



Centrum Badania Opinii Społecznej

ul. ŻURAWIA 4 skr. pt. 24 00-955 WARSZAWA 15

SEKRETARIAT: 28-37-04
ZESPÓŁ REALIZACJI BADAŃ: 40-56-41
TELEFON DYŻURNY: 21-34-34

BDF/251/84

FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W ŚWIETLE WYNIKÓW BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ

Komunikat z badań

Warszawa, lipiec 1984 r.

We wrześniu 1983 roku, Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło badanie ankietowe nt. funkcjonowania administracji państwowej w ocenie obywateli. Zrealizowano je na ogólnopolskiej próbie reprezentacyjnej, liczącej 1500 osób, na terenie 16 województw. Odpowiadali respondenci z panelu gospodarstw domowych, utworzonego przez Akademię Ekonomiczną w Poznaniu.

Kwestionariusz ankiety składał się z 6-ciu bloków tematycznych /39 pytań w blokach, 9 w metryczce/:

- I. Opinia o administracji państwowej w ogóle;
- II. Opinie o urzędzie administracji, właściwym dla miejsca zamieszkania;
- III. Ostatnio załatwiana sprawa;
- IV. Wzorowy urząd - wzorowy urzędnik. Oczekiwania obywateli;
- V. Pracownicy administracji na tle innych zawodów i grup społecznych;
- VI. Działalność wojskowych grup operacyjnych.

Komunikat koncentruje się na prezentacji ocen obywatelskich oraz oczekiwań wobec urzędów i urzędników administracji państwowej, a więc głównie na danych z bloków I, II i IV.

Charakterystyka badanej zbiorowości

Wśród 1500 badanych osób znajdowało się 48% kobiet oraz 51% mężczyzn. Osób młodych /do lat 29/ było 16,5%, w wieku średnim /30-49/ - 34,6%, dojrzałym /50-59/ - 21,8%, natomiast osób od 60-ego roku życia było - 18,1%.

Co trzeci badany posiadał wykształcenie niepełne podstawowe lub podstawowe /33,4%, natomiast niepełne wyższe lub wyższe miało 12,8% respondentów. Swą przynależność do organizacji społeczno-politycznych określiła ponad 1/4 badanych. Do PZPR należy 14,3% ogółu respondentów, /do ZSL - 2,4%, do SD - 0,6%/ . Do ZSMP - 2,2%, a do związków zawodowych - 8%.

Ponad 70% /71,4/ badanych stwierdziło, że nie należy do żadnej organizacji.

Ze wsi pochodzi 30,3% badanych respondentów, z małych mias-

teczek liczących do 20.000 mieszkańców - 23,3%, z miast od 20.001 - 50.000 mieszkańców - 15,1%, z miast o wielkości 50.001 - 100.000 - 9,7% i z ośrodków największych, ponad 100 tysięcy mieszkańców - 20,3%.

Ocena administracji państwowej

Ocenę funkcjonowania urzędów oraz pracowników administracji państwowej badaliśmy w dwu wymiarach: w skali makro /ogólnokrajowej/ oraz w skali lokalnej, odnoszącej się do urzędu właściwego dla miejsca zamieszkania respondenta. Uzyskane wyniki przedstawiają się następująco: /w procentach/

O c e n a	Ogólno- krajowa	Lokalna
	N = 1500	
1. Bardzo dobra	0,9	1,5
2. dobra	19,5	30,3
3. dostateczna	44,9	44,5
4. niedostateczna	11,6	9,2
5. trudno powiedzieć	22,9	14,1

Spodziewaliśmy się, że niewiele będzie ocen bardzo dobrych. I rzeczywiście, te kategorie okazały się małowliczne. Jeżeli jednak blisko 20% respondentów uznaje, że administracja - w skali kraju - pracuje dobrze, a przy ocenie urzędu lokalnego, właściwego dla miejsca zamieszkania ankietowanych, odsetek ten rośnie /przekroczył 30%/ , można uznać że jest to ocena pozytywna. Niemal identyczny był odsetek - na obu skalach - ocen dostatecznych /ponad 44%/ . Co 10-ty respondent był zdania, że administracja zasługuje na ocenę niedostateczną.

Sprawozdania z realizacji badań, jakie otrzymaliśmy od pracowników naukowych nadzorujących badania oraz relacje ankietowanych pozwalają stwierdzić, że obywatele najczęściej oceniają administrację wyższego szczebla poprzez pryzmat "własnego" urzędu lokalnego. Im lepiej pracuje urząd terenowy, tym lepiej oceniana jest władza,

zarówno w węższym, jak i szerokim pojęciu.

Oceny, jakie uzyskaliśmy w badaniach są wyraźnie łagodniejsze, niż te które prezentują środki masowego przekazu. Przyczyny są dość oczywiste: w badaniu ankietowym oceny są o wiele bardziej wyważone niż w wypadku sądów wyrażanych okazjonalnie, często w sytuacji skrajnej - drastycznego naruszania przepisów, lekceważenia patentów itp. Takie zjawiska były również sygnalizowane w badaniach, jednak na tle normalnego, rutynowego działania wydziałów toap., nie były one dominujące.

Uzasadnienie oceny

Po wystawieniu przez respondentów oceny ogólnej prosiliśmy o jej uzasadnienie poprzez wskazanie głównych zalet /przy ocenie bardzo dobrej i dobrej/ lub niedostatków /przy ocenie dostatecznej lub niedostatecznej/.

Najczęściej wskazywano na zalety związane z fachowością kadry urzędniczej, na drugim miejscu - cechy osobowości. Rzadko natomiast uciekano się do stwierdzeń ogólnych, które można przypisać zarówno urzędom, jak i ludziom w nich pracującym. I tak:

- w bloku zalet związanych z fachowym wykonywaniem czynności urzędniczych, takich jak: kompetencje, rzetelność, operatywność, mądrość itp. znalazło się 171 - spośród 305 - odpowiedzi;

- w bloku zalet związanych z cechami - osobowości: / życzliwość, uprzejmość, szacunek dla patentu, uczciwość itp./ znalazły się 124 odpowiedzi;

- w bloku "zalet ogólnych", nie sprecyzowanych, znalazło się 41 odpowiedzi.

Uzasadnienie ocen negatywnych pogrupowaliśmy podobnie. Traktując niedostatki jako negację zalet otrzymaliśmy następujące bloki odpowiedzi:

- związany z brakiem kompetencji i fachowości /nieznajomość przepisów, słabe przygotowanie zawodowe itp./ - 466 - spośród 848 odpowiedzi;

- związany z brakiem kultury urzędniczej, z negatywnymi cechami charakteru osób mających do czynienia z patentami /nieżyczliwość i nieuprzejmość, arogancja, brak szacunku, lekceważenie

ludzi, brak kultury obsługi, /366 odpowiedzi/;

- blok "niedostatków ogólnych", nie sprecyzowanych - 332 odpowiedzi.

U W A G A:

W przypadku zalet i niedostatków liczba odpowiedzi w blokach przekracza liczbę osób /305 - wydało ocenę pozytywną a 848 negatywną/, bowiem respondenci mogli wskazać jedną lub więcej zalet lub wad.

Nie będziemy analizować odpowiedzi odnoszących się do zalet administracji. Istotniejsza - dla poprawy jej funkcjonowania i podwyższenia stopnia oceny społecznej - jest analiza niedostatków. Wskazuje ona na konieczność poprawy przygotowania profesjonalnego urzędników, ich stałego doksztalcania, a także co nie mniej ważne, na potrzebę uprzejmej obsługi interesantów.

Stereotyp "przerostów administracyjnych"

Badanie nasze potwierdziło, że w społeczeństwie nadal funkcjonuje mit o nadmiernej liczbie urzędników. Zdecydowana większość respondentów uważa, że ogólna liczba urzędników jest za duża / 68,4% / 15,8% było zdania, że jest ich akurat, natomiast, że urzędników jest za mało, wyraża jedynie 0,7% badanych.

Do tego pytania, badającego opinie respondentów w odniesieniu do całego kraju, zadaliśmy pytanie kontrolne, dotyczące urzędu lokalnego, właściwego dla miejsca zamieszkania osób ankietowanych.

Różnice są znaczne. Oto rozkład odpowiedzi /w procentach/

Opinie o liczbie urzędników	w skali kraju	w urzędzie lokalnym
	N = 1500	
1. jest ich za dużo	68,4	47,5
2. jest ich akurat	15,8	32,7
3. jest ich za mało	0,7	1,3
4. trudno powiedzieć	14,5	15,9

Charakterystyczne, że blisko dwukrotnie więcej ankietowanych uznało, że w "ich urzędzie" jest odpowiednia liczba urzędników /32,7%/, niż uczyniło to w stosunku do skali kraju /15,8%/. Może to świadczyć o lepszym rozeznaniu potrzeb kadrowych "swojego" urzędu, może to wynikać z bezpośrednich obserwacji kolejek, szybkości załatwiania interesantów itp.

Na uwagę zasługuje też blisko 20-punktowa różnica ocen między skalą makro a lokalną przy odpowiedzi, że "urzędników jest za dużo". Może to wynikać z przeświadczenia respondentów o tym, że nadmierna - ich zdaniem - liczba urzędników związana jest z urzędami wyższego szczebla /łącznie z centralnymi/, natomiast mniej ostro respondenci widzą ten problem w odniesieniu do urzędów lokalnych.

Elementy oceny urzędu administracji, właściwego dla miejsca zamieszkania respondenta

Oceniając "swoj" urząd administracji państwowej, respondenci ustosostosunkowali się do 5-ciu elementów, które naszym zdaniem składają się na prawidłowe jego funkcjonowanie. Do tych elementów zaliczyliśmy: kwalifikacje zawodowe pracowników, prawidłową obsługę interesantów, uprzejmość, załatwianie skarg a także przepisy prawa. Dla pierwszych czterech elementów zastosowaliśmy proste pytania rozstrzygnięcia /tak - nie/, do pytania o przepisy prawne zastosowaliśmy 3-punktową kafeterię.

Uzyskaliśmy następujący rozkład odpowiedzi /w procentach/:

Pytania dotyczące pracowników i urzędu lokalnego	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
	N = 1500		
1. Czy Pana/i/ zdaniem, mają właściwe kwalifikacje zawodowe?	37,6	17,8	43,7
2. Czy obsługują interesantów prawidłowo, rzetelnie?	36,3	35,7	27,1
3. Czy są na ogół uprzejmi i życzliwi?	47,2	28,0	23,3
4. Czy sprawnie są załatwiane skargi i zażalenia obywateli?	23,5	20,1	54,2

Respondenci najczęściej wskazywali na uprzejmość i życzliwość urzędników /prawie co druga odpowiedź/, natomiast nieco więcej niż 1/3 badanych /36 - 38%/ stwierdzała, że urzędnicy mają właściwe kwalifikacje zawodowe: że prawidłowo obsługują interesantów. Zwraca uwagę niski udział odpowiedzi stwierdzających, że skargi i zażalenia obywateli załatwiane są sprawnie. Ta sfera działalności urzędów administracji wyraźnie wymaga poprawy.

Na sprawne, funkcjonalne działanie urzędów administracji wpływa także system prawny. Badanie nasze wykazało, że za wiele niedostatków na styku urząd - obywatel, respondenci obwiniają nie samych urzędników, ale niezbyt dobre, ich zdaniem, przepisy.

Na pytanie: "Czy załatwiając sprawę w urzędzie, zdaje sobie Pan/i/ sprawę z tego, że urzędnik obsługujący Pana/ią/ często nie może załatwić sprawy po Pana/i/ myśli, ponieważ jest ograniczony przepisami prawnymi?", uzyskaliśmy takie odpowiedzi:

- | | |
|---|--------|
| - tak, zdaję sobie z tego sprawę | 54,6%- |
| - tak, wiem o tym, ale trudno mi się z tym pogodzić | 23,1%, |
| - nie myślałem/am/ o tym | 19,7% |

Ogólna ocena wybranych obszarów działalności urzędu

Przedstawiliśmy respondentom 6 wybranych obszarów działalności urzędu i poprosiliśmy o ocenę prowadzenia i załatwiania spraw w skali 3-punktowej: dobrze, przeciętnie i źle. Uzyskane uszeregowania pozwalają stwierdzić, że najwięcej ocen dobrych osiągnęły wydziały ewidencji ludności, najgorzej natomiast zostało ocenione prowadzenia spraw mieszkaniowych oraz spraw związanych z przydziałami środków do produkcji rolnej. Wyjaśnienie tej kolejności jest w zasadzie proste - sprawy ewidencji ludności prowadzone są systematycznie i rutynowo. Interesanci zgłaszający się do tych wydziałów obsługiwani są szybko, sprawy są nieskomplikowane, nie powodują konfliktów na linii urząd-obywatel.

Natomiast próśby o przydział mieszkań, środków budowlanych czy środków do produkcji rolnej z powszechnie znanych względów bardzo często załatwiane muszą być negatywnie.

Niemожność realizacji w pożądanym stopniu przydziałów dóbr deficytowych "obciąża" konto administracji, wyraźnie wpływa na negatywną ocenę jej pracy.

Uszeregowanie poszczególnych wydziałów w obu skalach /oceny dobre i oceny złe/ przedstawia się następująco:

Najwyższy odsetek ocen dobrych uzyskały kolejno:	Najwyższy odsetek ocen złych uzyskały kolejno:
1. Wydziały ewidencji ludności 34,8	1. Sprawy mieszkaniowe 30,9
2. Wydziały zdrowia 28,1	2. Sprawy przydziału środków do produkcji rolnej 20,8
3. Wydziały finansowe i podatkowe 23,1	3. Sprawy zdrowia 18,9
4. Wydziały opieki społecznej 21,6	4. Sprawy opieki społecznej 14,1
5. Wydziały mieszkaniowe 7,0	5. Sprawy finansowe i podatkowe 7,2
6. Przydziały środków do produkcji rolnej 5,9	6. Sprawy ewidencji ludności 2,5

Określeń: "wydział" i "sprawy" używamy zamiennie.

Oczekiwania obywateli wobec urzędu i urzędników

Pytania, jakie zadawaliśmy respondentom w tym bloku, dotyczyły w zasadzie dwóch spraw: funkcjonowania urzędu oraz określenia spotykanych i poświadanych cech urzędników. W opinii naszych respondentów pory /dni i godziny/, w których obywatele mogą załatwiać swoje sprawy w urzędzie miasta czy gminy, są na ogół odpowiednie. Blisko 70% /68,7/ respondentów uznało je za dobre i korzystne dla interesantów. Zdecydowana mniejszość /17,5%/ uważała, że są nieodpowiednie, nieprzystosowane do potrzeb interesantów. Propozycje usprawnienia jakie podawała ta grupa osób, dotyczyły przedłużenia liczby dni pracy na 2 zmiany, innej organizacji dnia pracy: np. zaczynać pracę w urzędach od godz. 12, a kończyć o 19, bądź określano to w sposób ogólny, np "wydłużyć czas pracy", bez sprecyzowania formy.

Można przyjąć, że w skali kraju obywatele akceptują funkcjonujący system organizacji czasu pracy w urzędach. Wymaga on tylko

niewielkich korekt /czasami sezonowych, często dotyczy to zmian czasu pracy niektórych tylko referatów czy działów/.

Zadaliśmy respondentom pytanie: jakimi cechami powinien charakteryzować się urzędnik. Wśród cech pożądanych na pierwszym miejscu znalazła się uprzejmość. Wymienili ją prawie wszyscy badani - 1236 osób spośród 1500. Na drugim miejscu znalazła się kompetencja - 652, a na trzecim obowiązkowość - 349.

Jest znamienne, że respondenci - niejako dwa razy więcej cenią sobie uprzejmość urzędnika niż jego fachowość czy kompetencję. Najlepszym dla tego wytłumaczeniem jest doświadczenie patentów, którzy określając cechy urzędników, z jakimi spotykają się najczęściej, wymienili kolejno: nieuprzejmość - 438, wrogość wobec interesantów - 377 i na trzecim miejscu brak fachowości i kompetencji - 231.

U W A G A: Przy cechach pożądanych i spotykanych, liczba odpowiedzi przekracza liczbę osób, ponieważ respondenci mogli wpisać jedną, dwie lub trzy cechy.

Zawód urzędnika w opinii obywateli.

Zadaliśmy pytanie: dlaczego, z jakich powodów ludzie pracują w urzędach, dlaczego zostają urzędnikami? Przedstawiliśmy 7 stwierdzeń, z prośbą o rozstrzygnięcie, czy odnoszą się one do omawianej grupy zawodowej.

Większość respondentów uznała, że jest to "taki sam zawód, jak inne" - 62,5%. Na drugim miejscu znalazło się stwierdzenie, że "lubią łatwą pracę" - 52,3%, a na trzecim, że osoby te liczą na ułatwienia różnego rodzaju /talony, przydziały itp./ - 48,9%. Kolejne miejsce, czwarte, zajęło stwierdzenie, że urzędnicy są w urzędach "z przypadku" - 45,8%.

Można zatem uznać, że zawód urzędnika przez większość respondentów traktowany jest neutralnie; jest zawodem jak inne. Jednak co drugi z ankietowanych jest zdania, że urzędnicy lubią łatwą pracę i liczą na różnego rodzaju przywileje. Ponieważ nie prowadziliśmy badań nad innymi grupami zawodowymi, nie wiemy czy takie sądy były ^{by} łączone, może nawet w większym stopniu, również z innymi zawodami.

Charakterystyczne, że, pytając pośrednio o uznanie dla kariery urzędniczej, nie uzyskaliśmy wysokiego stopnia akceptacji. Zadaliśmy respondentom pytanie: czy chcieliby, aby ich dzieci pracowały w urzędach administracji państwowej? Ponad połowa odpowiedziała zdecydowanie: nie /50,5%. Jedyne co dziesiąty z badanych wybrałby dla swoich dzieci karierę urzędniczą. Dla ponad 20% /21,9/ było to obojętne.

Oto przyczyny, dla których respondenci nie byli skłonni akceptować urzędniczej kariery swoich dzieci:

- nudna praca /382/,
- niskie zarobki /146/,
- stresy związane z pracą /104/,
- inne na "nie" bez sprecyzowania /186/

Podsumowanie i wnioski

Przedstawiony materiał ilustruje tylko część problemów związanych z obywatelską oceną działania urzędów i pracowników administracji państwowej. Na jego podstawie można jednak stwierdzić, że nadal istnieje wiele płaszczyzn działalności administracji, wymagających doskonalenia. Do podstawowych należy podnoszenie kwalifikacji oraz kultury obsługi.

Mimo fragmentarycznego charakteru niniejszego komunikatu, przedstawimy niektóre wnioski wynikające z realizacji badań oraz pozostałych, nie prezentowanych tutaj wyników:

- należy podkreślić na ogół przychylny stosunek respondentów do badań nad administracją. Często wyrażano nadzieję, że wyniki powinny przyczynić się do usprawnienia działalności urzędów,
- w znacznie większym stopniu należałoby popularyzować problematykę związaną z funkcjonowaniem organów toap. Często jest ona bowiem mylona z administracją spółdzielczą czy gospodarczą, mylone są jej kompetencje itp.
- proponujemy prowadzenie okresowych badań nad administracją i śledzenie zmiany ocen w funkcji czasu. Jest to istotne szczególnie teraz, po wprowadzeniu w życie ustawy o pracownikach państwowych i opracowaniu kodeksu etycznego.

Warszawa, luty 1984 r.