ich sprawny kontakt telefoniczny z urzędem. Tutaj jednak napotykamy ograniczenia wiążące się z ochroną danych osobowych, więc nie wszystkie informacje mogą być udzielane obywatelom przez telefon.

Część respondentów (14%) sugeruje, by zmienić organizację pracy urzędu. Do tej kategorii przypisaliśmy przede wszystkim odpowiedzi dotyczące czasu pracy urzędów. Klienci Zielonej Linii chcieliby, aby urzędy pracowały do godzin późniejszych lub przez większą liczbę dni w tygodniu (np. też w soboty). Uciążliwe jest dla badanych stanie w kolejkach, narzekają też na długie terminy oczekiwania na załatwienie sprawy. Rozwiązanie tego problemu uczestnicy badania widzieliby na przykład w skomputeryzowaniu pracy urzędników. Oczekiwaliby też od pracowników urzędu wcześniejszego informowania o obowiązujących procedurach i wymaganych dokumentach. Bez tej wiedzy czują się przedmiotowo i niejednokrotnie nie są w stanie załatwić sprawy podczas jednej wizyty w urzędzie. Nie podoba im się „zatwardziałość w przepisach”, którą woleliby zastąpić „świeżym podejściem”.

Dopiero na czwartej pozycji znalazły się zastrzeżenia dotyczące kompetencji urzędników. Co dziesiąty respondent chciałby, aby posiadali większą wiedzę i podnosili swoje kwalifikacje. Najlepiej byłoby, gdyby udzielali konkretnych odpowiedzi i aby jeden urzędnik mógł się zająć sprawą od początku do końca. To ostatnie nie zawsze jest możliwe ze względu na podział zadań na poszczególnych stanowiskach.

Znalazły się też osoby, które dzieliły się swoimi przemyśleniami dotyczącymi spraw kadrowych. Zdaniem jednych należałoby „zweryfikować wakaty” i zatrudnić ludzi młodych. Na drugim biegunie znalazły się opinie, że trzeba zmniejszyć liczbę urzędników, obniżyć im pensje i „zmusić do pracy”. Takie uwagi z pewnością nie należą do konstruktywnej krytyki i były raczej wyrazem rozczarowania klientów sposobem załatwienia ich sprawy w urzędzie.

Jako odrębną kategorię potraktowaliśmy uwagi respondentów dotyczące stron internetowych urzędów, poczynione przez 4% osób. Taka strona jest formą kontaktu z urzędem, ale nie tylko. Badani życzyliby sobie, aby oficjalne strony były aktualizowane i zawierały najnowsze informacje przydatne dla klientów. Strony powinny być czytelne. Dobrym pomysłem jest zamieszczenie w Internecie aktów prawnych dotyczących dziedziny właściwej danej instytucji. W tym zakresie każdy urząd w Polsce ma możliwość wykazania się pomysłowością i praktycznie nie jest związany żadnymi ogólnymi ograniczeniami.

Podsumowanie

Zagadnienie barier administracyjnych jest sprawą drażliwą dla władz państwowych i lokalnych, ale dla obywateli bardzo ważną. Wprawdzie my, Polacy, lubimy narzekać, ale w tej kwestii nasza krytyka w dużej mierze bywa uzasadniona. Przeciętny klient urzędu nie zawsze się orientuje, czy spotykające go problemy są wynikiem rzeczywistych patologii w pracy danego urzędu, czy wynikają z rozwiązań systemowych. Nawet jeżeli pewnych utrudnień nie da się łatwo usunąć, to istnieje wiele sposobów na poprawę sposobu obsługi klienta. Wyniki naszego badania pokazują, że to głównie ona (a nie przepisy prawne czy specyfika postępowania administracyjnego) wpływa na ocenę pracy instytucji centralnych i samorządowych. Istnieją sposoby poprawy funkcjonowania urzędu, które nie wymagają wysokich nakładów finansowych, lecz zastosowania teorii zarządzania. Klienci są w stanie spokojnie przyjąć nieprzychylną decyzję, jeżeli mają pewność, że sprawa została poprowadzona rzetelnie przez

kompetentne osoby. Uzyskane przez nas wyniki nie będą dla władz niespodzianką, bo obszary problemów już od pewnego czasu są zdiagnozowane. Warto jednak co jakiś czas przypominać, co można zrobić, aby poprawić kontakt z urzędami i jakie jest to społecznie istotne.

Magdalena Kijowska (**Zielona Linia**)