

Ogólnopolskie Porozumienie
Organizacji Samorządowych

Stan funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce

Wstępny raport

czerwiec 2016

Partnerzy projektu badawczego to organizacje funkcjonujące w ramach OPOS:



Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski

działa od 1991 r. i obecnie skupia 105 gmin i 13 powiatów z Wielkopolski. Członkami Stowarzyszenia są tak znaczne ośrodki miejskie, jak Poznań, Kalisz, Konin, Piła i Ostrów Wielkopolski oraz kilkadziesiąt gmin wiejskich.



Śląski Związek Gmin i Powiatów

powołany w 1991 r., zrzesza 126 JST (w tym wszystkie 19 miast na prawach powiatu i 7 powiatów), a swoim zasięgiem obejmuje teren zamieszkały przez ok. 4 mln osób.



Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego

związane w 1999 r., obecnie reprezentuje 100% samorządów lubuskich szczebla gminnego (82 gminy).



Związek Gmin Lubelszczyzny

powstały w 1995 r., dzisiaj łączy interesy 74 gmin.



Związek Gmin Pomorskich

istnieje od 1992 r. i obecnie zrzesza 87 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE ORGANIZACJI SAMORZĄDOWYCH to inicjatywa stworzenia platformy współpracy reprezentantów dziesięciu regionów Polski. Jesienią 2013 roku umowa wprowadziła samorzady z kilkunastu regionów (Lubelskiego, Lubuskiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego, Śląskiego, Wielkopolskiego, Warmińsko-Mazurskiego) na wspólną ścieżkę lobbingu w kluczowych procesach legislacyjnych, mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach współpracy prowadzimy wiele projektów, które mają na celu uczynienie warunków funkcjonowania administracji samorządowej bardziej sprzyjającymi rozwojowi społeczności lokalnych. W tym celu angażujemy się w procesy legislacyjne, podczas których stanowią one przepisy odnoszące się do samorządów terytorialnych. Podejmujemy także własne inicjatywy, aby obecne kwestie dotyczące funkcjonowania samorządów stały się stałym elementem dyskursu, w którym będą uczestniczyły wszystkie odpowiedzialne podmioty.

Do jednych z ważniejszych w ostatnim okresie działań zaliczyć należy inicjatywę przeprowadzenia badań urzędów stanu cywilnego. To wyjątkowe instytucje (USC), które z racji wykonywanych zadań pełnią bardzo ważną rolę w całym systemie administracji publicznej. Świadczy o tym fakt, że do projektu badawczego jako partner przyłączyło się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jako organ kreujący politykę rejestracji stanu cywilnego w Polsce.

W 2015 roku, równoległe z wprowadzanymi zmianami w ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego, pięć reprezentatywnych stowarzyszeń podjęło wyzwanie polegające na przeprowadzeniu badania nt. funkcjonowania urzędów stanu cywilnego.



Wstęp

Zrealizowane badanie wynikało z potrzeby zebrania aktualnej wiedzy o stanie funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce. Dotychczas bowiem urzędy stanu cywilnego nie były poddane tak wnikliwym badaniom o tak rozległym zakresie. Instytucje te realizują zadania zlecone, które mają istotne znaczenie dla obywateli oraz administracji państwowej (generują i przetwarzają podstawowe dane o wszystkich obywatelach). W tym względzie niezwykle ważne jest zapewnienie należytej sprawności ich działania. Z racji ulokowania urzędów stanu cywilnego w strukturach administracji samorządowej, główny ciężar odpowiedzialności z tym związanej spoczywa na gminach.

Z dniem 1 marca 2015 roku zaczęły obowiązywać przepisy nowej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, które gruntownie zmieniły sposób funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce. Najważniejsze zmiany obejmowały między innymi odformalizowanie sposobu prowadzenia spraw związanych z rejestra-

cją stanu cywilnego, przejście na informatyczny sposób rejestracji, utworzenie centralnej bazy aktów stanu cywilnego, odmiejszczenie załatwiania spraw, delegowanie nowych zadań na USC.

Wymienione zmiany spowodowały konieczność ponownego zdefiniowania kryteriów określających warunki organizacyjne, kadrowe i finansowe urzędów stanu cywilnego. Tak znaczące zmiany spowodowały także bardziej wyraziste uwidocznienie kwestii, które dotyczyły realizowanych przez gminy zadań zleconych.

Badanie zostało zrealizowane przez Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych. Zespół badawczy składał się z przedstawicieli: Zrzeszenia Gmin Lubelszczyzny, Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolskich, Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Związku Gmin Pomorskich, Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego oraz kierowników Urzędów Stanu Cywilnego z Lubartowa, Lubonia, Sierakowic, Wodzisławia Śląskiego i Nowej Soli. Partnerem badania było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Wydział Rejestracji Stanu Cywilnego Departamentu Spraw Obywatelskich).

Główne cele i hipotezy badawcze

W celu zdiagnozowania zjawiska w wymiarze makro zasadna jest analiza sytuacji wyjściowej stanowiącej punkt odniesienia do działań w zakresie rozwoju i poprawy funkcjonowania urzędów stanu cywilnego. Głównym celem badania była analiza aktualnej sytuacji urzędów w wymiarze organizacyjnym, kadrowym i finansowym. Na potrzeby niniejszego badania przyjęto następujące hipotezy badawcze.

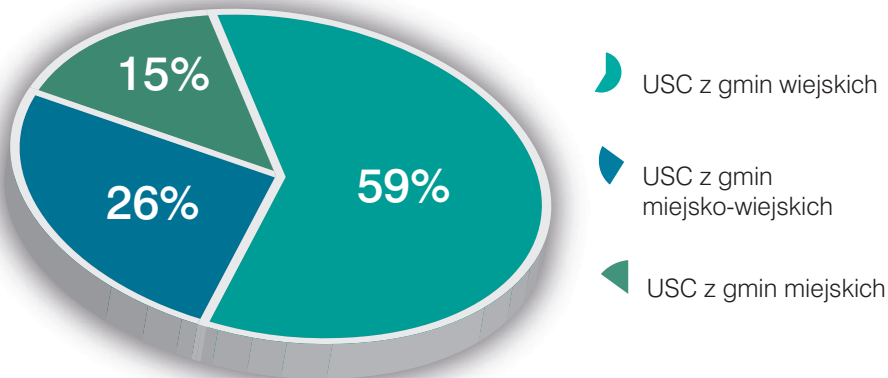
- W zakresie organizacyjnym urzędy stanu cywilnego wymagają znaczących inwestycji, obejmujących poprawę warunków pracy i obsługi klientów.
- W zakresie kadrowym urzędy stanu cywilnego wymagają zwiększenia zatrudnienia, uelastycznienia struktur organizacyjnych oraz dodatkowych nakładów na podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
- W zakresie finansowym obecny system dotacji celowych na zadania zlecone nie jest adekwatny do rzeczywistych kosztów funkcjonowania urzędów stanu cywilnego ponoszonych przez gminy.

Powyższe hipotezy zostały przyjęte na podstawie analizy uwag kierowników urzędów stanu cywilnego zebranych przez zespół badawczy oraz materiałów źródłowych.

Charakterystyka badanej populacji

W Polsce obecnie funkcjonuje 2257 urzędów stanu cywilnego. Instytucje te posiadają zróżnicowaną strukturę organizacyjną, która uwarunkowana jest głównie charakterystyką otoczenia, ilością realizowanych spraw i warunkami organizacyjnymi. W tym celu konieczne było wytypowanie na potrzeby niniejszego badania odpowiedniej próby badawczej, która poprzez proporcjonalne odwzorowanie głównych kryteriów populacji zagwarantowała wysoki poziom reprezentatywności. Udział w realizacji badania zadeklarowało 5 organizacji z województw: lubelskiego, lubuskiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Badaniem zostało objętych 750 urzędów stanu cywilnego, co daje 33% populacji. Podział próby biorącej udział w badaniu (59% USC z gmin wiejskich, 26% USC z gmin miejsko-wiejskich, 15% USC z gmin miejskich) odpowiada strukturze populacji w układzie ogólnopolskim. Wobec powyższego przyjęć

Podział próby biorącej udział w badaniu



należy, że uzyskane w badaniu wyniki są reprezentatywne dla całej populacji urzędów stanów cywilnego w Polsce.

Założenia metodologiczne

Badanie funkcjonowania urzędów stanów cywilnego miało charakter eksploracyjny i opisowy. Z racji przyjętych ram czasowych zrealizowane badanie ma wymiar przekrojowy. Realizacja badania została przeprowadzona w formie ankietowej. Na ten cel przygotowano został kwestionariusz zawierający 45 pytań. Pytania były standaryzowane (identyczne dla każdego badanego podmiotu). Ankieta została rozesłana do urzędów za pośrednictwem poczty e-

mail. Udział w badaniu był dobrowolny i anonimowy. Badanie zostało przeprowadzone w okresie marzec – kwiecień 2016 roku. Uzyskano 482 ankiety, co daje 21% populacji. Obliczenia statystyczne zostały przeprowadzone przy użyciu dedykowanego programu informatycznego SPSS.

Ważniejsze wyniki badań

Niniejszy raport zawiera zestawienie najważniejszych z punktu widzenia samorządów danych dotyczących funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce. Raport zawierający pełny opis wyników badań zostanie opublikowany w późniejszym terminie.

Wymiar kadrowy urzędów stanu cywilnego

Największy odsetek USC zlokalizowany jest w gminach wiejskich (59%). Ilość zadań realizowanych przez USC jest proporcjonalna do wielkości obszaru, jaki obejmuje działalność danego urzędu. Powoduje to, że realizacją zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego w największym stopniu obciążone są średnie i duże urzędy, w których obrębie działania zlokalizowane są podmioty generujące zdarzenia z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz występują duże skupiska ludzi (aglomeracje). W 84% badanych podmiotów, pracownicy oprócz zadań dotyczących rejestracji stanu cywilnego wykonują inne zadania, najczęściej dotyczą one pozostałych zadań zleconych związanych ze sprawami obywatelskimi (ewidencja ludności, dowody osobiste). Powyższa zależność pozwala wyodrębnić dwie grupy USC. Pierwsza, najbardziej liczna, to urzędy jednoosobowe, w których oprócz rejestracji stanu cywilnego pracownik wykonuje szereg innych zadań (zleconych i własnych). Drugą grupę stanowią urzędy, które specjalizują się tylko w zadaniach rejestracji stanu cywilnego, posiadają zazwyczaj złożoną i wyodrębnioną strukturę organizacyjną. Z racji funkcjonowania w otoczeniu, gdzie występuje

duża liczba ludności oraz koncentracja instytucji publicznych (np. szpitale, hospicja, sądy itp.), są w zdecydowanie większym stopniu obciążone ilością wykonywanych czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego.

Funkcję kierownika USC najczęściej pełnią osoby zatrudnione przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta – tak zwani „zawodowi kierownicy”. Sytuacja taka ma miejsce w 70% badanych USC. W 60% jednostek, gdzie funkcję kierownika USC pełni organ gminy, rzeczywista realizacja spraw merytorycznych prowadzona jest przez pracownika USC. Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie uczestniczy w załatwianiu spraw. Ukazana tendencja wyraźnie wskazuje, że współcześnie charakter realizowanych w USC zadań wymaga, aby były one realizowane przez osoby posiadające specjalistyczną wiedzę prawniczą, informatyczną i administracyjną. Potwierdzają to przepisy regulujące wymagania, jakie są stawiane osobom mającym pełnić funkcję zawodowego kierownika USC (wykształcenie, staż pracy). Mając na uwadze ilość obowiązków oraz charakter funkcji organu gminy uznać należy, że obecne przepisy regulujące funkcję kierownika USC nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom i wymagają zmiany.

Co drugi z badanych urzędów ma jednoosobową strukturę organizacyjną. Najliczniejszą grupę stanowią urzędy zatrudniające do 3 pracowników, łącznie 92% badanych USC. W 69% badanych USC dominuje zatrudnienie na pełen etat, w pozostałych urzędach forma zatrudnienia jest zróżnicowana.

Zmiany przepisów prawa dotyczących podniesienia kwalifikacji wobec osób na stanowisku kierownika USC i zastępcy kierownika (zjawisko wystąpiło w listopadzie 2014) oraz wprowadzenie w marcu 2015 roku nowych zasad funkcjonowania USC to główne czynniki, które spowodowały, że w 43% badanych urzędów nastąpiła w okresie styczeń 2014 – grudzień 2015 zmiana osoby na ww. stanowiskach.

Zmiany kadrowe powstały także w skutek zwiększenia zakresu zadań realizowanych przez USC. Z tego powodu w 15% badanych instytucji wzrosło zatrudnienie. Pozyskanie pracownika w 80% przypadków miało charakter wewnętrzny i polegało na przesunięciu pracownika z innego działu urzędu gminy. Najczęściej wzrost zatrudnienia w USC występował w przedziale 1 etatu (67%). Wzrost zatrudnienia o 2 etaty wystąpił w 26% badanych instytucji.

Infrastruktura USC

W 60% badanych USC występują dobre warunki wyposażenia stanowisk pracy. Co piąty z badanych USC ocenia na poziomie średnim wyposażenie stanowisk pracy pod kątem warunków pracy. Jako przyczyny takiej sytuacji najczęściej wskazywane były niedostateczne środki finansowe na zakup nowego wyposażenia, remont pomieszczeń biurowych itp. Podobny rozkład odpowiedzi występował w przypadku pytania dotyczącego warunków obsługi klientów. W przypadkach, gdzie warunki obsługi klientów oceniono na poziomie złym lub bardzo złym jako przyczynę najczęściej wskazywano: występowanie w biurze USC więcej niż jednego pracownika, co uniemożliwiało zagwarantowanie poufności kontaktu, przestarzałe wyposażenie, ciasne pomieszczenia.

Pomimo że realizacja zadań merytorycznych w chwili obecnej w całości odbywa się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, to procesy kancelaryjne w zdecydowanej większości są prowadzone nadal w formie tradycyjnej (papierowej). Taki sposób prowadzenia rejestrów kancelaryjnych stosuje 91% USC. W 40% urzędów tradycyjna forma realizacji procesów kancelaryjnych wspomagana jest systemem informatycznym. Ukazana sytuacja zdaniem

większości badanych instytucji w zasadniczy sposób wpływa na wydłużenie realizacji spraw, a tym samym zwiększenia kosztów funkcjonowania USC.

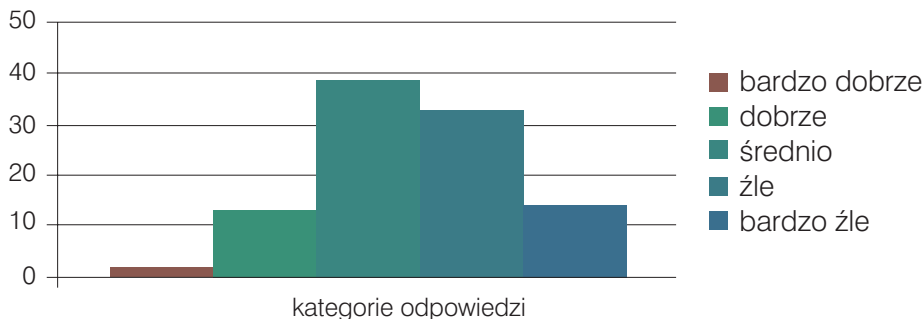
Poza czynnościami związanym z merytoryczną realizacją spraw, USC realizują uroczystości zawarcia małżeństwa. W tym zakresie prawie co trzeci z badanych USC (30,4%) nie posiada sali ślubów. W tych przypadkach uroczystości zawarcia małżeństwa najczęściej odbywają się w pomieszczeniu, które pełni na co dzień inne funkcje (sala konferencyjna, sala posiedzeń rady gminy, gabinet wójta, burmistrza itp.). W 40% przypadków miejsce, w którym są udzielane śluby wymaga remontu (nie spełnia wymogu uroczystej formy zawarcia małżeństwa). Spośród USC, które wskazały, że miejsce gdzie udzielane są śluby wymaga remontu, 16% wskazało, że ostatni remont był przeprowadzany przed 2000 rokiem.

W większości wymienionych przypadków zły stan pomieszczenia, w którym są udzielane śluby, spowodowany jest brakiem środków finansowych na przeprowadzenie remontów.

Wymiar finansowy

W ostatnich 3 latach (2013–2015) różnego rodzaju inwestycje zostały przeprowadzone w 59% badanych USC. Najczęściej były one związane z dostosowaniem do nowych warunków funkcjonowania urzędów wynikających ze zmian przepisów prawa. W głównej mierze obejmowały one obszar infrastruktury teleinformatycznej, wyposażenia stanowisk pracy, remontów pomieszczeń biurowych i archiwum oraz zwiększeniem zatrudnienia. Wydatki związane z przeprowadzonymi inwestycjami w 74% przypadków były

Ocena działań wojewody w zakresie wsparcia finansowego inwestycji usc (dane w proc.)



sfinansowane z dochodów własnych gminy. Pełne pokrycie kosztów przez wojewodę nastąpiło w 12,5% przypadków. W pozostałych udział w kosztach był mieszany, z dominującą przewagą środków własnych gminy. Potrzebę przeprowadzenia kolejnych inwestycji w USC wskazało 68,5% ankietowanych podmiotów. Podobnie jak w przypadku już zrealizowanych inwestycji, nowe najczęściej winny dotyczyć zwiększenia zatrudnienia, infrastruktury teleinformatycznej, pomieszczeń biurowych, wyposażenia stanowisk pracy. Powyższe wyniki są mocno skorelowane z oceną działań wojewody w zakresie wsparcia finansowego realizowanych inwestycji (tabela poniżej).

Ocenie został podany również nowy sposób ustalania dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu USC. W tym zakresie 76% badanych urzędów jest zdania, że ustalony w 2015 roku przez MSWiA katalog zadań nie uwzględnia wszystkich czynności, które są rzeczywiście realizowane. Podobne wartości pojawiły się w przypadku odpowiedzi na pytanie dotyczące ustalonych przez MSWiA wskaźników czasochłonności realizowanych zadań. W tym względzie 60% USC biorących udział w badaniu wybrało odpowiedź, że przyjęte wskaźniki czasochłonności są mniejsze od rzeczywistego czasu realizacji zadań.

Uzyskane w badaniu wyniki wskazują, że w 2015 roku średnia wysokość dotacji celowej na zadania zlecone w wymiarze 1 roboczogodziny wynosiła 21 zł. Powoduje to, że niespełnione zostały założenia MSWiA o ustalonej stawce roboczogodziny na poziomie 24,16 zł. Syntetyczna analiza ukazuje, że gminy, w obrębie których zlokalizowany jest USC, dokładały w 2015 roku średnio 3,16 zł na 1 roboczogodzinę. Biorąc pod uwagę liczbę wypracowanych roboczogodzin w okresie wrzesień – grudzień 2015 roku przyjąć można, że w skali całego 2015 roku samorządy w Polsce dołożyły do kosztów związanych z działaniem USC łączną kwotę około 23 273 213 złotych (bez uwzględnienia kosztów inwestycji).

W ujęciu ogólnym nowy sposób realizacji zadań oceniany jest przez 46% ankietowanych na poziomie dobrym. Co trzeci USC ocenia nowe zasady na poziomie średnim. Jako czynniki, które negatywnie oddziałują na funkcjonowanie USC, badani najczęściej wymieniali: niską wydajność systemu teleinformatycznego (47%), za małą ilość osób zatrudnionych w USC (15%), nieodpowiednie warunki organizacyjne (12%). Do czynników, które zostały wskazane jako dobre strony funkcjonowania USC respondenci naj-

częściej zaliczali: odformalizowanie zadań, odmiejszczenie załatwiania spraw przez obywateli, bezpośredni dostęp do centralnej bazy aktów stanu cywilnego oraz PESEL, bezpośrednią aktualizację danych, szybką wymianę informacji między urzędami, możliwość kompleksowej realizacji spraw.

Wnioski

Uzyskane w niniejszym badaniu wyniki potwierdzają przyjęte hipotezy badawcze. Mając na uwadze trzy eksplorowane wymiary funkcjonowania USC (organizacyjny, kadrowy i finansowy) przyjęć należy, że mimo zrealizowanych dotychczas inwestycji, nadal występuje konieczność dalszego wsparcia finansowego gmin w zakresie doposażenia USC oraz poprawy warunków pracy, jak i obsługi klientów. Wymagane jest ponadto przeprowadzenie zmian legislacyjnych, które umożliwią kształtowanie struktur organizacyjnych USC w sposób oddolny, adekwatny do rzeczywistych warunków i wymagań.

W odniesieniu do wymiaru finansowego niezbędna jest ponowna weryfikacja przyjętych ogólnie założeń ustalania dotacji celowej na zadania zlecone. W szczególności wymagane jest zapewnienie czynnego udziału strony samorządowej

w systemie ustalania dotacji celowych, uwzględnienia wszystkich czynności, które generują koszty, oraz kontrola realizacji sposobu dystrybucji środków finansowych do gmin. Istotne jest także zwiększenie zaangażowania wojewodów w finansowanie inwestycji realizowanych w USC. Zalecane jest także podjęcie prac nad systemową zmianą umożliwiającą ogólne obniżenie kosztów funkcjonowania USC.

W perspektywie ogólnej zaistniałe zmiany w sposobie funkcjonowania USC oceniane są pozytywnie. Największym atutem są znaczące udogodnienia dla obywateli. W związku z powyższym zasadne jest, aby w niedalekiej perspektywie czasowej podjęte zostały działania mające na celu wdrażanie kolejnych rozwiązań, które wyeliminują słabe strony funkcjonowania urzędów stanu cywilnego oraz spowodują dalszą poprawę jakości świadczonych usług przy jednoczesnym obniżeniu kosztów. Mając na uwadze, że niniejsze badanie zostało zrealizowane w okresie początkowego kształtowania się nowych zasad rejestracji stanu cywilnego, zasadne jest powtórzenie badania w przyszłości w celu zmierzenia kierunku i sposobu rozwoju tego obszaru funkcjonowania administracji publicznej.

Zespół badawczy

Prezentujemy Państwu niniejszy Raport z najważniejszymi wynikami zrealizowanego badania, jako efekt półrocznej pracy oraz szerokich konsultacji. Mamy nadzieję, że lektura ta umożliwi Państwu szersze poznanie aktualnych warunków funkcjonowania urzędów stanu cywilnego oraz dotyczących te instytucje problemów. Liczymy także, że prezentowane wyniki spowodują otwarcie rzeczowego dialogu i wymiany myśli w zakresie realizacji i sposobu finansowania zadań zleconych. Naszą intencją było przedstawienie wniosków, które w dalszym procesie zostaną wykorzystane z korzyścią dla tworzonych zmian, zarówno prawnych, jak i systemowych, w celu jeszcze bardziej efektywnego działania administracji publicznej.