



# SPOŁECZNY WIZERUNEK SŁUŻBY CYWILNEJ

## Raport podsumowujący

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

Warszawa, 2011



W badaniu „Społeczny wizerunek służby cywilnej” podjęto próbę, by na przedmiotowe zagadnienie spojrzeć z różnych punktów widzenia. Wykorzystano następujące metody: sondaż na reprezentatywnej próbie Polaków, badanie jakościowe (wywiady z obywatelami, z urzędnikami i ekspertami), podjęto analizę przekazów medialnych, a także – w ramach analizy znaczeń - udokumentowano konteksty kulturowe, w których spotyka się pojęcia składające się na pole semantyczne służby cywilnej i pojęć bliskoznacznych.

*Niska wiedza Polaków nt. służby cywilnej jest istotną przeszkodą w planowanych działaniach komunikacyjnych.*

Próba analizy społecznego wizerunku służby cywilnej w oparciu o opinie obywateli napotyka na podstawową trudność: desygnat tego pojęcia jest notorycznie niejasny. Samo pojęcie „służby cywilnej” wywołuje wiele skojarzeń nietrafnych, na przykład ze służbami mundurowymi. Poza tym wielu Polaków nie dostrzega różnicy pomiędzy samorządową i rządową strukturą administracji (np. 63% wskazań, że urząd marszałkowski należy do struktury administracji rządowej). Ten podział nie zawsze jest jasno akcentowany w przekazach medialnych; najczęściej mowa o „urzędzie” lub „urzędnikach”. Ponadto, co pokazuje analiza semiotyczna, pojęcia „urzędu” i „urzędnika” są silnie zestereotypizowane, co dodatkowo nie sprzyja rozróżnieniom. Badanie ilościowe pokazuje, że tylko ok. 1/3 Polaków poprawnie rozumie pojęcie służby cywilnej (tzn. podaje poprawną definicję, zarazem poprawnie identyfikując członków korpusu służby cywilnej we właściwych instytucjach).

Ta okoliczność ma kluczowe znaczenie dla planowanych działań komunikacyjnych, które mają na celu poprawę wizerunku służby cywilnej wśród Polaków. Po pierwsze, działania te będą w pierwszej kolejności edukacyjnymi (informującymi o znaczeniu tego pojęcia), co pozwala sądzić, że zmiana wizerunku SC to proces, który należy planować na długie lata. Po drugie, dzisiaj jeden z najważniejszych „punktów styku” obywatela z urzędem to urząd szczebla samorządowego (np. urząd gminny). Jeśli działania komunikacyjne „marki SC” mają być skuteczne, należy dołożyć starań, by klient mógł zawartą w nich obietnicę potwierdzić w praktyce kontaktu z „urzędem”. Istotna część takich praktycznych, codziennych kontaktów pozostaje poza możliwością oddziaływania DSC KPRM.

Skoro mowa o wiedzy i skojarzeniach Polaków z administracją państwową to warto jeszcze wspomnieć, że w pewnym stopniu pojęcie to łączy się ze sferą polityki (głównie w tym sensie, że według nieodosobnionych opinii politycy mają wpływ na obsadę stanowisk urzędniczych, z tym zdaniem zgadza się 76,8% respondentów badania ilościowego). Polityk i urzędnik dzielą więc czasem podobne skojarzenia, podobnie nisko lokują się także na drabinie prestiżu społecznego zawodów (oceny odpowiednio 4,46 i 5,64 na skali od 1 do 10, podczas gdy oceny zawodu strażaka – 8,21), nie cieszą się również zaufaniem wielu Polaków.

W sytuacji niedostatku wiedzy łatwo aktywizują się stereotypy. Te zaś w przypadku „urzędnika”, „urzędu” czy „administracji” są negatywne. Według badań jakościowych i badań dyskursu publicznego w świadomości obywateli mocno zakorzeniony jest stereotyp urzędnika jako osoby niezbyt kompetentnej,

*Negatywny stereotyp  
urzędnika jest nadal silny.  
Powoli jednak się zmienia.*

opieszalej, mało zaangażowanej w swoją pracę, a także często aroganckiej wobec obywateli. Pojawiają się opinie (oparte głównie na percepcji administracji samorządowej), że jest to hermetyczne środowisko, kierujące się nepotyzmem i własnym interesem materialnym. Powszechne jest też przekonanie o powiązaniach administracji z polityką. Niewiele, bo tylko ok. 30% Polaków jest skłonne przyznać, że w swojej pracy urzędnicy kierują się przede wszystkim interesem publicznym (32% odpowiedzi, że interesem wybranych środowisk, a 23%, że interesem własnym).



Analizy semiotyczne pokazały, że opozycja administracji/państwa i obywatela to jedno z najsilniejszych przeciwstawień w dyskursie nt. służby cywilnej. Z analizy wyłania się obraz państwa jako obcego, abstrakcyjnego tworu, aparatu administracyjnego, bezdusznego

zbiurokratyzowanego bytu, które jest tworem niezrozumiałym, alogicznym i którego mechanizmy funkcjonowania są dla obywatela nieczytelne, skomplikowane i niedostępne. Państwo jest względem obywatela obce. Semantycznie rzecz ujmując, „urząd” to pojęcie

wywołujące jednoznacznie negatywne skojarzenia i czasem utożsamiane z równie wrogim „SYSTEMEM”.

Do utrwalania takiego stereotypowego obrazu administracji publicznej niewątpliwie przyczyniają się masowe media. Tematem największej części analizowanych materiałów poświęconych SC są 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 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.

Od dłuższego już czasu trwa, inicjowana przez część polityków i ekspertów, dyskusja dotycząca przerostu, zbyt dużego zatrudnienia w administracji. W dyskursie liberalnym jest to wręcz dogmat: im mniej państwa, tym lepiej, ponieważ zwykli obywatele i przedsiębiorcy lepiej radzą sobie w przestrzeni o otwartej strukturze, bez nadmiernych regulacji, w której ich pomyślność w możliwie największym stopniu zależy od ich indywidualnych wysiłków i przedsiębiorczości. Ten dyskurs nakłada się na dyskusje o potrzebie szukania oszczędności w wydatkach państwa. Wprawdzie zatrudnienie w administracji publicznej rośnie, ale towarzyszy temu stała dyskusja o potrzebie odwrócenia tego trendu. Wydaje się, że obecnie jest do dyskursu dominujący, to znaczy nie ma liczących się sił politycznych i ośrodków opiniotwórczych, które wprost mówiłyby o potrzebie rozbudowy administracji. Nawet dyskurs „silnego państwa” wydaje się raczej zakładać wzrost jego sprawności, efektywności, niż rozrost struktur.

Dyskusja ta jest silnie obecna w mediach i rezonuje w społecznych emocjach. Spośród analizowanych materiałów poświęconych SC, zamieszczanych w portalu *Onet.pl*, najżywszą dyskusję wzbudzały te, które dotyczyły tekstów o potrzebie szukania oszczędności w administracji. Wyniki badania ilościowego pokazują, że tylko niespełna 30% respondentów uważa, że poziom zatrudnienia w administracji jest odpowiedni (lub za mały).

Analiza kontekstów kulturowych pojęć związanych ze służbą cywilną pokazuje, że w historii Polski XX i XXI wieku mieliśmy do czynienia z czterema toposami urzędnika.

- W okresie Dwudziestolecia międzywojennego urzędnicy młodego polskiego państwa współtworzyli elitę II RP, na ogół cieszyli się dużym szacunkiem, tę grupę zawodową charakteryzował silny etos państwowotwórczy i patriotyczny.
- Lata PRL to stopniowa degradacja tego etosu. Na plan pierwszy wysunął się urzędnik-prostak, twarz opresyjnego systemu, dzielący z nim te same cechy i przymioty (głupi, absurdalny, śmieszny, straszny, nieudolny). Ktoś mierny, ale wierny, drobiazgowy biurokrata. Czasem wykorzystujący swoją przewagę nad obywatelem, który, co do zasady, w najmniejszym stopniu nie mógł być dla niego partnerem.
- Kluczowym momentem z punktu widzenia utrwalenia obecnego stereotypu urzędnika był jednak przełom lat 80-tych i 90-tych. W raporcie dotyczącym analizy kontekstów kulturowych stawiamy tezę, że na obecny kształt stereotypu urzędnika duży wpływ miał zachodzący podówczas gwałtowny, szybko się zwiększający rozdźwięk pomiędzy obywatelem, korzystającym z otwierających się właśnie perspektyw, szybko dostosowującym się do nowej rzeczywistości, realizującym życiowe aspiracje i coraz bardziej świadomym swoich praw, a urzędnikiem, tkwiącym w rzeczywistości z natury rzeczy bardziej odpornej na zmianę, stopniowo się redefiniującej, z wzorami zachowań, które szybko przestają być aktualne, pod dotąd nieznaną presją – obywatela-klienta. Urzędnik jest teraz coraz częściej postrzegany jako ktoś, kto szkodzi, staje na drodze realizującemu swoje plany obywatelowi i przedsiębiorcy, przypisuje mu się złośliwość i kierowanie się resentymentem. Jest bezwzględny egzekutorem nieprzejrzystego, często się zmieniającego prawa, w którym nie brak absurdów.
- Stopniowo ten trend się odwraca. Pojawia się presja coraz bardziej świadomych swoich praw klientów, profesjonalnie obsługiwanych przez licznych komercyjnych usługodawców, wyznaczających nowe standardy w obsłudze konsumenta. Sfera biznesu staje się punktem odniesienia dla sposobów organizacji pracy, profesjonalizacji kontaktu z klientem-partnerem, dla udrożnienia procesów organizacyjnych. W tym procesie nie bez znaczenia jest fakt

członkostwa Polski w Unii Europejskiej, dostosowywanie standardów pracy urzędów do tych obowiązujących w UE. Polacy stopniowo zaczynają dostrzegać te zmiany – jest to widoczne w wynikach badania jakościowego i ilościowego, to ustalenie potwierdzają także sami pracownicy administracji. W etosie urzędnika na pierwszy plan wybija się figura „specjalisty-profesjonalisty”, osoby, która traktuje administrację jako miejsce pracy, które sprzyja rozwojowi zawodowemu, w którym można stać się ekspertem od danego – dodajmy, ważnego – zagadnienia.

Charakterystyczne, że w świadomości obywateli, ale także w autorefleksji urzędników (wywiady jakościowe i analiza forum internetowego [sluzba-cywilna.pl](http://sluzba-cywilna.pl)) etos przedwojennego urzędnika oraz związane z nim wartości prawie nie są obecne. Oparcie ewentualnych działań komunikacyjnych na odwołaniu się do tej figury nie ma w naszym przekonaniu potencjału. W wizerunku idealnego urzędnika charakterystyczny jest brak takich wartości, jak patriotyzm, służba państwu. Etos nowego urzędnika tworzy raczej służba publicznemu (społecznemu) dobru i etyka profesjonalizmu.

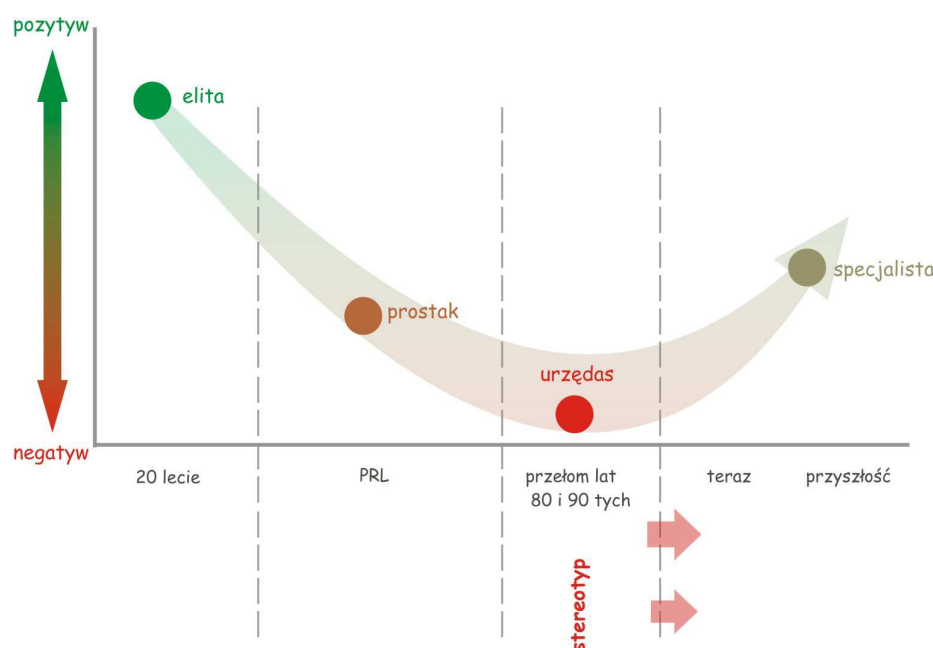


Figura urzędnika-specjalisty-profesjonalisty ma wszelkie cechy kodu emergentnego, podobnie jak klienta-partnera, w tym kierunku wydaje się zmierzać aspiracyjny wizerunek

urzędnika. Trzeba jednak zaznaczyć, że jest to proces powolny. Siła stereotypu jest nadal bardzo duża, a „urzędas” to kod wyraźnie dominujący w dyskursie związanym z pracą administracji publicznej.

*Pozytywne doświadczenia  
związane z kontaktem z  
urzędem nie zmieniają  
stereotypu urzędnika*

Siłę tego stereotypu uzmysławia fakt, że jest on jak dotąd odporny na osobiste doświadczenia badanych. Zgodnie z dobrze rozpoznaną w psychologii społecznej zasadą, bezpośrednie doświadczenie, osobisty kontakt często prowadzą do rozbicia monolitycznej struktury stereotypu.

Wyniki badania jakościowego i ilościowego tego nie pokazują. Osoby, które w ostatnim czasie miały okazję załatwiać sprawę w urzędzie – najczęściej skarbowym i samorządowym – pozytywnie oceniają przebieg tej wizyty (71% osób zadowolonych), są skłonne przyznać, że zostały w pełni profesjonalnie obsłużone (81%) oraz zdają się zauważać generalny trend poprawy jakości pracy i obsługi w urzędach (ok. 25% takich opinii i tylko 10% opinii o pogorszeniu obsługi). Obywatele przypisują także urzędnikom takie cechy, jak profesjonalizm czy rzetelność. Mimo to te pozytywne doświadczenia nie mają większego wpływu na ogólne przekonania związane z „urzędem” i „urzędnikiem”, np. na poziom zaufania, jakim obywatele są skłonni urzędnika obdarzać (42% respondentów badania ilościowego twierdzi, że nie ma zaufania do urzędów administracji rządowej, przeciwnego zdania jest tylko 17%) oraz na, przywołane wcześniej, przekonanie, że urzędnicy kierują się w swojej pracy przede wszystkim interesem wybranych grup lub własnym.

W badaniu ilościowym, analizując odpowiedzi w skali całego kraju widać, że praca w urzędzie jawi się jako dość atrakcyjna (36% respondentów poleciłoby pracę w urzędzie, odradzałoby tylko 12%), przede wszystkim z uwagi na jej stabilność i stosunkowo wysokie zarobki (odpowiednio 42% i 41% opinii uzasadniających przekonanie o atrakcyjności pracy w urzędzie). Nie są to jednak wartości aspiracyjne, zdolne do przyciągnięcia do pracy w administracji publicznej najzdolniejszych absolwentów. Z pewnością nie ma sensu eksponowanie tego rodzaju benefitów w komunikacji dotyczącej SC. Wydaje się, że wartościami, do których można się odwoływać powinny być elementy nowego etosu urzędnika, to znaczy profesjonalizm, możliwość specjalizacji oraz służba dla pożytku

społecznego. Wobec silnej polaryzacji sceny politycznej czymś cennym wydaje się także podkreślanie politycznej niezależności urzędników, skoncentrowanych na podtrzymywaniu ciągłości władzy mimo zmian we władzy wykonawczej. W tym jednak aspekcie przyjdzie się zmierzyć z silnymi popularnymi przekonaniem na temat urzędników, których postrzega się często jako zależnych od polityków.