RAVNANJE S PRITOŽBAMI

Mag. Janez Stare

1 UVOD

Oblikovanje sodobne države zahteva oblikovanje takšne javne uprave, ki je zmožna spodbujati spremembe, usmerjati delovanje ter slediti pričakovanjem in ravnanjem družbe oziroma posameznikov. Njeno delovanje postaja vse bolj pomembno, zapleteno ter pod kritičnim nadzorom javnosti oziroma državljanov. Vzroki za to so predvsem v strukturni spremembi javne uprave, tehnoloških spremembah, spremenjenih vrednotah in razvoju družbe nasploh.

Kritičen odnos javnosti se nanaša na strokovno izvajanje upravnih postopkov, vedno bolj pa tudi na odnos uprave glede poslovanja z občani. Tako je v kritikah javnosti javna uprava (pre)pogosto asociirana kot uprava, ki je birokratska, oddaljena občanom, obrnjena k sebi, navznoter, trdoglava, samovoljna in neprijazna. Vzroki za takšno mnenje so različni, zaradi svoje kompleksnosti pa tudi težko jasno določljivi. Kljub temu jih lahko klasificiramo v tri osnovne skupine:

- dejanske napake, pomanjkljivosti in počasnost pri izvajanju upravnih postopkov
- naraščajoče zahteve družbe ter večja kritičnost javnosti
- razširjen vtis, da je delovanje države, gospodarstva in posameznika prepogosto odvisno in prepuščeno hitrosti, pravilnosti in ustreznosti reagiranja ter vplivanja marsikdaj anonimnih, formaliziranih in nepreglednih delov uprave.

Omenjena kritičnost se pogosto še potencira v neposrednem odnosu občanov do uprave zato ima ustrezen odnos do strank oziroma do ravnanja s pritožbami pomemben vpliv na podobo javne uprave v javnosti. Različne organizacije se različno lotevajo tega vprašanja. V organizacijah javne uprave, ki se ukvarjajo z oblikovanjem sistema poslovne odličnosti, kakovosti oziroma integracije načel novega javnega menedžmenta v svoje poslovanje, se z vprašanjem ravnanja s pritožbami oziroma odnosa do strank lotevajo tudi preko t.i. modela uravnoteženih kazalnikov.

Pri oblikovanju modela uravnoteženih kazalnikov gre za prepoznavanje in predvsem zagotavljanje potrebnega znanja, spretnosti in drugih virov, ki bodo omogočili (poleg doseganja finančnih ciljev in ciljev na področju obvladovanja notranjih procesov ter rasti in učenja) učinkovito izvedbo najpomembnejših procesov za doseganje zadovoljstva strank. Definirajo se posamezni kazalniki, ki z različnih zornih kotov obravnavajo vidik stranke. Nemec (2001, str. 5) meni, da so kazalniki vidika strank za primer upravne enote naslednji:

- indeks zadovoljstva strank,
- reševanje zadev v roku,

- hitrost reševanja zadev,
- število obiskov upravne enote zaradi ene zadeve,
- stroški kakovosti – stroški zaradi pritožb strank na odnos in delo zaposlenih,
- stopnja informiranosti strank idr.

2 NEZADOVOLJNI OBČAN KOT IZZIV UPRAVE

Zaposleni v upravnih dejavnostih, še posebej v državnih upravnih organih, pogosto prihajajo v stike z različnimi strankami, stranke namreč osebno vlagajo vloge, urgirajo ali iščejo pravne nasvete in informacije. V javnosti lahko pogosto naletimo na mnenje in izkušnje strank, ki opisujejo toge in slabše odnose uslužbencev državne uprave do državljanov, iz česar lahko sklepamo, da bi ti odnosi morali biti bolj sproščeni in prijaznejši. Krivdo, zakaj to ni vedno tako, pogosto pripisujemo le uslužbencem, vendar pa prihaja do napetosti v odnosih tudi zaradi ravnanja in nastopanja strank. Te namreč mislijo, velikokrat neupravičeno, da je državna uprava birokratski sloj družbe, s katerim je težko sodelovati. (Lorbar, Stare)

Kakorkoli že, dejstvo je, da javna uprava oziroma upravni menedžment stoji pred zahtevno nalogo razgrajevanja obstoječih kritik, preprečevanja nadaljnjega naraščanje negativnega odnosa do javne uprave in oblikovanja pozitivne podobe uprave v javnosti. Vedno bolj je prisotna potreba po izoblikovanju takšnega pristopa, ki bo omogočal vzpostavitev ustreznega dialoga med javno upravo in občani, lažje medsebojno razumevanje, odstranjeval nezadovoljstvo in med občani vzpostavil zaupanje v javno upravo.

3 PRITOŽBA

Pritožba je utemeljena tako v javnem kot v zasebnem pravu, pri tem pa ne more biti razlik glede narave interesov, ki jih želi zavarovati. V upravnem postopku gre za redno pravno sredstvo, saj se praviloma lahko vloži zoper vsako odločbo razen, če je pritožba izključena z zakonom. Poleg tega je pravica do pritožbe zagotovljena že z ustavo in je ena od temeljnih načel upravnega postopka.

Na pritožbo lahko gledamo kot izkaz nezadovoljstva občanov glede izvajanja oziroma upravljanja nalog javne uprave z namenom izboljšanja stanje. V širšem smislu se pritožbe nanašajo na usklajenost delovanja uprave oziroma na to, kako je »ponudba« uprave med seboj povezana (npr. planiranje z načrti,...). V tem smislu pritožbe same ne predstavljajo le naknadne reakcije občanov, ampak tudi nejevoljo tistih, ki se (po)čutijo prizadete skozi načrtovano oziroma dejansko delovanje uprave. V ožjem smislu pojmujemo pritožbo kot izkaz nezadovoljstva, ki se nanaša na rezultat upravnega

postopka, proces priprave oziroma opravljanja upravnih storitev in v zvezi s tem tudi na neposreden odnos do strank.

Ob tem velja omeniti na pomembno razliko obravnave pritožbe oziroma stranke v javnem in zasebnem sektorju. V upravi namreč kljub kakovostno izvedeni upravni storitvi lahko hitreje pride do pritožbe oziroma navkljub kakovostno izvedeni upravni storitvi vedno ne dosežemo zadovoljstva stranke. Pri reševanju zahtevkov strank oziroma pri upravnem odločanju morajo upravni organi skrbeti tudi za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugimi predpisi (ZUP, 7. člen).

Nemec (2001, str. 2) navaja, da v primerjavi z zasebnim sektorjem oziroma v skladu z načeli standarda serije ISO 9000 (točka 3, pregled pogodbe), stranki ni mogoče zmeraj ugoditi pri reševanju njenega zahtevka oziroma ne moremo zmeraj izpolniti zahteve, ki pravi, da mora biti dobavitelj sposoben izpolniti zahteve pogodbe ali naročila. Seveda je v sistemu dokumentacije, ki je oblikovan znotraj sistema kakovosti, navidezno neizpolnjevanje zahteve standarda po predhodni sposobnosti dobavitelja ustreči stranki ustrezno urejeno. Gre za to, da je omenjena sposobnost pogojena z ustreznimi dokazili (ki jih mora predložiti stranka), ki se nanašajo na upravičenost do določene pravice.

V prispevku bomo izhajali iz tistih problemov pritožbe v ožjem smislu, ki se nanašajo na delovanje uprave oziroma izhajajo iz dejstva, da je ena izmed značilnosti upravnega postopka prav neposreden stik med stranko in izvajalcem storitve.

4 IZHODIŠČA OBLIKOVANJA ODNOSA DO PRITOŽBE

V zvezi z obravnavo pritožbe lahko izpostavimo določene dejavnike, ki determinirajo izoblikovanje odnosa in ravnanja s pritožbami.

4.1 Pritožba kot pravica

Ustava RS (Ustava RS, 1991) med drugim navaja, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih koristi.

Občan ima tako pravico vložiti peticijo na delo javne uprave, uprava pa je, v nasprotju z zasebnim sektorjem, dolžna, da konkretno preuči zadevo in sprejme ustrezen sklep.

4.2 Porast števila pritožbenih primerov

Občani se v vse večji meri sklicujejo na svoje pritožbene pravice. Porast pritožbenih primerov terja razmislek o učinkovitosti in ekonomičnosti dela. Z ozirom na vpliv, ki ga imajo pritožbe na dodatno obremenitev uslužbencev, njihov delovni čas ter stroške poslovanja bi bila smiselna uredba o ekonomični obravnavi pritožb. Potrebno bi bilo izoblikovati kakovostno komunikacijo z nezadovoljnimi občani ter ustvariti profesionalen dialog, ki bo gradil.

4.3 Porast števila pritožbenih mehanizmov

V nasprotju z zasebnim sektorjem ima občan na voljo vrsto pritožbenih mehanizmov oziroma pritožbenih komunikacijskih kanalov, preko katerih lahko izrazi svoje nezadovoljstvo z delovanjem javne uprave oziroma si prizadeva za njeno spreminjanje. Mednje sodijo predvsem vpliv na politiko oziroma vodilne politike (volitve oziroma direktni vpliv na strankarske veljake, poslance, svetnike), sodelovanje pri institucionaliziranih oblikah udeležbe občanov (zbor krajanov), ljudska iniciativa, pritožba osebam oz. službam, katerih osrednja naloga so generalna ali specialna vprašanja o delovanju države oziroma javne uprave (varuh človekovih pravic),...

Javna uprava mora navedene možnosti sprejeti kot legitimne in jih podpreti, saj se mora zavedati, da se vsaka vpeljava dodatnega pritožbenega kanala interpretira kot reakcija na pomanjkljivo transparenco njenega dela ter prav tako na deficit znanj s področja ravnanja s pritožbami v direktnem občevanju s prizadetimi občani.

4.4 Pritožba kot instrument kontrole kakovosti

V smislu zagotavljanja kakovosti predstavlja pritožba instrument kontrole kakovosti. Uprava namreč ne deluje na trgu in ji (za razliko od zasebnega gospodarstva) manjka izpovedna možnost povratnega mehanizma. Na tak način ima tudi manj opornih točk za obstoj ustrezne ponudbe občanom. Zato je potreba, da si uprava priskrbi informacije, ki se nanašajo na njeno delovanje, še toliko večja. Predvsem gre za ustrezno obravnavo komunikacije, ki je spodbujena s strani občanov in je vsebinsko najpogosteje povezana z informacijami o pritožbah strank glede kakovosti storitev.

Pri tem velja omeniti pomembno dejstvo, da velik del storitev, ki se izvajajo v javni upravi, poteka v obliki različnih aktivnosti znotraj osebne interakcije med uslužbencem in občanom. Nemec (2001) meni, da prav zaradi neposrednega stika stranka zaznava kakovost storitve ne samo na podlagi končnega rezultata, ampak tudi na podlagi poteka same storitve. Ob tem je ključno vprašanje, kateri so tisti elementi izvajanja upravne storitve, ki poleg izmerljive oz. normativne kakovosti, kot je

pravilnost upravnega akta, pravočasnost izdaje, rešitve pritožbe in drugo, še vplivajo na zadovoljstvo stranke.

Iz navedenega lahko sklepamo, da je kakovost storitev v javni upravi v veliki meri odvisna tako od osebe, ki ji je zaupana izvedba upravne naloge in njenega psihičnega stanja kot tudi od vrste in obsega udeležbe občanov. To pa pomeni, da rezultata storitev ne moremo vedno popolnoma standardizirati niti zagotoviti. Zato tudi standardizirani ukrepi kontrole kakovosti niso povsem določeni ali pa so določeni le v omejeni meri. Oblikovan sistem ravnanja s pritožbami bi lahko s pomočjo smiselne analize informacij nudil pomemben prispevek k zapolnitvi te vrzeli na področju kontrole kakovosti storitev v javni upravi.

4.5 Izobraževanje o ravnanju s pritožbami

V javni upravi je treba zagotoviti informiranje zaposlenih o pomenu ustreznega postopanja s pritožbami ter uslužbence tudi ustrezno izobraziti za to področje dela. V zasebnem gospodarstvu izhaja potreba po sistemu ravnanja s pritožbami iz dejstva, da se nezadovoljen potrošnik praviloma obrne h konkurenci. Še več. Zaradi negativne izkušnje prenaša »od ust do ust« v svojem okolju za podjetje negativno komunikacijo, kar negativno vpliva na finančni položaj podjetja.

Negativna finančna posledica oziroma izkušnja zaradi pomanjkljivega prizadevanja za zadovoljne stranke je v upravi še vedno praviloma drugotnega pomemben. Verjetno je to tudi vzrok izkustveno izkazanega pomanjkanja zavesti javnih uslužbencev o potrebi ustreznega ravnanju s pritožbami občanov. Poleg tega pogosto zasledimo uslužbence, ki sebe ne vidijo v vlogi tistega, ki je na voljo in v pomoč državljanu pri opravljanju storitve, pač pa razumejo svoj položaj prvenstveno kot izvršitelja višjih funkcij oziroma nalog. Ker znajo zaupane jim naloge oziroma postopke strokovno utemeljiti, se zdijo v odnosu do stranke pomembnejši. Poleg tega smatrajo, da je merilo ustreznosti odnosa s strankami le zakonitost vodenja postopka, vse ostalo pa je z vidika njihovega dela nepotrebno oziroma le stvar njihove dobre volje. Izhajajoč iz navedenega smatrajo pritožbe občanov praviloma kot nadležne, neprijetne in zamudne ter jih obravnavajo z zadržkom – še toliko bolj, če menijo, da je bil sam postopek izpeljan v okviru zakonskih določil.

Z omenjenim pristopom k področju pritožb se ne moremo strinjati, saj ustrezno ravnanje s pritožbami prinaša tudi številne koristi tako za javno upravo kot za občane. Skrbno preučena pritožba je upravi lahko v pomoč pri nadaljnjem izboljševanju kakovosti upravnega dela. Poleg tega celo pristop k obravnavi oziroma sama obravnava pritožbe veliko prispeva k izgledu in ugledu upravnega organa v javnosti ter zmanjšuje vnaprejšnje občutke strahu, odtujitve in vznemirjenosti občanov. Prav zato mora biti sistem ravnanja s pritožbami v upravi oblikovan tako, da vsebuje oziroma skrbi za ustrezno

informiranost uslužbencev, njihovo motivacijo ter ustrezno znanje oziroma izobraževanje v zvezi z odnosom do strank in zadovoljstvom občanov.

5 RAZUMEVANJE SISTEMA RAVNANJA S PRITOŽBAMI

Pritožbe strank niso nobena redkost, čeprav se jih (pre)pogosto razume in opravičuje kot (negativna) kritika, do katere prihaja praktično povsod. Gre za neko nujno zlo, brez katerega ne gre in se ga zaradi te samoumevnosti ne obravnava dovolj resno. Vendar gre pri pritožbah za več. Še posebej, če nanje gledamo z zornega kota razvoja. Zelo verjetno občani - stranke preko pritožbe, »nerganja« in »sitnarjenja« prinašajo različna mnenja, predloge in ideje, kako izboljšati potek izvajanja upravnega dela. »Trud« stranke in vloženo pritožbo si lahko razlagamo tudi kot dejstvo, da strankam ni vseeno, kako posluje organizacija javne uprave. Zato je občane treba spodbuditi k (nadaljnjemu) sodelovanju. V takem primeru pritožba ni (več) le težava in tegoba, temveč dragocena spodbuda, sugestija in priložnost za boljše delo.

Zavedati se moramo, da se zadovoljstvo strank v času spreminja. Zato je pomembno, da se ga ne ugotavlja samo izjemoma, pač pa neprestano. Brez stalnega spremljanja kakovosti storitev organizacija dolgoročno ne more zadovoljevati svojih kupcev niti učinkovito delovati v skladu z elementi celovite kakovosti. Koncept kontinuiranega spremljanja in izboljševanja kakovosti je v Sloveniji sicer v grobem poznan, vendar v konkretnem življenju praviloma zmanjka energije za njegovo redno uvedbo v poslovanje organizacij. Vse preveč se izvajajo druge, po prepričanju vodstev organizacij "bolj nujne zadeve". (Koren, 1996, str. 72)

Sistem ravnanja s pritožbami, primeren za javno upravo, obsega sistematično in ciljno usmerjeno delovanje javne uprave s pritožbami občanov. Raziskuje vzroke nezadovoljstva občanov, obravnava njihove pritožbe, podaja navodila za reševanje zaznanih problemov ter uvaja spremembe v odnosu do ravnanja s strankami in do lastnega poslovanja.

Medtem ko vprašanju ravnanja s pritožbami v zasebnih podjetjih posvečajo izredno pozornost, pa je bilo v upravi tej tematiki do sedaj posvečeno relativno malo pozornosti. Tako npr. marketinški oddelki v uspešnih podjetij temeljito obravnavajo vsako zaznano pritožbo stranke. Pogosto jih celo analizirajo s pomočjo prizadetih strank oziroma uslužbencev z namenom zadovoljitve stranke, navezovanja trdnejših vezi s strankami, skrbi za kakovost svojih izdelkov in storitev, ustvarjanja pozitivne podobe v javnosti ter za upoštevanje načela lojalnosti do svojih strank (Amontis, 2001). Prav navedeni razlogi naj bodo tudi vodilo k spreminjanju miselnosti javnih uslužbencev.

Ob navedenem se izpostavlja pomen ustreznega zbiranja informacij kot osnove za oblikovanje posameznih aktivnosti na področju ravnanja s strankami. Znotraj organizacij javne uprave je treba spodbuditi stranke k podajanju povratnih informacij glede zaznanega odnosa oziroma poteka dela v javni upravi. Korak naprej na tem področju prav gotovo predstavlja Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami. Omenjena uredba med drugim določa (Uradni list RS, 15. člen), da mora vsak organ javne uprave zagotoviti knjigo pripomb in pohval. Knjigo, ki se mora voditi v sprejemnem prostoru organa javne uprave mora tedensko pregledovati predstojnik organa javne uprave. Svoj pregled mora potrditi s podpisom v knjigi.

Poleg tega omenjena uredba določa, da ima stranka pravico do zapisa v knjigo pripomb in pohval ter da mora na zahtevo stranke uradna oseba stranki omogočiti zapis v knjigo pripomb in pohval. Nadalje določa, da mora biti v poslovnih prostorih, kjer potekajo uradne ure s strankami, na viden način označena pravica stranke do zapisa v knjigo in uradni naslov upravne inšpekcije ministrstva, pristojnega za upravo. Organ javne uprave lahko poleg knjige pripomb in pohval zagotovi tudi nabiralnik pripomb in pohval.

Druga možnost zbiranja informacij je priprava vprašalnikov oziroma anketiranje strank, ki se ga v zadnjem času precej poslužujejo posamezne upravne enote vključene v proces pridobivanja standardov kakovosti serije ISO 9000.

Zbrane podatke, predvsem pa informacije zbrane v zvezi s pritožbami in same pritožbe je treba ustrezno analizirati, ovrednotiti in sprejeti določene zaključke, ki bodo omogočile odpravo oziroma zmanjševanje negativih učinkov nezadovoljstva občanov ter (ponovno) vzpostavitev zadovoljstva občanov v odnosu do javne uprave. Podajanje oziroma spreminjanje navodil v zvezi z upravnim delom oziroma odnosom do strank pa so že del definiranja ciljev in nalog sistema ravnanja s pritožbami, kar bi morala biti prednostna naloga javne uprave.

6 ZAKLJUČEK

Na pritožbo, ki nastane v zvezi z delovanjem javne uprave lahko gledamo z dveh vidikov. Najprej gre za ustavno določbo, čigar načelni pomen je definiran v poglavju, ki se nanaša na pravice, svoboščine in dolžnosti človeka in državljana. Poleg tega gre za edino redno pravno sredstvo v upravnem postopku. Drugi vidik pritožbe (pritožba v ožjem smislu) pa se nanaša na poslovanje organizacij javne uprave in njenih posameznikov, predvsem v luči odnosa do strank. Tako zaznane pritožbe vsebujejo in opozarjajo na notranje šibkosti v javni upravi in so eden izmed ključnih dejavnikov spreminjanje podobe javne uprave v javnosti.

Pritožbe kot take prinašajo veliko informacij o poteku upravnega dela in možnosti za njegovo izboljšavo. Zato bi bilo za potrebe delovanja javne uprave smiselno oblikovati splošne cilje sistema ravnanja s pritožbami. Na osnovi ciljev pa bi znotraj sistema ravnanja s pritožbami definirali naloge njenega ravnanja. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami je prav gotovo korak na tej poti, vendar ne sme ostati edini.

LITERATURA IN VIRI

1. Amontis Consulting. Beschwerden koennen Kunden binden – Wenn sie richtig gemanagt werden. URL=«http://www.amontis.de/crm-beschwerdemanagement.html«. 9.10.2001.
2. GARS. URL=«http://www.gars-help.com/dienste/bildung/man/man05.html«. 12.9.2001
3. KOREN, Matej. Problematika obvladovanja kakovosti v storitvenih organizacijah, 2. del. Gospodarski vestnik, številka 36, 12.09.1996, Gospodarski vestnik d.d., strani 71-73.
4. LORBAR, Martin, STARE, Janez. Upravno poslovanje 2. Gospodarski vestnik, Ljubljana 1998.
5. NEMEC, Tomislav. Elementi »mehke kakovosti« v državni upravi. URL= »http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm«. 25.9.2001
6. NEMEC, Tomislav. Ali se kakovost v upravi splača? (Uspešnost in stroški kakovosti v upravi). »http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm«. 25.9.2001
7. SAVIČ, Nenad. Cilj kakovosti – povečanje premoženja lastnikov, Gospodarski vestnik (april 2000) – priloga Kakovost, Gospodarski vestnik d.d., 2000, stran 14-16.
8. HANSEN, U., SCHOENHEIT, I. (Hrsg). Verbraucherzufriedenheit und Beschwerdeverhalten. Franfurkt/New York, 1986.
9. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami. Uradni list RS, št. 22-1268/2001
10. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS/I, št. 33-1409/1991, RS 42-2341/1997, RS 66-3052/2000
11. Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, Uradni list RS, št. 80-3777/1999, RS 70-3310/2000.