



Public Profits Sp. z o.o.

ul. Paderewskiego 8
61-770 Poznań
tel. (61) 851 02 16
fax (61) 851 02 26

www.publicprofits.pl
biuro@publicprofits.pl

NIP 782-11-21-903
Regon 630582129

**Badania efektywności działania Urzędu Miejskiego
w Gdańsku oraz jednostek organizacyjnych Miasta
Gdańska poprzez zastosowanie techniki badawczej
Mystery Client**

Raport końcowy

Public Profits Sp. z o.o.
na zlecenie
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

Poznań, luty 2007

SPIS TREŚCI

I.	INFORMACJE WSTĘPNE	3
II.	METODOLOGIA	3
III.	WNIOSKI Z BADAŃ WRAZ Z REKOMENDACJAMI	5
1.	Badanie procedur zamówień publicznych (faza A).....	5
2.	Badanie procedur pierwszego kontaktu (faza B)	7
3.	Badanie funkcjonowania Urzędu w formule „on-line (faza C)	8
4.	Badanie dostępności, spójności i poprawności merytorycznej informacji na temat procedur w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Miasta (faza D)	8
5.	Badanie wybranych procedur obsługi klienta (faza E).....	10
6.	Zakończenie	12

I. INFORMACJE WSTĘPNE

Niniejszy dokument jest raportem końcowym podsumowującym trzy etapy siedmiomiesięcznych badań dotyczących efektywności działania Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz jednostek organizacyjnych Miasta Gdańska poprzez zastosowanie techniki badawczej typu Mystery Client zrealizowanymi przez firmę badawczą Public Profits na Zlecenie Prezydenta Miasta Gdańska.

Pracownicy urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta zostali poinformowani o prowadzeniu badań metodą Mystery Client.

Celem badawczym było uzyskanie istotnych przesłanek i danych dotyczących zmian oraz usprawnień procedur administracyjnych i struktur organizacyjnych w Urzędzie Miasta Gdańska. W szczególności chodziło o testowanie różnego typu czynności administracyjnych i usług oraz sprawdzeniu:

- standardów obsługi klientów Urzędu Miejskiego w Gdańsku i podległych jemu miejskich jednostek organizacyjnych;
- standardów obsługi klientów w zakresie wydawania decyzji administracyjnych i zamówień publicznych;
- standardów zwrotności w przypadku komunikacji za pośrednictwem stron WWW.

Celem operacyjnym przeprowadzonych badań było uzyskanie „twardych” danych na temat rzeczywistej sprawności Urzędu i jednostek miejskich, ich atutów i słabości na potrzeby zmian i usprawnień, a w dalszej kolejności o weryfikację efektów po wprowadzonych zmianach, usprawnieniach, po zakończeniu procesu restrukturyzacji.

Dodatkowo, rzeczne badanie miało na celu dyscyplinowanie pracowników administracji samorządowej oraz proceduralna weryfikacja wymuszająca podniesienie standardów obsługi klientów. Ponadto chodziło o diagnozę sytuacji poprzez zebranie danych na potrzeby ewentualnych zmian organizacyjnych czy proceduralnych a także danych na potrzeby szkoleń pracowników Urzędu.

Badanie podzielone zostało na trzy etapy:

W pierwszym etapie przeprowadzono pomiary obejmujące dwie fazy: (1) badanie procedur pierwszego kontaktu (faza B), oraz (2) badanie funkcjonowania Urzędu Miejskiego w formule „urząd on-line” (faza C). Raport cząstkowy został przekazany Zamawiającemu w dniu 25 sierpnia 2006 roku.

W drugim etapie badań przeprowadzono pomiary obejmuje dwie fazy: (1) badanie dostępności, spójności i poprawności merytorycznej informacji na temat procedur w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Miasta (faza D), oraz (2) badanie wybranych procedur obsługi klienta (faza E). Raport cząstkowy z II etapu badań został przekazany Zamawiającemu 13 października 2006 roku.

W trzecim etapie przeprowadzono badania wybranych procedur 5 lutego 2007 roku.

II. METODOLOGIA

Zakres badań oraz metodologia został zdefiniowany przez Zamawiającego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Badanie, realizowane metodą Mystery Client, oparte na monitorowaniu i badaniu procedur organizacyjnych poprzez „podstawione” osoby, które udają/ grają role klientów Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta oraz sprawdzają jakość i warunki świadczonych usług, realizowane będzie poprzez:

- a. analizę dokumentacji postępowań przetargowych, w tym zbiorów ogłoszeń i danych internetowych;
- b. uczestnictwo osobiste przedstawiciela wykonawcy w części jawnej otwarcia ofert, żądanie dostępu do protokołu postępowania po zakończeniu prac komisji przetargowej i zatwierdzeniu wyników przetargu;
- c. wywiady pogłębione;

- d. spotkania moderowane (focus);
- e. arkusz obserwacyjny;
- f. ankietę telefoniczną;
- g. analizę treści stron www i dostępnych materiałów informacyjnych.

W ramach pierwszego etapu badań wykorzystano dwie techniki badawcze: wywiady telefoniczne do badania procedur pierwszego kontaktu oraz test formuły „urząd on-line” w Urzędzie Miejskim w Gdańsku.

Pierwszy etap badań został przeprowadzony w lipcu i sierpniu 2006 roku przez gdańskich ankieterów. Badanie udokumentowane zostało w postaci ankiet telefonicznych i arkuszy obserwacyjnych ex post.

W ramach drugiego etapu badań wykorzystano następujące techniki badawcze:

- a. ankietę telefoniczną,
- b. „podstawione” osoby, które udają klientów Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta oraz sprawdzają jakość i warunki świadczonych usług (metoda, o której mowa w II pkt II ust 1 pkt a SIWZ)
- c. analizę treści stron www i dostępnych materiałów informacyjnych;
- d. wywiady pogłębione (IDI).

Drugi etap badań został przeprowadzony w sierpniu i wrześniu 2006 roku przez gdańskich ankieterów. Badanie udokumentowane zostało w postaci wypełnionych ankiet telefonicznych i arkuszy obserwacyjnych, transkrypcji wywiadów pogłębionych i nagrań w formacie mp3.

W ramach trzeciego etapu badań wykorzystano następujące techniki badawcze:

- a. analizę dokumentacji postępowań, w tym zbiorów ogłoszeń i danych internetowych;
- b. uczestnictwo osobiste przedstawiciela wykonawcy w części jawnej otwarcia ofert (żądanie dostępu do protokołu postępowania po zakończeniu prac komisji przetargowej i zatwierdzeniu wyników przetargu);
- c. metodę, o której mowa w II pkt II ust 1 pkt a SIWZ zastosowaną w trakcie prowadzonych postępowań;
- d. badanie uczestników, którzy brali udział w postępowaniu metodą indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI).
- e. badanie jakościowe metodą zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI) z uczestnikami, którzy brali udział w postępowaniu.

Trzeci etap badań został przeprowadzony w okresie listopad 2006 - styczeń 2007 przez gdańskich ankieterów. Badanie udokumentowane zostało w postaci wypełnionych arkuszy obserwacyjnych, transkrypcji indywidualnych wywiadów pogłębionych i zogniskowanych wywiadów grupowych wraz z nagraniami w formacie mp3.

Poniższa tabela prezentuje zakres przeprowadzonych badań wraz z liczebnościami zrealizowanych pomiarów.

Tabela 1. Zakres przeprowadzonych badań

Fazy realizacji zamówienia	etap	zadania w ramach etapów	UMG	JO	N
FAZA A. Badanie wybranych procedur przetargowych (III etap)	III	analiza dokumentacji postępowań, w tym zbiorów ogłoszeń i danych internetowych	23	33	56
		uczestnictwo osobiste przedstawiciela w części jawnej (żądanie dostępu do protokołu postępowania po zakończeniu prac komisji przetargowej i zatwierdzeniu wyników przetargu)	7	12	19
		„podstawione” osoby sprawdzają jakość i warunki świadczonych usług - Mystery Client (metoda, o której mowa w pkt II, ust. 1 w SIWZ)	3	5	8

		badanie uczestników, którzy brali udział w postępowaniu (indywidualne wywiady pogłębione - IDI)	40	50	90
		badanie uczestników, którzy brali udział w postępowaniu (badania fokusowe - FGI)	1	2	3
FAZA B. Badanie procedur pierwszego kontaktu	I	rozmowy telefoniczne prowadzone przez ankieterów	148	-	148
FAZA C. Badanie funkcjonowania Urzędu w formule „on-line”		analiza zwrotności stron www (sprawa załatwiana przez internet)	10	-	10
FAZA D. Badanie dostępności, spójności i poprawności merytorycznej informacji na temat procedur w Urzędzie	II	rozmowy telefoniczne prowadzone przez ankieterów	102	86	188
		„podstawione” osoby sprawdzają jakość i warunki świadczonych usług - Mystery Client (metoda, o której mowa w pkt II, ust. 1 w SIWZ)	1	1	2
		analiza treści strony www i dostępnych materiałów informacyjnych	1	5	6
FAZA E. Badanie wybranych procedur obsługi klienta		„podstawione” osoby sprawdzają jakość i warunki świadczonych usług - Mystery Client (metoda, o której mowa w pkt II, ust. 1 w SIWZ)	66	38	104
		badania opinii uczestników procedur (indywidualne wywiady pogłębione - IDI)	5	5	10

III. WNIOSKI Z BADAŃ WRAZ Z REKOMENDACJAMI

1. Badanie procedur zamówień publicznych (faza A)

Badanie procedur zamówień publicznych miało na celu ocenę realizacji zasad jawności, równości i konkurencyjności w procedurach zamówień publicznych poprzez:

- (1) badanie zastosowanych procedur;
- (2) badanie dostępności danych dotyczących ogłoszeń, cen, uczestników i wyników postępowań;
- (3) badanie opinii uczestników postępowań.

Wnioski z badań - faza A

Dostęp do informacji. Informacje o wszczętych postępowaniach ogłaszane są zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych (tj. z 2006 r. Dz. U. Nr 164 poz. 1163 z póź. zm.), a zatem informacja ta zostaje zamieszczona zarówno na stronie internetowej zamawiającego jak i na stronie Urzędu Zamówień Publicznych (w zależności od wartości kwoty zamówienia - w Biuletynie bądź na portalu UZP). Dodatkowo ogłoszenia zamieszczane są na tablicach ogłoszeniowych odpowiednich instytucji.

Dobrymi rozwiązaniami informowania o postępowaniach przetargowych na stronach internetowych są:

- zamieszczenie **wyszukiwarki postępowań** ogłaszanych przez daną instytucję z możliwością wyboru typu postępowania lub jego trybu;
- wyraźne **odseparowanie ogłoszeń o zamówieniach publicznych od innych komunikatów** niezwiązanych z obszarem przetargów;
- zamieszczanie **planów postępowań** na rok bieżący

Warto rozważyć również możliwość wysyłania elektronicznego **newslettera** z Urzędu informującego o ogłoszonych postępowaniach do zainteresowanych (wpisujących się na listę odbiorców) lub **miejskiego newslettera przetargowego** zawierającego informacje o postępowaniach organizowanych przez wszystkie miejskie jednostki i Urząd Miejski w Gdańsku.

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia. Zdaniem niektórych respondentów SIWZ-y są nieprecyzyjne i powodują konieczność kierowania do zamawiającego licznych zapytań. Sytuacja

taka jest w gruncie rzeczy wysoce niepożądana i niekorzystna dla zamawiającego, ponieważ zachęca a nawet wręcz **wymusza oferowanie produktów/ rozwiązań o najniższej jakości** (gwarantujących, że będzie się konkurencyjnym pod względem cenowym).

Z drugiej jednak strony autorzy SIWZ **stosują zasady równości i konkurencyjności**, tym samym nie naruszając zapisów art. 22 i art. 30 Prawo Zamówień Publicznych.

Korzystnym dla Miasta rozwiązaniem byłoby opracowywanie części przedmiotowej w specyfikacji przez specjalistów - co zapewne w wielu przypadkach jest już praktykowane - którzy będą występować zarówno w roli **merytorystów**, ale także osób podejmujących konkretne decyzje już na poziomie oceny ofert. Nawet w sytuacji, w której kryterium oceny oferty stanowi tylko i wyłącznie cena, komisja przetargowa nie zawsze jest w stanie, oprócz strony formalnej, ocenić jej wartość jakościową.

W przypadku zamówień na specyficzne usługi, tu szczególnie chodzi nam o usługi opiekuńcze - kryterium ceny przy ocenie ofert wydaje się być mało humanitarne. Usługi opiekuńcze wymagają troski o dobro i godność człowieka (często starego i schorowanego), dlatego nie najniższa stawka godzinowa powinna tu decydować o jakości takich usług.

Im przedmiot zamówienia jest bardziej związany z powtarzalnością (np. opieka nad osobami starszymi, niepełnosprawnymi, prace drukarskie, itd.) i im większe znaczenie ma jakość pracy, troska i dobro beneficjentów **tym większe uzasadnienie sporządzania długotrwałych (wieloletnich) umów z możliwością jej natychmiastowego wypowiedzenia przez zamawiającego.**

Im przedmiot zamówienia jest bardziej skomplikowany, abstrakcyjny, poddający się nie tylko obiektywnym, ale i subiektywnym ocenom, im większe znaczenie ma jakość pracy Wykonawcy (i im jednocześnie większe trudności w ustaleniu kryteriów tej jakości), **tym większe uzasadnienie dla ogłaszania zamówienia w trybie np. negocjacji z ogłoszeniem.**

W wielu wypadkach formuła „100% ceny” jest jednak uzasadniona. Wówczas jednak kluczową sprawą jest **precyzyjny opis przedmiotu zamówienia, jednoznaczność i wysoki poziom konkretności parametrów zamawianej usługi bądź produktu/ produktów.** W opinii respondentów niedopuszczalne jest np. sformułowanie: „produkt taki a taki lub równorzędny”. Otwiera ono furtkę do niekończących się sporów prawnych. Respondenci wspominali również o możliwości ustalenia przez zamawiającego dolnej kwoty zamówienia gwarantującej jednak poprawne wykonanie zamówienia. Oceny takie nie są jednak zgodne z treścią ustawy.

W wielu wypadkach (zwłaszcza w przypadku powtarzalnych zleceń), optymalnym rozwiązaniem jest **przetarg zamknięty lub zapytanie o cenę** adresowane do ograniczonej liczby podmiotów. Pozwala to ustrzec się przed ewentualnością pojawienia się oferentów stosujących jawny dumping.

Istnieją zadania i usługi (np. artystyczne, plastyczne, koncepcyjne), które w ogóle nie powinny być rozstrzygane na drodze przetargu nieograniczonego, lecz na drodze zamówienia z wolnej ręki lub w oparciu o procedurę dwustopniową złożoną z:

- a. otwartego konkursu
- b. przetargu zamkniętego dla laureatów konkursu.

Transparentność pracy urzędników. W świetle przeprowadzonych badań należy stwierdzić, iż praca urzędników prowadzących postępowania jest na tyle **jasna i przejrzysta**, iż nie można ich podejrzewać o nieczystą grę. Badania **nie ujawniły żadnych przypadków mających charakter korupcyjny.**

Z wypowiedzi respondentów, które to nie znalazły potwierdzenia w analizie dokumentacji postępowań, podejrzenia o nieczyste sytuacje mogą mieć miejsce wtedy, gdy:

- (1) wygrywa oferent decydujący się wykonać zlecenie za niską - dwukrotnie, trzykrotnie niższą cenę, od tych oferowanych przez pozostałych uczestników postępowania; tu zdecydowanie częściej można by odwoływać się do art. 89 o **odrzućceniu takiej oferty z powodu rażąco niskiej ceny** w stosunku do przedmiotu zamówieniach;
- (2) w zleceniach powtarzalnych, wybierany jest ciągle ten sam wykonawca, a jednocześnie odrzucane są oferty pozostałych oferentów; od zarzutów o korupcję można ustrzec się sporządzając bardzo **precyzyjne specyfikacje**;

Z drugiej jednak strony podejrzenia o nieczyste sytuacje mogą się pojawić, kiedy w specyfikacji istnieją zapisy precyzujące przedmiot zamówienia w taki sposób, że

wykonawcą może być tylko „jeden i jedyny podmiot” ze względu na to, że tylko on może spełniać określone warunki, lub kiedy dostarczycielem danego towaru może być tylko jeden producent;

- (3) pojawia się aneksowanie umowy podnoszące wysokość wynagrodzenia ustalonego w przetargu; zgodnie z ustawą taka możliwość jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy konieczność wprowadzenia zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy lub zmiany te są korzystne dla zamawiającego.

Mając na uwadze powyższe cztery „podejrzane” sytuacje należy dążyć do tego, aby w miarę możliwości nie dopuszczać do ich występowania, a dzięki temu nie narażać się na, choćby nieuzasadnione podejrzenia o nieuczciwą grę.

Kalendarz postępowania. Z uwagi na zapisy w ustawie Prawo zamówień publicznych kalendarz postępowania jest przestrzegany. W trakcie badań pojawiły się postulaty dotyczące możliwości przyspieszenia procedur: zarówno protestacyjnych/ odwoławczych, związanych z możliwością podpisania umowy, ale także skrócenia czasu na udzielenie odpowiedzi na zapytanie oferenta; w szczególności chodzi nam tutaj o:

- (1) skrócenie okresu między ogłoszeniem SIWZ a terminem składania ofert i udzielaniu odpowiedzi na zapytania wykonawców - do 48 godzin (nawet jeśli ustawa Prawo zamówień publicznych upoważnia do terminu 7-dniowego);
- (2) skrócenie terminu płatności - w przypadku prac wymagających znacznego prefinansowania - do 14 dni.

2. Badanie procedur pierwszego kontaktu (faza B)

Badanie procedur pierwszego kontaktu miało na celu uchwycenie sposobu funkcjonowania „wrót telefonicznych” do Urzędu (centrala oraz sekretariaty poszczególnych wydziałów), tzn. (1) dostępności telefonicznej UM w Gdańsku oraz (2) sprawności i rzetelności informacji udzielanych interesantom UM za pośrednictwem „telefonu pierwszego kontaktu”.

Rozmowy telefoniczne prowadzone były przez ankierów występujących w uzgodnionych rolach klienckich, łączących się z centralą Urzędu i sekretariatami poszczególnych wydziałów, którzy przedstawiali sprawę i/lub jej problematykę w celu połączenia ich z odpowiednim wydziałem i/lub referatem.

Badanie procedur pierwszego kontaktu objęło dwa typy rozmów telefonicznych: (1) łączonych przez centralę Urzędu Miejskiego do odpowiedniego wydziału lub referatu oraz (2) łączonych przez sekretariaty wydziałów do odpowiedniego referatu lub osoby odpowiedzialnej za prowadzenie danego typu spraw.

Łącznie przeprowadzono **148** rozmów telefonicznych, w tym 48 łączonych przez sekretariaty wydziałów (2 rozmowy/typ sprawy).

Wnioski z badań - faza B

Łatwość dodzwonienia się do Urzędu Miejskiego: Pierwsze „wrota telefoniczne” (centrala Urzędu Miejskiego i sekretariaty wydziałów) funkcjonują poprawnie, niemniej jednak należałoby wyeliminować do zera takie sytuacje, w których telefon jest „głuchy” (centrala).

Osoba odbierająca telefony na centrali Urzędu Miejskiego nieco później reaguje na telefony niż pracownicy sekretariatów wydziałów. Zależność ta jest jednak wynikiem funkcji jaką spełnia centrala telefoniczna - przyjmuje znacznie więcej telefonów niż poszczególne wydziały.

Inicjatywa osób odbierających telefony na centrali/ w sekretariatach: Osoba odbierająca telefony na centrali powinna informować interesanta o nazwie wydziału i/lub referatu, do którego jest przelączany. Zdecydowanie korzystniejsze dla wizerunku Urzędu Miejskiego w Gdańsku jest odejście od zautomatyzowanej obsługi na rzecz obsługi bardziej spersonalizowanej.

Rzetelność informacji udzielanych przez telefon: Zdarzają się sytuacje, w których osoba odbierająca telefony na centrali łączy interesanta do niewłaściwej komórki organizacyjnej. Niewątpliwie mniej byłoby błędnych połączeń z odpowiednimi wydziałami, gdyby osoba odbierająca telefony na centrali do końca wysłuchała, w jakiej sprawie (z jakim problemem) dzwoni klient.

W przypadku rozmów telefonicznych łączonych przez centralę występują sytuacje błędnych merytorycznie połączeń, natomiast w przypadku połączeń realizowanych z poziomu sekretariatu wydziału takie zdarzenia nie mają miejsca.

Dostępność telefoniczna jednostki organizacyjnej, do której odesłano ankietera: Dodzwonienie się do odpowiedniej komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego nie stanowi problemu dla klienta; urzędnicy niemal od razu odpowiadają na dzwoniące telefony.

Kultura i życzliwość urzędnika jednostki organizacyjnej, do której odesłano ankietera: Urzędnicy są kompetentni i udzielają fachowych wskazówek dotyczących dalszych kroków, które należy podjąć przy załatwieniu danej sprawy; niemniej jednak należy położyć większy nacisk na początek rozmowy - nie wszyscy urzędnicy przedstawiają się z imienia i nazwiska, nie wszyscy też podają nazwę wydziału i/lub referatu, do którego dodzwonił się interesant.

Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem było zorganizowanie mikroszkoleń dla pracowników pierwszego kontaktu lub też opracowanie prostej instrukcji z wytycznymi:

- słuchać do końca artykułowanych oczekiwań dzwoniącego klienta;
- upewniać się, prosić o powtórzenie, potwierdzać zrozumienie wypowiedzi klienta itd.;
- przedstawiać się imieniem i nazwiskiem oraz nazwą wydziału/ referatu;
- zadbać o właściwy przepływ informacji na linii: wydział/ referat - centrala, aby ta ostatnia miała zawsze aktualne wyobrażenie na temat zakresu przedmiotowego spraw w poszczególnych wydziałach/ centralach.

3. Badanie funkcjonowania Urzędu w formule „on-line (faza C)

Badanie funkcjonowania Urzędu w formule „urząd on-line” miało na celu uzyskanie odpowiedzi czy i w jakim stopniu strona www Urzędu Miejskiego w Gdańsku (www.gdansk.pl) jest platformą dwukierunkowej komunikacji. Testowanie formuły „urząd on-line” polegało na sprawdzeniu zasady zwrotności w przypadku wszystkich funkcji przewidujących otrzymanie informacji od obsługujących strony www.

Do osiągnięcia zamierzanego celu badawczego ustalono 3 wskaźniki: (1) łatwość nawigacji strony internetowej, (2) nawiązanie kontaktu z klientem oraz (3) kultura i życzliwość urzędnika kontaktującego się w sprawie złożonego wniosku.

Wnioski z badań - faza B

Łatwość nawigacji strony internetowej: Architektura strony jest bardzo przejrzysta, żaden z dziesięciu ankieterów nie miał problemu z odnalezieniem odpowiedniej zakładki, która umożliwiła jemu bezproblemowe przejście na podstronę „urzędu on-line”.

Nawiązanie kontaktu z klientem: W jednym przypadku urzędnik nie zastosował się do obowiązujących procedur (skontaktował się z klientem w dwa dni po złożeniu wniosku). Nie zdarzyły się natomiast przypadki braku kontaktu z klientem. Procedury kontaktu z klientami są poprawne.

Kultura i życzliwość urzędnika kontaktującego się w sprawie złożonego wniosku: Urzędnicy kontaktujący się z klientami telefonicznie byli kulturalni i życzliwi, udzielali dodatkowych informacji a ich zachowanie nie budziło żadnych zastrzeżeń.

Zwiększenie liczby spraw urzędowych (obecnie - 42), które można będzie załatwić przez internet z pewnością przyczyni się do zwiększenia oceny jakości pracy Urzędu w oczach klientów.

4. Badanie dostępności, spójności i poprawności merytorycznej informacji na temat procedur w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Miasta (faza D)

Badanie dostępności, spójności i poprawności merytorycznej informacji na temat procedur w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Miasta miało na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie o to, jak funkcjonuje w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych (JO) Miasta system informacji rozumiany jako elementarny instruktaż dotyczący sposobu poruszania się w poszczególnych rolach klienta („co, gdzie i jak załatwić”). Innymi słowy, badanie miało na celu zbadanie (1) dostępności informacji/ instrukcji dot. procedur obsługi interesantów i (2) merytorycznej kompletności oraz spójności wyżej wymienionych informacji/ instrukcji.

W ramach tejże fazy przeprowadzone zostały trzy zadania obejmujące (1) rozmowy telefoniczne prowadzone przez ankieterów (mające na celu testowanie wszystkich źródeł informacji instruktażowych), (2) metodę Mystery Client, w której podstawione osoby sprawdzały jakość i warunki świadczonych usług a także (3) analizę treści stron www UMG oraz wybranych jednostek organizacyjnych Miasta i dostępnych materiałów informacyjnych.

4.1. Ankieta telefoniczna

Badanie było częściowo realizowane za pomocą ankiety telefonicznej, częściowo w oparciu o analizę danych zastanych, częściowo w oparciu o osobistą wizytę ankietera w Urzędzie lub w jednostce organizacyjnej Miasta.

Badanie realizowane zostało zrealizowane w odniesieniu do trzech źródeł informacji: (1) zamieszczonych na stronie internetowej www.gdansk.pl lub innej jednostki organizacyjnej, (2) zamieszczonej na formularzu/ wniosku wszczynającym postępowanie dostępnym w UMG lub w innej jednostce organizacyjnej oraz (3) udzielonej telefonicznie przez urzędnika odpowiedniego wydziału/ jednostki organizacyjnej.

4.2. Mystery Client - „podstawione” osoby sprawdzające jakość i warunki świadczonych usług

Badanie było częściowo realizowane za pomocą ankiety telefonicznej, częściowo w oparciu o analizę danych zastanych, częściowo w oparciu o osobistą wizytę Mystery Client (dalej MC) w Urzędzie lub w jednostce organizacyjnej Miasta.

Badanie realizowane było w odniesieniu do sześciu źródeł informacji: (1) zamieszczonych na stronie internetowej www.gdansk.pl lub jednostki organizacyjnej Miasta, (2) zamieszczonej na formularzu/ wniosku wszczynającym postępowanie dostępnym w UMG lub innej jednostce organizacyjnej, (3) udzielonej w punkcie informacyjnym UMG/ jednostki organizacyjnej Miasta, (4) udzielonej telefonicznie pod numerem informacji UMG/ centrali jednostki organizacyjnej, (5) udzielonej bezpośrednio w odpowiednim wydziale/ jednostce organizacyjnej Miasta, oraz (6) udzielonej telefonicznie przez urzędnika odpowiedniego wydziału/ jednostki organizacyjnej Miasta.

Badanie zakładało dwie sytuacje badawcze: 1 pomiar w odniesieniu do wszystkich źródeł informacji związanych z załatwieniem sprawy w Urzędzie oraz 1 pomiar w wybranej jednostce organizacyjnej Miasta.

4.3. Analiza treści stron www Urzędu i jednostek organizacyjnych

W ramach trzeciego zadania fazy D przeprowadzono szczegółową analizę treści stron www Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz wybranych jednostek organizacyjnych Miasta pod kątem dostępności, spójności i poprawności merytorycznej informacji na temat procedur w trakcie badań telefonicznych oraz dodatkowej analizy.

Analizie poddano następujące strony internetowe:

- Urząd Miejski w Gdańsku: www.gdansk.pl;
- Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych: www.gznk.pl;
- Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku: www.zdiz.gda.pl;
- Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji: www.mosir.gda.pl;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej: www.mops.gda.pl;
- Miejski Dom Kultury: www.mdk.gda.pl.

Każda z powyższych stron analizowana była pod kątem liczby źródeł informacji o procedurach (zadaniach wobec klientów), kompletności informacji i ich spójności.

Wnioski z badań - faza D

Najbardziej popularnym źródłem informacji o procedurze jest internet. Jest to najwygodniejsze i najpełniejsze dla klientów narzędzie w poszukiwaniu wiedzy potrzebnej do załatwienia swojej sprawy. W drugiej kolejności interesanci pozyskują informacje u rodziny i znajomych, a w trzeciej kolejności - bezpośrednio u źródła, dzwoniąc do wydziału UMG lub jednostki organizacyjnej Miasta odpowiedzialnej za konkretną procedurę. Zarówno badanie telefoniczne,

badanie Mystery Client jak i analiza stron www wykazała, że na nie wszystkich stronach internetowych badanych jednostek organizacyjnych Miasta są zamieszczone informacje na temat procedur urzędowych; nie zawsze można odszukać instruktaż dotyczący sposobu poruszania się w roli interesanta.

Mając na uwadze powyższe wnioski należy dolożyć wszelkich starań, aby samorządowe strony internetowe były kompletne i spójne. Raport cząstkowy z II etapu badań w części prezentującej wyniki dla fazy D wskazuje, w których wydziałach UMG i jednostkach organizacyjnych Miasta należy dopracować system informacji dla klientów na temat procedur urzędowych, (szczególnie tam, gdzie wartości wskaźników są poniżej średniej¹).

Można rozważyć wprowadzenie na stronie internetowej osobnego pliku/ podstrony w menu - nazwany np. **droga przez urząd** lub podobnie - w którym znalazłby się ścisły opis tego, co trzeba zrobić - rozbity na kroki/ fazy itd. Takie rozwiązanie stanowiłoby swoistą mapkę Urzędu opracowaną nawet w postaci prostego ideogramu. Taki ideogram powinien też wskazywać na niezbędne dokumenty i opłaty. Mamy świadomość, że instrukcja dot. poruszania się po Urzędzie już istnieje na stronie www, jednakże nam chodzi raczej o nową, bardziej przyjazną formę instruktażu.

5. Badanie wybranych procedur obsługi klienta (faza E)

Badanie wybranych procedur obsługi klienta miało na celu sprawdzenie zachowań pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz jednostek organizacyjnych Miasta, trybu obsługi klientów oraz weryfikację podstaw merytorycznych podjętych decyzji we wskazanych grupach spraw.

W ramach tejże fazy przeprowadzone zostały dwa zadania obejmujące (1) metodę Mystery Client, w której podstawione osoby sprawdzały jakość i warunki świadczonych usług i (2) badania opinii uczestników procedur poprzez zastosowanie metody indywidualnego wywiadu pogłębionego (In-Depth-Interview).

5.1. Mystery Client - „podstawione” osoby sprawdzające jakość i warunki świadczonych usług

Badanie było realizowane za pomocą arkusza obserwacyjnego wypełnianego przez ankietera/ Mystery Client - uczestnika wybranych spraw urzędowych, które były prowadzone w Urzędzie Miasta Gdańska poprzez odpowiednie wydziały i referaty lub przez jednostki organizacyjne Miasta, w tym wypadku w: Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji, Zarządzie Dróg i Zieleni, Straży Miejskiej, Gdańskim Zarządzie Nieruchomości Komunalnych oraz w Powiatowym Urzędzie Pracy.

W badaniu Mystery Client przyjęto metodę „porównywania parami”, tj. dla każdego typu sprawy „dedykowanych” było dwóch Mystery Clients, przy czym wszystkie najważniejsze parametry danej sprawy były zbieżne, dzięki czemu uzyskano możliwość oceny stabilności wybranych procedur obsługi klienta.

Do osiągnięcia zamierzanego celu badawczego ustalono 7 modułów: (1) ogólne informacje o sprawie, (2) ocena organizacji obsługi interesantów, (3) transparentność postępowania urzędniczego, (4) ocena behawioralna urzędnika, (5) zaangażowanie urzędnika/ urzędników, (6) destandaryzacja procedur oraz (7) lojalność urzędnicza.

5.2. Badania opinii uczestników procedur (IDI)

Badanie było realizowane poprzez zastosowanie metody wywiadu pogłębionego z uczestnikami wybranych spraw urzędowych, które były prowadzone w Urzędzie Miasta Gdańska poprzez odpowiednie wydziały i referaty lub w jednostkach organizacyjnych Miasta, w tym wypadku w: Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji, Zarządzie Dróg i Zieleni, Straży Miejskiej, Gdańskim Zarządzie Nieruchomości Komunalnych oraz w Powiatowym Urzędzie Pracy.

Warunkiem udziału respondenta wywiadu było „załatwienie” przez niego sprawy urzędowej po 6 czerwca br. (tj. po podpisaniu umowy pomiędzy Miastem Gdańsk a Public Profits Sp. z o.o. na

¹ Zob. „Raport cząstkowy z II etapu badań”, rozdział 1.3. Analiza treści stron www Urzędu i jednostek organizacyjnych, str. 12-14.

realizację badań efektywności działania Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz jednostek organizacyjnych Miasta Gdańska poprzez zastosowanie techniki badawczej typu Mystery Client).

Wnioski z badań - faza E

Dostępność informacji o wymogach proceduralnych (o wymaganych dokumentach, formularzach, ewentualnych opłatach) jest na dobrym poziomie. Najczęstszym źródłem informacji o sprawach urzędowych jest internet, dlatego należy zwrócić szczególną uwagę na dbanie o ścisłość i kompletność informacji zawartych na stronach internetowych Urzędu Miejskiego i pozostałych jednostek organizacyjnych Miasta, szczególnie na tych stronach, które najłatwiej wypadły w badaniach. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których klienci napotykają na trudności związane z dotarciem do potrzebnych danych o załatwieniu spraw.

Kompletność i ścisłość informacji na temat procedur urzędowych nie budzi zastrzeżeń; udzielane przez urzędników informacje są zwykle spójne i całościowe. Można by jednak rozważyć wprowadzenie do formularzy/ wniosków wszczynających postępowanie nieco więcej informacji o sprawie, a przynajmniej wystandaryzować je w taki sposób, aby zawsze zawierały informacje o niezbędnych załącznikach i opłatach (o ile takie są wymagane).

Ekonomia czasu potrzebna do rozstrzygnięcia sprawy urzędowej jest w miarę dobra. Zdecydowana większość załatwianych spraw wymaga jednej i dwóch wizyt (i to zarówno w Urzędzie Miejskim jak i jednostkach organizacyjnych Miasta), zdarzają się jednak sytuacje - choć nieczęsto, w których konieczność ponownej wizyty spowodowana jest winą urzędnika. Spory kompetencyjne występujące pomiędzy komórkami bądź jednostkami organizacyjnymi mają miejsce niezmiennie rzadko.

Anonimowość urzędników jest dość wysoka, jednakże dotyczy ona w głównej mierze tych spraw, których załatwienie wymaga tylko jednej lub dwóch wizyt w Urzędzie lub jednostce organizacyjnej Miasta; zdarzają się jednak takie sytuacje, w których pomimo trzech i czterech wizyt w odpowiedniej komórce klienci nie znają imienia i nazwiska pracownika samorządowego prowadzącego jego sprawę. Badania wykazały jednak, że zdecydowana większość urzędników posiada przypięty identyfikator z imieniem i nazwiskiem, więc jeśli zasztaby taka potrzeba - dane te łatwo pozyskać. Klienci są zdania, że transparentność pracy urzędników jest niezbędną koniecznością.

Podobna sytuacja ma miejsce jeśli chodzi o dostępność urzędników, tzn. nieinformowanie klientów o możliwości skontaktowania się z urzędnikiem telefonicznie bądź mailowo w trakcie prowadzenia jego sprawy, co wydaje się być bardzo istotne w przypadku procedur urzędowych wymagających trzech i czterech wizyt w UMG lub JO. Naszym zdaniem konieczne jest informowanie klientów załatwiających sprawy wymagającej więcej niż dwóch wizyt w urzędzie o możliwości kontaktowania się z urzędnikiem telefonicznie bądź mailowo

Istotną rzeczą, która ujawniła się w trakcie badań jest rozpatrzenie możliwości prowadzenia rozmów na osobności (w osobnym pomieszczeniu, bez udziału osób trzecich) z klientami załatwiającymi sprawy z obszaru pomocy społecznej. Sprawy te są szczególnie wstydliwe (ubóstwo, bezrobocie, alkoholizm, patologia), dlatego można by zadbać o zwiększenie komfortu interesantów.

Destandaryzacja procedur. W Urzędzie Miejskim w Gdańsku i jednostkach jemu podległych nie padają propozycje korupcyjne ze strony urzędników mające na celu korzystniejsze rozpatrzenie spraw. Urzędnicy nie ulegają też presji ze strony interesantów obiecując nadanie sprawie szybszego biegu czy też szczególnie wnikliwego przyjrzenia się im. Badanie wykazało, że pracownicy samorządowi w żaden sposób swym zachowaniem nie dają do zrozumienia, że oczekują na gest wdzięczności za korzystne rozpatrzenie sprawy.

Istnieje jednak społeczne przeświadczenie, że wywieranie wpływu na urzędników w celu korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy lub przyspieszenia jej załatwienia jest uzasadnione, co więcej - taka presja przynosi, zdaniem respondentów, korzystne efekty. Z drugiej jednak strony klienci nie widzą takiej konieczności, gdyż praca i skuteczność urzędników jest oceniana bardzo wysoko. Urzędnicy wykazują się wyrozumiałością wobec klientów, działają w ramach przepisów prawa i w przypadku „trudnych” spraw występują w roli życzliwych doradców, szukając dla nich pozytywnego rozwiązania.

Kultura osobista i życzliwość urzędników, cierpliwość, wyrozumiałość i gotowość do udzielania dodatkowych wyjaśnień oraz komunikatywność jest oceniana bardzo pozytywnie i nie budzi żadnych zastrzeżeń.

Sytuacje, w których kultura osobista i cierpliwość są oceniane nieco gorzej to te sprawy urzędowe, które mają charakter „interwencyjny” (interwencje, skargi). W takich przypadkach urzędnicy, pod wpływem emocji interesantów przejmują ich nerwowo i często arogancki ton rozmowy.

Nie ma żadnych zastrzeżeń do wyglądu zewnętrznego urzędników (schludność i urzędniczy charakter stroju) oraz kompetencji językowych (unikanie zwrotów potocznych, kolokwializmów i nieużywanie wulgaryzmów).

Obsługa w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych: klienci nie mają większych zastrzeżeń do obsługi w Urzędzie i w jednostkach organizacyjnych Miasta; poziom ich satysfakcji jest na poziomie dobrym i bardzo dobrym. Procedury urzędowe są jasne i przejrzyste. Badanie ujawniło jednak, że należy rozpatrzyć możliwość umawiania się z urzędnikiem na konkretną godzinę w celu załatwienia sprawy.

Pracownicy samorządowi UMG i JO identyfikują się z Urzędem, są lojalni wobec innych komórek i jednostek organizacyjnych Miasta, nie mają miejsca sytuacje, w których zrzucają odpowiedzialność na innych pracowników lub inne komórki i jednostki organizacyjne Miasta.

6. Zakończenie

W świetle przeprowadzonych badań jednoznacznie można stwierdzić, że w Urzędzie Miejskim w Gdańsku jak i w podległych jemu jednostkach organizacyjnych nie dochodzi do znaczących naruszeń regulacji dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, ani także wewnętrznych regulaminów, takich jak Kodeks Etyki pracowników samorządowych Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

Zarówno organizacja pracy, jasność i przejrzystość procedur jak i kultura urzędników stanowią mocną stronę gdańskich instytucji samorządowych.

Wprowadzenie proponowanych przez nas usprawnień może przynieść jeszcze korzystniejszy ich obraz, a w konsekwencji zmniejszy lub nawet wyeliminuje powszechnie społecznie definiowane pracy urzędów jako „niesprawnych” i „opieszłych”.