



# SPOŁECZNY WIZERUNEK SŁUŻBY CYWILNEJ

## Analiza dyskursu publicznego: Analiza treści

### w ramach projektu: Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej

Warszawa, 2011



## Spis treści

PODSUMOWANIE WYNIKÓW .....	3
INFORMACJE O BADANIU – CELE I OPIS METODOLOGICZNY .....	6
Cele badania.....	6
Metodologia.....	7
WYNIKI BADANIA .....	11
Analiza niektórych aspektów formy przekazów medialnych .....	11
Analiza tematyki przekazów medialnych poświęconych służbie cywilnej .....	21
Analiza niektórych aspektów językowych przekazów dotyczących służby cywilnej .....	24
Analiza ocennego wymiaru wiadomości .....	25

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW

W ramach badania przekazów medialnych poddano analizie niektóre tytuły prasowe, telewizyjne programy informacyjne oraz treści publikowane w jednym z portali internetowych. Z uwagi na dużą oglądalność / czytelność, wszystkie wybrane tytuły można uznać za reprezentujące główny nurt medialny. Z tego powodu materiały zgromadzone i poddane analizie w ramach badania wizerunku służby cywilnej można traktować jako dobrą próbkę tego, co „zwykle się mówi” w dyskursie medialnym na ten temat, tego co typowe w doborze tematów, sposobie prowadzenia narracji i w wykorzystywanej konwencji językowej.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że na temat służby cywilnej mówi się stosunkowo niewiele. W okresie objętym analizą (24 miesięcy) we wszystkich mediach wyodrębniliśmy ok. 300 wiadomości poświęconych zagadnieniom związanym ze służbą cywilną (przy czym jedynie w przypadku *Faktów* TVN analiza nie miała charakteru wyczerpującego, badano próbkę wiadomości z tego okresu).

Tematom dotyczącym administracji publicznej bardzo rzadko poświęcają uwagę zwłaszcza główne wydania najważniejszych programów informacyjnych – *Wiadomości* TVP i *Faktów* TVN. W obu tych mediach odnotowano tylko 25 newsów, ich pozycjonowanie w wydaniu wskazuje na to, że często nie przydawano im dużego znaczenia (najczęściej nie zapowiadano newsów dotyczących SC w forszpanie i apszpanie).

Tematy związane z administracją publiczną pojawiają się częściej w prasie (łącznie 69% wszystkich analizowanych materiałów), w tym zwłaszcza w dzienniku *Rzeczpospolita*, gdzie blisko 40% tekstów poświęconych SC, jeśli jest publikowana w głównym grzbiecie gazety, trafia na jedną z pierwszych 2 stron. Gros publikacji poświęconych SC publikowanych w *Rzeczpospolitej* jest umieszczanych w dodatku *Prawo co dnia*).

Publikacje w Internecie (Onet.pl) miały charakter stosunkowo długich tekstów, czasem przedruków materiałów pochodzących z innych mediów. Niektóre poruszane tematy (przede wszystkim związane z przerostem zatrudnienia oraz odpowiedzialnością urzędników za podejmowane decyzje), wywołały żywe dyskusje czytelników.

Zgodnie z logiką funkcjonowania mediów masowych, tematem największej części materiałów poświęconych SC jest to, co odbiega od normy i z tego powodu może wywołać zaciekawienie: rozmaitego typu dysfunkcjonalności i nieprawidłowe działanie urzędów i urzędników. W mediach dominuje krytyczny obraz ich pracy, materiały często mają charakter ocenny lub zawierają elementy wartościowania. Silnie eksploatowana jest (przede wszystkim w dzienniku *Fakt*, również w *Gazecie Wyborczej*) figura narracyjna przeciwstawiająca świat urzędowy światu „zwykłego człowieka”. „Zwykły człowiek” oraz przedsiębiorca to najczęściej występujące kategorie osób poszkodowanych przez pracę urzędników, krytycznie ją recenzujących. W artykułach i wiadomościach, w tym także w przytaczanych wypowiedziach ekspertów, publicystów, „zwykłych ludzi”, nierzadko używa się języka nacechowanego emocjonalnie, bogatego w określenia, metafory i związki frazeologiczne komunikujące negatywny wizerunek służby cywilnej. Urząd często jawi się jako instytucja zbiurokratyzowana, opresyjna, rządząca się zasadami, które w konfrontacji z problemami realnego życia okazują się być absurdalne.

Czytelnik lub widz, który na podstawie samych tylko doniesień medialnych chciałby wyrobić sobie opinię na temat pracy w administracji publicznej dowiedziałby się przede wszystkim, że potencjalnie jest to zagrożone miejsce pracy. W analizowanych materiałach często mówi się o przerostie zatrudnienia w administracji publicznej, komentuje zapowiedzi rządu związane z redukcją etatów i dotychczasowe niepowodzenia w realizacji tego celu, wylicza się rosnące koszty funkcjonowania urzędów. Uważny czytelnik znalazłby (nieliczne) teksty porównujące pracę w administracji publicznej i pracę w sektorze prywatnym i przeczytał rekomendacje raczej zniechęcające do zaplanowania kariery w sektorze publicznym. Szukając informacji, które taką pracę pokazywałyby w korzystnym świetle spotkałby niewiele odniesień do etosu

urzędnika, a te, na które trafiłyby, mówiłyby o zasadach etycznych i profesjonalnych, związanych z pracą urzędnika, w sposób normatywny, a nie opisowy („*jak powinno być, a nie jest*”).

Można podsumować, że w przekazach medialnych przeważa ukazywanie administracji publicznej jako swego rodzaju problemu, raczej w kontekście tradycyjnych wad biurokracji (nadmierny proceduralizm, bezduszne egzekwowanie prawa, marnotrawienie istotnej części zasobów na obsługę samej siebie, inercja) niż jej zalet (przejrzystość zasad, formalne relacje, racjonalna struktura kariery zawodowej itp.). Administracja bywa ukazywana w roli czynnika anty-modernizacyjnego. W części mediów (*Fakt*) pełni rolę „czarnego charakteru”, wroga, naprzeciw którego gazeta buduje wspólny front z czytelnikiem.

## INFORMACJE O BADANIU – CELE I OPIS METODOLOGICZNY

### Cele badania

W ramach Modułu III badania, czyli Analizy Dyskursu Publicznego, Wykonawca przeprowadził m.in. badanie sposobu obecności problematyki służby cywilnej i z nią związanej w kontekście medialnym.

Cele tej analizy zostały następująco określone:

- Ustalenie częstotliwości, ekspozycji i dominujących kontekstów pojawiania się służby cywilnej w przekazach medialnych,
- Ustalenie sposobu wartościowania informacji poświęconych służbie cywilnej,
- Dzięki ilościowemu, kwantyfikowalnemu pomiarowi - wypracowanie punktu odniesienia dla pozostałych analiz prowadzonych w ramach badania (dostarczenie informacji, co jest typowe, co najczęstsze, jaki jest dominujący trend w obszarze dyskursu publicznego w odniesieniu do pojęcia służby cywilnej).

Szczegółowa lista zagadnień przedstawia się następująco:

- Częstotliwość pojawiania się przekazów medialnych odnoszących się do i kształtujących pojęcie służby cywilnej oraz instytucjonalnych desygnatów tego pojęcia
- Stopień ekspozycji informacji, właściwy dla każdego analizowanego medium
  - W strukturze newsów w programie informacyjnym (kolejność, czas trwania)
  - W prasie – numer strony, powierzchnia informacji
  - W internecie – powierzchnia informacji
- Dominujące konteksty tematyczne i semantyczne pojawiania się pojęcia służby cywilnej, jej instytucji i kluczowych interesariuszy, w tym:
  - W relacji do struktur państwa
  - W relacji do idei sprawnego rządzenia i innych elementów etosowych

- W relacji do obywateli
- W innych ujęciach
- Lista typowych części mowy (np. przymiotników) i związków frazeologicznych współwystępujących z pojęciem służby cywilnej
- Lista tytułów artykułów prasowych i internetowych, a także tytułów newsów (o ile występują), w których zawarte są informacje na temat służby cywilnej
- Ton wartościujący, w którym prezentowane są informacje poświęcone służbie cywilnej (pozytywny-neutralny-negatywny)
  - W samej treści informacji
  - W zapowiedzi newsa
  - W komentarzu reporterskim / redakcyjnym

## Metodologia

Analiza treści (*content analysis*) została przeprowadzona w celu ustalenia najważniejszych, ogólnych trendów w sposobie prezentacji służby cywilnej funkcjonującym w dyskursie publicznym.

Analizą zostały objęte następujące źródła:

- Dzienniki ogólnopolskie (*Fakt, Gazeta Wyborcza, Rzeczpospolita*),
- Portal internetowy *Onet.pl* (tj. materiały odredakcyjne, a nie komentarze internautów),
- Programy informacyjne (*Wiadomości TVP, Fakty TVN*).

Analiza objęła okres od 1 kwietnia 2009 r. do 1 kwietnia 2011 r. W zależności od możliwości technicznych i organizacyjnych, analiza objęła całość materiału prezentowanego w tym okresie w danym medium bądź jego część. I tak:

- w przypadku *Wiadomości TVP, Faktu, Gazety Wyborczej, Rzeczpospolitej* oraz portalu *Onet* przeanalizowano całość materiału w badanym okresie. W przypadku tych

mediów istniała techniczna możliwość zapoznania się z całością materiałów i ich wstępna selekcja do szczegółowej analizy (kodowania),

- w przypadku *Faktów TVN*, z uwagi na to iż nie istniała techniczna możliwość wstępnej selekcji materiału, posłużono się metodą doboru próby typową dla analizy treści, a mianowicie analizowano materiał pochodzący z 15 tzw. tygodni konstruowanych (tygodni złożonych ze wszystkich dni – poniedziałek, wtorek, środa itd., ale z różnych okresów czasu). Przy czym 12 tygodni zostało dobranych w sposób losowy, a 3 w taki sposób, by uprawdopodobnić pojawienie się w materiałach relacji dotyczących służby cywilnej (z uwagi na fakt, że w danym okresie miały miejsce ważne wydarzenia, takie jak np. ogłoszenie przez Centrum Informacyjne Rządu zmniejszenia limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej, przyjęcie przez Sejm RP ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych czy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa).

**Tabela 1 Dobór dni w przypadku Faktów TVN**

ROK / DATA	2009							2010							2011						
	pn	wt	śr	czw	pt	sob	nd	pn	wt	śr	czw	pt	sob	nd	pn	wt	śr	czw	pt	sob	nd
01-kwi-09																					
12-kwi-09																					
17-kwi-09																					
26-kwi-09																					
28-kwi-09																					
28-maj-09																					
01-cze-09																					
22-cze-09																					
02-lip-09																					
04-lip-09																					
05-lip-09																					
05-lip-09																					
07-lip-09																					
08-lip-09																					
10-lip-09																					
11-lip-09																					
12-lip-09																					
24-lip-09																					
31-lip-09																					
05-sie-09																					
17-sie-09																					
20-sie-09																					
25-sie-09																					
06-paz-09																					
08-paz-09																					
18-paz-09																					
03-lis-09																					
28-lis-09																					
29-lis-09																					
05-gru-09																					
08-gru-09																					
16-gru-09																					
10-sty-10																					
14-sty-10																					
26-sty-10																					
09-lut-10																					
14-lut-10																					
18-lut-10																					
19-lut-10																					
20-lut-10																					
03-mar-10																					
14-mar-10																					
10-maj-10																					
24-maj-10																					
14-cze-10																					
08-cze-10																					
15-cze-10																					
21-cze-10																					
06-lip-10																					
17-lip-10																					
23-lip-10																					
05-sie-10																					
15-sie-10																					
18-sie-10																					
29-sie-10																					
07-paz-10																					
16-paz-10																					
05-lis-10																					
07-lis-10																					
14-lis-10																					
16-lis-10																					
10-lis-10																					
20-lis-10																					
27-lis-10																					
11-gru-10																					
23-gru-10																					
06-sty-11																					
12-sty-11																					
14-sty-11																					
26-sty-11																					
06-lut-11																					
12-lut-11																					
17-lut-11																					
21-lut-11																					
23-lut-11																					
26-lut-11																					
28-lut-11																					
02-mar-11																					
06-mar-11																					
08-mar-11																					
20-mar-11																					
21-mar-11																					
22-mar-11																					
26-mar-11																					
31-mar-11																					
01-kwi-11																					
<b>SUMA</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V, Działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1)

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





W odniesieniu do kwestii doboru materiału badawczego warto jeszcze wspomnieć, że do analizy wybierano takie materiały, w których pojęcie i/lub desygnaty służby cywilnej pojawiały się w swoistym meta-kontekście. Nie analizowano materiałów, w których pojawiałyby się jedynie np. wypowiedzi poszczególnych urzędników SC lub wspomniano o tym czy innym urzędniku lub urzędzie. Odnotowywano natomiast takie przypadki, w których głównym tematem wiadomości byłaby SC lub w których są zawarte wypowiedzi odnoszące się ogólnie do kategorii: urzędnik, urząd, administracja publiczna itp. („urzędy generalnie działają w taki sposób, że...”, „urzędnicy są tacy, że...” itp.).

Podstawowym narzędziem analizy był tzw. klucz kodowy, zawierający szczegółowe kategorie analizy:

- Kategorie formalne (właściwe dla każdego medium), takie jak ekspozycja (czas trwania i kolejność newsa w programie informacyjnym, strona, na której umieszczono tekst prasowy, jego objętość itp.),
- Kategorie merytoryczne – związane z tematyką i zawartością newsa,
- Kategorie językowe – związane z kontekstem semantycznym, w jakim pojawia się pojęcie służby cywilnej,
- Kategorie ocenne – związane z zabarwieniem wartościującym materiału.

Materiał został opracowany przez zespół koderów – studentów dziennikarstwa, członków Koła Naukowego Obserwacji Polski Mediów im. Stefana Kisielewskiego, działającego przy Instytucie Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego. Były to osoby, które w trakcie studiów zaznałomiły się z metodologią i praktyką analizy treści.

Prace koderskie wykonał zespół 10 osób. Przeprowadzono dwa szkolenia dotyczące tematyki badania oraz znaczenia kategorii klucza kodowego. Po pierwszym spotkaniu koderzy zostali poproszeni o zakodowanie próbki materiałów, a podczas drugiego szkolenia omówiono doświadczenia zespołu związane z realizacją zadania testowego oraz skomentowano typowe błędy popełniane przez koderów.

Prowadzący prace zespół koderski był w stałym kontakcie z kierownikiem tej części badania w ARC Rynek i Opinia. W roboczym trybie udzielano wyjaśnień i wskazówek interpretacyjnych w odniesieniu do niektórych materiałów.

Poniższa tabela pokazuje ilość materiałów, które objęto analizą w podziale na poszczególne media i tytuły.

**Tabela 2: Ilość analizowanego materiału**

	N	%
Prasa - Rzeczpospolita	106	34%
Prasa - Gazeta Wyborcza	79	25%
Internet (Onet.pl)	72	23%
Prasa - Fakt	31	10%
Telewizja - Wiadomości TVP	13	4%
Telewizja - Fakty TVN	12	4%
<b>OGÓŁEM</b>	<b>313</b>	<b>100%</b>

Największą część (34%) analizowanych materiałów stanowiły treści pochodzące z dziennika *Rzeczpospolita*. W przypadku tego tytułu niemała część newsów (71%) pochodziła z dodatków tematycznych, w tym przede wszystkim z „żółtych stron” (*Prawo co dnia*) poświęconych zagadnieniom prawnym, w ramach których często poruszano kwestie związane z funkcjonowaniem administracji państwowej. To odróżnia *Rzeczpospolitą* zarówno od *Gazety Wyborczej*, jak *Faktu*.

Tym niemniej z *Gazety Wyborczej* pochodziło ok. 25% wszystkich analizowanych newsów. W ponad 90% były to teksty pochodzące z głównego grzbietu tego dziennika.

23% wiadomości pochodziło z portalu *Onet.pl*. Portale internetowe stanowią swoiste „integratory” wiadomości pochodzących nie tylko z agencji prasowych, ale również z innych mediów, w tym z prasy. W porównaniu z innymi mediami mają także największe możliwości umieszczania dużej ilości zróżnicowanych tematycznie i aktualnych wiadomości.

Udział materiałów pochodzących z pozostałych mediów jest już znacznie mniejszy – dzienniku *Fakt*, a także w *Wiadomościach* TVN i *Faktach* TVN znalazło się łącznie ok. 18% wszystkich analizowanych wiadomości.

Mimo że niekiedy prezentujemy wyniki analizy w podziale na poszczególne media i tytuły, celem tego opracowania nie jest analiza porównawcza sposobu prezentowania problematyki służby cywilnej w różnych mediach. Traktujemy zgromadzony materiał jako całość, dzięki dużemu zasięgowi (nakład/czytelnicstwo, oglądalność) stanowiącą reprezentację głównego nurtu dyskusji o służbie cywilnej w mediach.

## WYNIKI BADANIA

### Analiza niektórych aspektów formy przekazów medialnych

W pierwszej części analizy podejmiemy wątek ekspozycji materiałów poświęconych służbie cywilnej. Główne pytania, na które staramy się w ten sposób odpowiedzieć, to: jak licznie w mediach głównego nurtu podejmuje się wątki dotyczące służby cywilnej oraz co można powiedzieć o wadze (ważności) materiałów dotyczących interesującego nas tematu na podstawie sposobu ich ekspozycji.

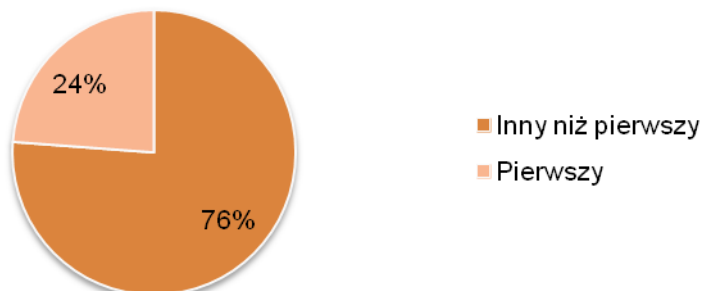
Warto wrócić na chwilę do wątku ilości analizowanego materiału. W przypadku większości mediów (z wyjątkiem *Faktów TVN*) analiza objęła całość dostępnego materiału na przestrzeni 24 miesięcy.

Nie dysponujemy wprowadzić punktem odniesienia, informacją o częstotliwości występowania innych kategorii tematycznych, a zatem możliwością porównania ekspozycji różnych zagadnień, można jednak zaryzykować tezę, że w przekazach popularnych mediów problematyka służby cywilnej (administracji, urzędów i urzędników należących do KSC) jest stosunkowo mało obecna. W głównych wydaniach najpopularniejszego w analizowanym okresie dziennika telewizyjnego (*Wiadomości TVP*) materiał dotyczący SC pojawił się zaledwie 13 razy. Jeśli przyjąć, że przeciętne wydanie głównego tego dziennika zawiera ok. 10 newsów, to materiały dotyczące SC stanowiłyby ok. 1,5-2 promili wszystkich newsów w badanym okresie.

W dodatku wiadomości dotyczące SC w skali całego wydania nie są pozycjonowane jako najważniejsze. Co czwarty news poświęcony służbie cywilnej rozpoczynał wydanie wiadomości. Jednak ponad połowa newsów (56%) nie była zapowiadana w forszpanie lub apszpanie.

Warto wspomnieć, że w porównaniu z TVN *Wiadomości* telewizji publicznej wyżej hierarchizowały newsy dotyczące SC – częściej umieszczały je na pierwszym miejscu w wydaniu, przeciętny news był dłuższy (o ok. 70%).

**Wykres 1 Kolejność newsa w wydaniu, N=25**

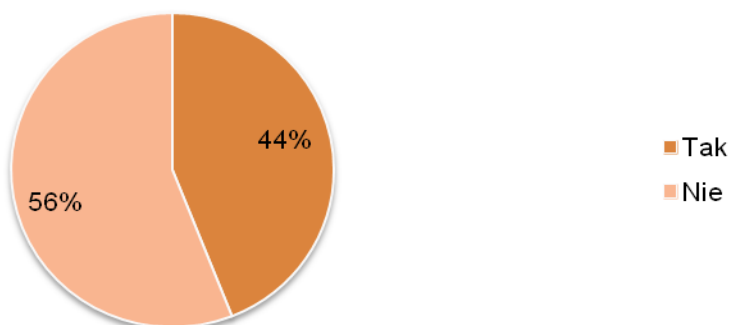


**Tabela 3 Czas trwania newsa w sekundach, N=25**

	Czas trwania newsa w sekundach (razem z białą   leadem)
Średnia	126 sekund
Mediana	142 sekundy
Odchylenie standardowe	70 sekund

	Telewizja - Wiadomości TVP	Telewizja - Fakty TVN
Średnia	156 sekund	93 sekundy
Mediana	160 sekundy	46 sekund
Odchylenie standardowe	19 sekund	90 sekund

**Wykres 2 Zapowiedź newsa w czołówce wydania?, N=25**



## Prasa

Hierarchię ważności materiałów prasowych wyznacza numer strony, na której znalazł się artykuł (a w dalszej kolejności także to, czy materiał znajduje się na pierwszej czy na kolejnych stronach danego działu tematycznego – np. *Kraj*, *Świat* itp.), a także jego objętość. Przy czym objętość mierzona powierzchnią tekstu (w stosunku do całej powierzchni strony) jest o tyle mało precyzyjnym narzędziem pomiaru, że nie uwzględnia formalnych różnic pomiędzy poszczególnymi tytułami, plasującymi się w różnych segmentach rynku prasowego. Dla przykładu, dla dziennika *Fakt*, charakterystyczna jest mała ilość tekstu w artykułach oraz bogata i zajmująca dużą powierzchnię strony ilustracja (zdjęcia, ikonografika), a także bardzo wyraźna ekspozycja tytułu artykułu (duża czcionka, ramka itp.). W *Rzeczpospolitej* i *Gazecie Wyborczej* materiały – przy podobnej objętości – mają znacznie więcej tekstu.



W analizowanych tytułach prasowych ranga informacji dotyczących zagadnień związanych ze służbą cywilną jest dość wysoka w *Rzeczpospolitej* i dość niska w *Fakcie* i *Gazecie Wyborczej*. Łącznie około 23% tekstów dotyczących tego zagadnienia, o ile pojawiają się w grzbiecie głównym gazety, trafia na jedną z dwóch pierwszych stron. W *Rzeczpospolitej* co trzeci tekst



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V, Działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1)

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



dotyczący SC, który pojawia się na „białych stronach” trafia na jedną z dwóch pierwszych stron. W *Fakcie* i *Gazecie Wyborczej* jest to odpowiednio 23% i 18%.

**Tabela 4 Ekspozycja tekstów poświęconych SC w prasie**

	Na której stronie?	FAKT		GAZETA		RZECZPOSPOLITA		OGÓŁEM	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Główny grzbiet	Na pierwszej	3	10%	5	7%	8	31%	16	13%
	Na drugiej	4	13%	6	9%	2	8%	12	10%
	Na dalszych	24	77%	56	84%	16	62%	96	77%
Dodatek	Na pierwszej	31	100%	0	0%	7	9%	7	9%
	Na drugiej			1	17%	5	7%	6	7%
	Na dalszych			5	83%	63	84%	68	84%

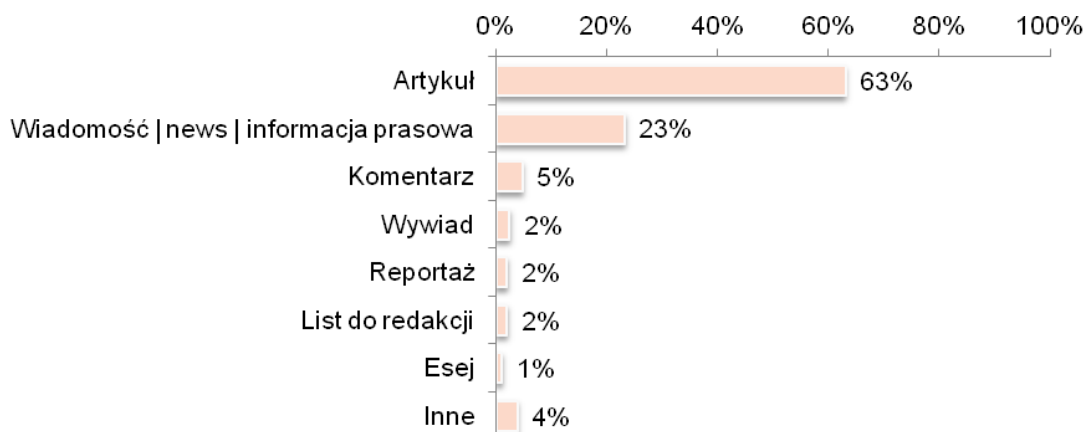
Te najbardziej „medialne” doniesienia na temat SC krążą wokół kilku stałych tematów, w tym przede wszystkim kwestii związanych z oszczędnościami w administracji – planowanymi, niezbędnymi, zapowiadanyymi, a nie realizowanymi itp. Oszczędności dotyczą już to redukcji zatrudnienia, już to pensji urzędniczych. Poniżej kilka tytułów, które w analizowanych 24 miesiącach zwracały uwagę czytelników na pierwszych i drugich stronach gazet.



*Urzędy miały oszczędzać, a zatrudniają Rząd się tnie Rządowi urzędnicy idą na bruk Miały być oszczędności, ale będą podwyżki Puchną szeregi urzędników  
Jeśli już ciąć, to nie nam Urzędnicy nie czują kryzysu Rząd chce zahamować podwyżki w administracji Mniej biurokracji w urzędzie Sprawdź urząd skarbowy E-mail z donosem na firmę lub sąsiada Polska urzędem stoi Dziesiątkowanie urzędów Jak zniszczyć przedsiębiorcę Kocia łapa fiskusowi nie w smak Nieprawidłowości w SC  
Władza rozdała nagrody, ale sobie!  
Obsypali się nagrodami*



### Wykres 3 Forma wypowiedzi, N=219



Dominującą formą wypowiedzi dziennikarskiej, w której znalazła się informacja na temat służby cywilnej w prasie jest artykuł (63%). Jest to forma wypowiedzi raczej rozbudowana, dotyczy jednak na ogół bieżących wydarzeń, komentuje zaistniałe fakty i wypowiedzi. W około ¼ przypadków informacja ma postać krótkiego newsa. Służba cywilna dość rzadko jest za to prezentowana w formach, które najbardziej sprzyjają wypowiedziom o charakterze generalnym, problemowym, przekrojowym i jakościowym (komentarz, wywiad, reportaż lub esej - ogółem ok. 10% materiałów prasowych).

Co do źródła informacji, w analizowanych dziennikach materiały dotyczące SC miały charakter odredakcyjny (a nie np. agencyjny).

**Tabela 5 Objętość tekstów poświęconych SC w prasie**

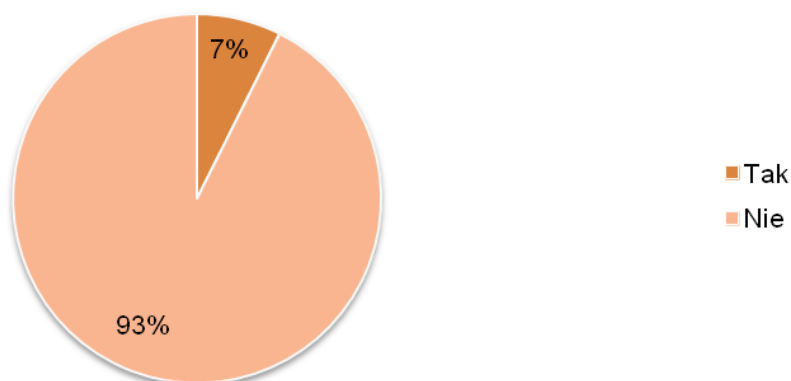
	Objętość tekstu w cm <sup>2</sup>
Średnia	36,0
Mediana	27
Minimum	18
Maksimum	217
Odchylenie standardowe	31

Artykuł lub inna prasowa wypowiedź poświęcona SC, średnio rzecz biorąc, zajmowała powierzchnię ok. 36 cm<sup>2</sup>. Zwraca jednak uwagę duża rozpiętość wyników w tym zakresie – wynika ona zarówno z omówionych już różnic formalnych pomiędzy poszczególnymi tytułami,

jak i z różnic pod względem typu wypowiedzi (artykuł, wywiad, wiadomość agencyjna). Powierzchnia połowy artykułów nie przekroczyła 28 cm<sup>2</sup>.

W zestawieniu z wynikami dotyczącymi umiejscowienia tekstu można powiedzieć, że teksty w prasie dotyczące SC są stosunkowo mało wyeksponowane i przy pobieżnej lekturze gazety z pewnością mogą nie zostać zauważone przez czytelnika.

#### Wykres 4 Czy tekst uzupełniony komentarzem odredakcyjnym? N=216



Tradycyjnie, komentarz odredakcyjny towarzyszący artykułowi spełnia rolę uzupełniającą wobec głównej jego treści. Stanowi okazję, by redakcja, piórem jednego z redaktorów, zajęła stanowisko w danej kwestii. W komentarzach pojawiają się często elementy ocenne, formułuje się ogólne sądy dotyczące danego zagadnienia. W analizowanym materiale komentarze odredakcyjne towarzyszyły co piętnastemu tekstowi (w *Rzeczpospolitej* co ósmemu).

Co ciekawe, redakcje zabierały głos nie w kwestiach, które – z uwagi być może na ich największy „medialny” potencjał - zdecydowano się umieścić na pierwszej lub drugiej stronie wydania. Nie znalazł się ani jeden komentarz poświęcony planom redukcji etatów w administracji publicznej lub innego rodzaju oszczędnościom. Komentowane artykuły dotyczyły raczej konkretnych wydarzeń (przede wszystkim zmian w prawie – konsekwencji wynikających z ustaw i orzeczeń).

*Fiskus nie musi oceniać intencji podatnika Urzędnik fiskusa zapłaci za naruszenie przepisów  
Za odwlekanie sprawy urząd zapłaci grzywnę Pracownicy administracji mogą zostać bez polis  
Za pomyłkę urzędnika odpowiada sam podatnik Sprawdź urząd skarbowy Skarbówką rządzą  
zaufani ministra*



*Owoce zjedzą wnuki Administracja odmawia cudzoziemcom pracy Do zmiany posady nie jest potrzebna zgoda Urzędnicy! Uczcie się kultury! Wzrost cen interpretacji wzbudza kontrowersje Minister finansów powinien ruszyć z pomocą inspektorom Prezes ZUS na tarczy antykorupcyjnej Administracja otworzy się dla niepełnosprawnych Polityczna służba cywilna*

## Internet

W przypadku materiałów zamieszczanych na portalu *Onet.pl*, w kluczu kodowym uwzględniono pytania związane z ekspozycją materiału (liczba słów), jego popularnością i zarazem kontrowersyjnością (wobec braku danych dotyczących oglądania strony z artykułem rejestrowano liczbę wypowiedzi na forum, dotyczących danego tekstu), a także sposobem, w jaki redakcja klasyfikuje (taguje) informacje na temat służby cywilnej.

Przeciętny tekst poświęcony SC, jaki zamieszczano w portalu *Onet.pl*, zajmował około 1 strony maszynopisu (ponad 1800 znaków), był więc stosunkowo długi, problemowy, a nie jedynie informacyjny. Najdłuższe teksty dotyczyły wypowiedzi eksperckich, szerszych specjalistycznych dyskusji związanych z prawodawstwem dotyczącym SC. Najkrótsze zaś to zwykłe informacje o tekstach zamieszczanych gdzie indziej (np. w prasie).

**Tabela 6 Liczba znaków poświęconych SC zamieszczanych w portalu Onet.pl**

	Liczba znaków
Średnia	1846
Mediana	1323
Odchylenie standardowe	1228
Minimum	515
Maksimum	5131

Niektóre artykuły wywołują żywy odzew w postaci dyskusji internautów. Nie wchodząc w ich meritum można odnotować, że niektóre tematy związane ze SC szczególnie sprzyjają takiemu odzewowi czytelników. Zdecydowanie największą dyskusję (1617 postów, blisko dwukrotnie więcej niż drugi artykuł w tym zestawieniu) wywołał tekst pt.: „*Urzędy zatrudniają na potęgę*”, dotyczący tego, że mimo obietnic redukcji, w urzędach jest coraz więcej zatrudnionych. Artykuły, które wywołały dyskusję, podczas której zamieszczono co najmniej 100 postów, dotyczyły – z jednym wyjątkiem - kwestii redukcji zatrudnienia w administracji. Można więc przypuszczać, że jest to temat wywołujący największe emocje społeczne. Wiele komentarzy zamieszczono także pod artykułem dotyczącym wprowadzenia odpowiedzialności urzędniczej za podejmowane decyzje.

Pobieżna lektura komentarzy pokazuje, że ich wyraźna większość to głosy krytyczne wobec SC, upatrujące w urzędach i urzędnikach źródła problemów i frustracji.

*Pracownicy w administracji bez corocznych podwyżek? Będą wyższe kary za bezprawne decyzje urzędników Graś: rząd doprowadzi do redukcji zatrudnienia w administracji Rząd będzie redukował etaty urzędników Nowy urząd powstanie w każdym ministerstwie Zwolnienia w urzędach: nie chcą ich nawet członkowie rządu*

**Tabela 7 Liczba komentarzy na forum, odnoszących się do tekstów poświęconych SC zamieszczanych w portalu Onet.pl**

	Liczba komentarzy do artykułu na forum
Średnia	71
Mediana	0
Odchylenie standardowe	243
Minimum	0
Maksimum	1617

Sposób oznaczania (tagowania) tekstów przez redakcję daje ogólną orientację dotyczącą tematyki newsa, a przede wszystkim powoduje, że podczas wyszukiwania dany artykuł pojawia się w grupie różnych artykułów na podobny temat.

Warto wobec tego wspomnieć, że artykuły w portalu Onet.pl często klasyfikowano jako dotyczące pracy i zatrudnienia, a także wynagrodzeń. Drugą, mniej jednak częstą grupą artykułów były te dotyczące urzędów skarbowych i ich urzędników, a także podatków.

Poniżej zamieszczamy wizualizację kategorii, którymi oznaczano artykuły (tzw. chmura tagów).

**Rysunek 1 Sposób tagowania artykułów dotyczących SC w portalu Onet.pl**



## Analiza tematyki przekazów medialnych poświęconych służbie cywilnej

W analizie treści przekazów medialnych najciekawsze jest to, co dokładnie pisze się i publikuje, jakie dokładnie tematy porusza i w jakim świetle przedstawia dane zagadnienie.

O obrazie (wizerunku) medialnym dowolnego podmiotu decydują trzy kwestie:

- *agenda setting* - to, jak media problematyzują dane zjawisko, które jego aspekty „uważają” za wartę omówienia (a które w konsekwencji są pomijane), które tematy są relacjonowane częściej, a które rzadziej,
- wartościujący wydźwięk prezentowanych materiałów,
- związany z powyższym – dobór słów, których używa się do opisu podmiotu.

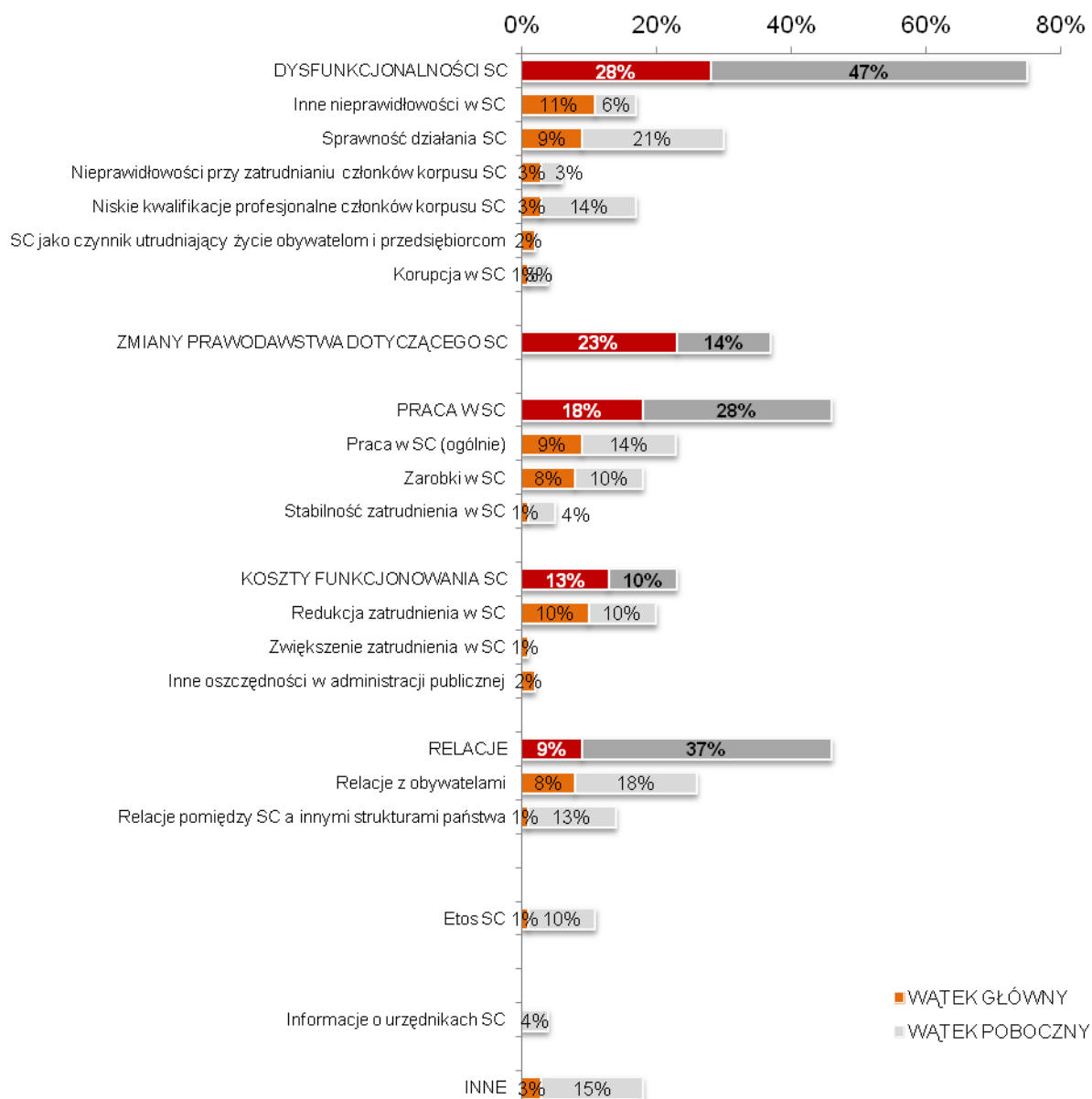
Służba cywilna pojawia się w mediach najczęściej w kontekście rozmaitego typu dysfunkcyjności i nieprawidłowości. Z pewnością ma to związek z naturą współczesnych mediów – na łamy gazet i do wiadomości telewizyjnych częściej trafiają materiały kontrowersyjne, nacechowane emocjonalnie, dotyczące spraw, które budzą odruch sprzeciwu. Mówi się i pisze nie o tym, co działa sprawnie i zgodnie z planami, ale o tym, co wadliwe i ułomne. Media odtwarzają i współkształtują główny nurt kultury, a czynią to między innymi podejmując te wątki, które wpisują się w typowe schematy narracyjne i stereotypy, łatwo następnie „odkodowywane” przez odbiorców (opresyjny urząd vs. bezbronna jednostka, gąszcz przepisów vs. pragmatyka działania, świat biurokraty vs. świat przedsiębiorcy, prawo wobec silnych vs. prawo wobec słabych itp.).

28% analizowanych materiałów dotyczyło kwestii, które wprost można określić jako nieprawidłowości lub dysfunkcyjności administracji państwowej. Ale również w innych kategoriach tematycznych znajdują się wątki, które przedstawia się w aurze nieprawidłowości. 13% newsów poświęcono zagadnieniom związanym z kosztami funkcjonowania administracji publicznej, przeważają w nich krytyczne komentarze związane z przerostem zatrudnienia w urzędach. W obszarze wyróżnionym jako RELACJE, dotyczącym związków SC z podmiotami wobec niej zewnętrznymi, w najliczniejszej podkategorii relacji z obywatelami także zdecydowanie dominuje ujęcie krytyczne. Nawet jeśli mówi się o etosie

SC (a ten temat jest *explicite* podejmowany bardzo rzadko), to traktuje się etos w kategoriach normatywnych, z reguły przeciwstawiając pożądane normy etyczne i normy postępowania urzędników praktyce ich pracy.

Ogólnie zatem można powiedzieć, że w mediach dominuje krytyczny obraz urzędów i urzędników, najczęściej zwraca się uwagę na te aspekty ich pracy, które są źródłem różnego rodzaju problemów.

### Wykres 5 Kategoria tematyczna (główna) i inne występujące wątki, N=313



*\*W przypadku wątków pobocznych można było zaznaczyć więcej niż jeden wątek, dlatego procenty nie sumują się do 100%.*

*Jeśli wystąpił wątek etosu SC*

### **Wykres 6 Jakie elementy etosu służby cywilnej pojawiły się w informacji?, N=33**



*\*W niektórych przypadkach więcej niż jeden element, dlatego procenty nie sumują się do 100%.*

Jak to już zostało powiedziane, jeśli w newsach pojawiają się kwestie związane z etosem SC, to jest to etos traktowany jako normatywny punkt odniesienia, najczęściej przywoływany w tym celu, by uwypuklić przypadki postępowania niezgodnie z nim lub wydarzenia, opinie, propozycje legislacyjne itp., które w konsekwencji mogą mu zagrozić. Wśród 33 przypadków, gdy w materiale znalazły się elementy nawiązujące do etosu SC tylko jeden można uznać za odstępstwo od tej zasady, dotyczy on planów zmian w organizacji zakupów w urzędach (wprowadzenia aukcji, centralizacji zakupów).

## Analiza niektórych aspektów językowych przekazów dotyczących służby cywilnej

Wykres 7 W jaki sposób mówi się o podmiocie?, N=313



Dziennikarze i inni autorzy wypowiedzi w mediach stosują różnorodne określenia dla służby cywilnej. Przy czym sam ten ścisły termin pojawia się stosunkowo często (w 29% przypadków). Dominują jednak takie określenia, jak urząd / urzędnik (zdecydowanie najczęściej) czy administracja, administracja publiczna, rzadziej także państwowa. W 21% przypadków pisze się o urzędnikach i urzędach skarbowych, często posługując się potocznym „skarbowka”.

Pozostałe określenia pojawiają się rzadziej. W 8% przypadków materiałom dotyczącym urzędów skarbowych towarzyszy bezosobowe „fiskus”. Niekiedy pisze się – niezbyt precyzyjnie, a w każdym razie w sposób wywołujący inne skojarzenia - o funkcjonariuszach. Określenie „biurokracja”, które w języku polskim jest zwykle waloryzowane negatywnie, pojawia się w 3% przypadków.

Terminom głównym, na ogół neutralnym, czysto opisowym, których najczęściej używa się w celu wskazania desygnatu, towarzyszy jednak wiele określeń, związków frazeologicznych,



porównań i metafor uzupełniających, zwykle nacechowanych jednoznacznie negatywnie. To w nich manifestuje się często stosunek wypowiadających się do tematu. W zaprezentowanym poniżej poglądowym zestawieniu znajdziemy takie „jędrne” określenia, jak „armia urzędników”, „paraliż decyzyjny”, „patologie” czy „rak biurokracji”.

**Rysunek 2 Określenia i związki frazeologiczne, odnoszące się do SC, występujące w artykułach i wiadomościach**

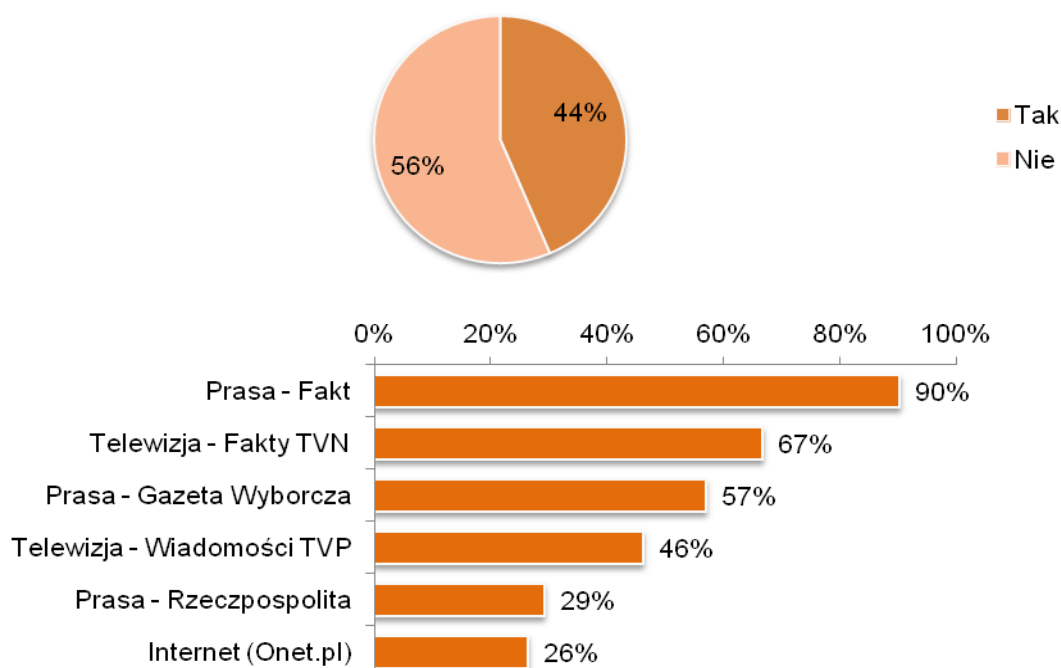


## Analiza ocennego wymiaru wiadomości

Biorąc pod uwagę bogactwo powyżej zaprezentowanych określeń i związków frazeologicznych, łączonych z pojęciem SC, nie dziwi, że aż 44% wszystkich analizowanych materiałów miało jednoznaczny wydźwięk ocenny. Chodzi tu o sytuacje, w których analitycy uznali, że da się wskazać czytelną aksjologię stojącą za całością dziennikarskiego materiału, a nie jedynie za jakąś jego częścią czy pojedynczą wypowiedzią. W zdecydowanej większości przypadków (88%) wydźwięk takiego materiału jest negatywny.

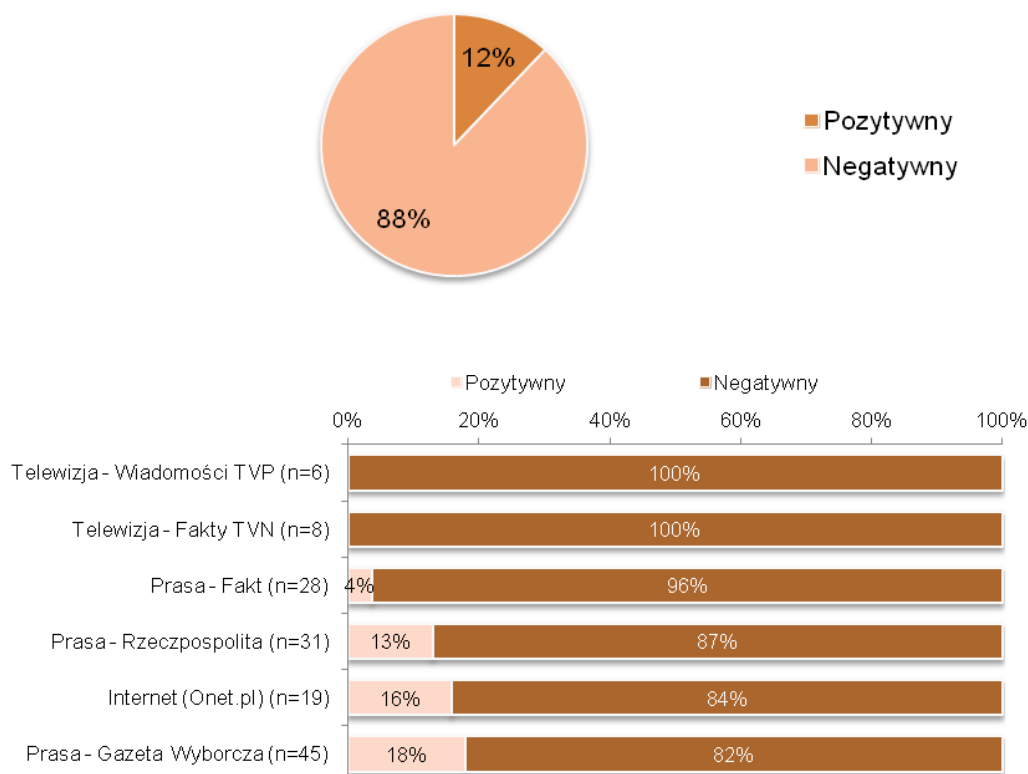
W takich ocennych materiałach celuje oczywiście dziennik *Fakt – raison d'être* tabloidów jest polaryzacja, jaskrawość opinii, lekceważenie niuansu, w narracji - konstruowanie jednoznacznie wskazanego wroga, a także występowanie w roli rzecznika „zwykłego człowieka” w jego zmaganiach z wszelkiego rodzaju instytucjami. W materiałach pochodzących z *Faktu* dominuje ton oburzenia i piętnowania „urzędniczych absurdów”. Emocje i podkreślające je sformułowania są podstawowym nośnikiem informacji. Tylko 1 na 10 artykułów pochodzących z *Faktu* to treści wolne od jednoznacznego wartościowania. Na drugim biegunie znajdują się materiały zamieszczane w portalu *Onet.pl* oraz w dzienniku *Rzeczpospolita* (odpowiednio 26% i 29% materiałów wartościujących).

**Wykres 8 Czy cały materiał ma wydźwięk ocenny (wartościujący) w stosunku do podmiotu?, N= 313**



*Jeśli materiał ma wydźwięk ocenny*

**Wykres 9 Jaki jest to wydźwięk? , N=137**



W newsach, w których nie zidentyfikowano jednoznacznego wartościowania całości materiału, również zdarzały się elementy oceny. Jest to jednak nieuchronne i trudno byłoby oczekiwać, by tego typu elementów w ogóle nie było. Oceny pojawiają się często w przytaczanych cytatach czy prezentowanych wypowiedziach. Cechą obiektywnego dziennikarstwa jest, w miarę możliwości, balansowanie różnych opinii, oddanie głosu w podobnym stopniu obu stronom sporu. Materiały, w których nie zadośćuczyniono tej zasadzie były kwalifikowane jako w całości ocenne.

Najbardziej krytyczne były w analizowanych materiałach wypowiedzi tzw. „zwykłych obywateli”. Można wręcz powiedzieć, że „zwykłemu obywatelowi” oddaje się głos po to właśnie, by ten wypowiedział swoje krytyczne opinie i uwagi pod adresem urzędnika.



*Pani Barbara jest oburzona. - Zostałam potraktowana jak dojna krowa, zapłaciłam podatek, mimo że mój mąż kupił udziały w funduszach znacznie drożej! - skarży się czytelniczka (Gazeta Wyborcza)*

*Generalnie atmosfera jest taka, jakby urzędnicy robili łaskę, że się tym zajmują. Ja na wstępie usłyszałam np. bardzo „miły” tekst od pani urzędniczki: „Nigdy nie miałam jeszcze wniosku z tyloma błędami”. Faktycznie, wypełniłam go po raz pierwszy w życiu. Sama, przy okazji prowadząc swoją działalność gospodarczą (Gazeta Wyborcza)*

*Urzędnik z góry zakłada, że podatnik jest złodziejem. Tak jest. Może tylko w jednostkowych przypadkach jest inaczej – mówiła w czasie piątkowego spotkania z dziennikarzami Nina Cholewicka, która po 12 latach walki wygrała spór z fiskusem (Gazeta Wyborcza)*

Świat przedstawiony w analizowanych materiałach to zatem świat, w którym dużą rolę porządkującą narrację odgrywa opozycja urzędnik – obywatel. Obie te perspektywy prawie nigdy nie są zbieżne, w naturę tej relacji wpisany jest konflikt.

W wypowiedziach pozostałych aktorów – samego dziennikarza, ale także eksperta, osoby reprezentującej III sektor, polityka - również dominują oceny negatywne.



*I nigdy to się nie zmieni, póki w naszym kraju faktyczną władzę będą mieć biurokraci, a nie politycy – grzmi Andrzej Sadowski z Centrum im. Adama Smitha (Fakt)*

*Urzędnicy tworzą przepisy, których jedynym celem jest uzasadnienie istnienia urzędów, w których pracują – twierdzi prof. Krzysztof Rybiński (Fakt)*

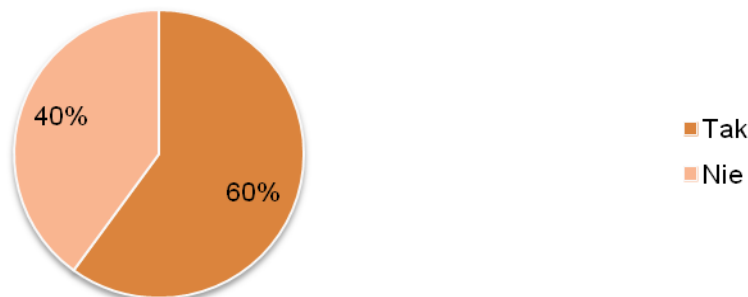
Opinie są jednak bardziej zbalansowane, pojawia się niejednoznaczność, zdarzają się elementy pozytywne.

Z kolei wypowiedzi osób należących do KSC, a także osób reprezentujących rząd, są pozytywnie nacechowane w stosunku do administracji publicznej (w ponad połowie przypadków występują oceny pozytywne). W publicznych wypowiedziach członkowie rządu na ogół zachowują lojalność wobec swoich współpracowników zatrudnionych w urzędach, choć i od tej zasady zdarzają się wyjątki.

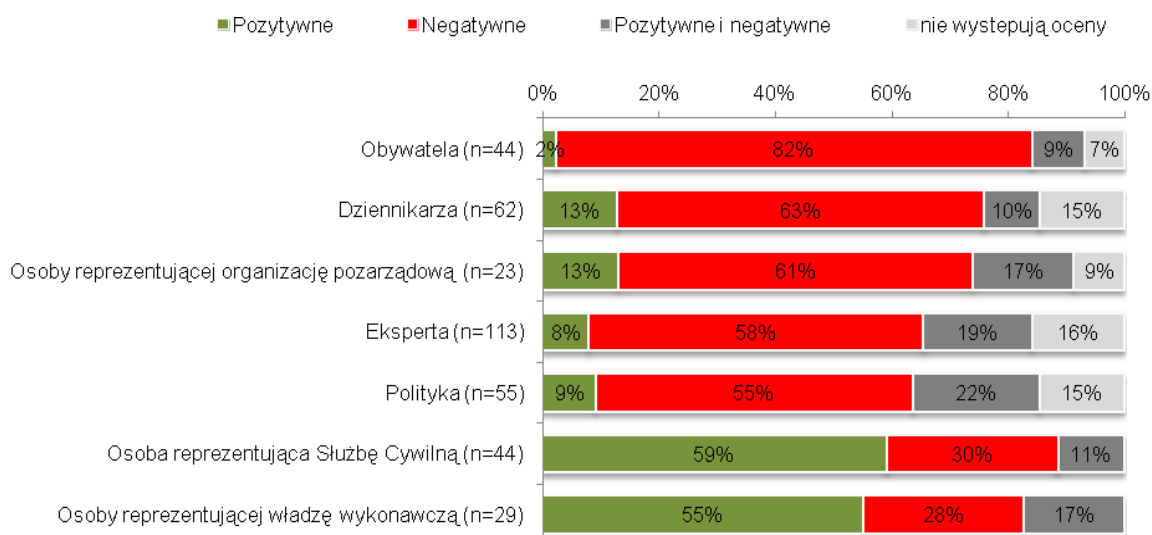


*Jeśli materiał nie ma wydźwięku ocennego*

**Wykres 10 Czy występują elementy oceny (wartościowania)? , N= 176**



**Wykres 11 W czyich wypowiedziach pojawiają się elementy ocenne?, N=242**



Najbardziej jednoznaczne, negatywne opinie, wywołują tematy dotyczące ewidentnych nieprawidłowości i nadużyć w SC, co jest całkiem zrozumiałe. W negatywnym kontekście pisze się także o niesprawnym działaniu administracji państwowej, przede wszystkim na dwóch polach: pracy urzędów skarbowych i uciążliwych kontroli, powodujących czasem upadek przedsiębiorstw, a także biurokracji, drobiazgowych procedur, inercji urzędniczej. Już tytuły artykułów dotyczących tych zagadnień są nacechowane emocjonalnie:

*Jak zniszczyć przedsiębiorcę (Gazeta Wyborcza)*

*Koszmary biurokracji (Fakt)*

*Urwijmy łeb biurokracji (Gazeta Wyborcza)*

Jak już wcześniej zostało powiedziane, elementy etosu urzędniczego pojawiają się wyłącznie w kontekście normatywnym, a nie opisowym – pożądane, zgodne ze standardami zachowania urzędnicze nie są zwykle na tyle medialne, by poświęcić im uwagę. Elementy ocen pozytywnych w kontekście etosu urzędniczego można było wyodrębnić m.in. w tekstach dotyczących:

- ogłoszenia laureatów konkursu "Urzędu skarbowego przyjaznego przedsiębiorcy 2010", prowadzonego przez BCC i MF,
- propozycji politycznych „godzących w neutralność SC”.

Jak wynika z wcześniej zaprezentowanych danych, służba cywilna stosunkowo rzadko jest w mediach prezentowana jako miejsce pracy. W doniesieniach na ten temat również dominują oceny negatywne – podkreśla się w nich, że w urzędach pracują mniej wartościowi pracownicy, wymienia się powody, dla których państwo działa gorzej niż korporacja, informuje się o przejściu „na stronę biznesu” najbardziej wyróżniających się urzędników. Materiały, które mogą prezentować pozytywny obraz pracy w strukturach administracji państwowej pojawiają się rzadko – np. w kontekście udziału urzędów skarbowych w akademickich giełdach i targach pracy, możliwości odbycia stażu z perspektywami zatrudnienia w urzędach skarbowych, rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników nie będących członkami KSC i planów zatrudnienia nowych urzędników.

**Wykres 12 W stosunku do których tematów występują jakie oceny?, N=242**

