



# **Społeczny wizerunek służby cywilnej**

Raport z badania jakościowego –  
urzędnicy i eksperci

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

Warszawa, 2011



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



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)

## SPIS TREŚCI

INFORMACJE O BADANIU – OPIS METODOLOGICZNY .....	4
Cele badania jakościowego .....	4
Metodologia badania jakościowego i opis próby .....	5
PODSUMOWANIE .....	7
BADANIE JAKOŚCIOWE – URZĘDNIICY .....	11
Charakterystyka pracy urzędnika – wprowadzenie .....	11
Sylwetka rozmówców – urzędnicy .....	11
Wykształcenie .....	12
Powody wyboru pracy .....	12
Poziom zadowolenia z przyjętej ścieżki kariery zawodowej .....	13
Służba cywilna .....	14
Pierwsze skojarzenia .....	14
Porównanie do innych zawodów .....	16
Percepcja służby cywilnej wśród obywateli .....	19
Społeczny poziom wiedzy o służbie cywilnej .....	19
Źródła wiedzy .....	20
Autopercepcja .....	24
Ocena pracy w służbie cywilnej .....	24
Wizerunek .....	25
Poczucie przynależności zawodowej .....	25
Perspektywy służby cywilnej .....	27
Ocena zasad służby cywilnej .....	27
Polska służba cywilna na tle innych państw .....	28
Jak powinna działać służba cywilna .....	29
Służba cywilna jako pracodawca .....	30
Szanse i zagrożenia .....	32
BADANIE JAKOŚCIOWE – EKSPERCI .....	34
Wprowadzenie .....	34
Sylwetki rozmówców .....	34
Służba cywilna .....	34

Opinie o służbie cywilnej .....	35
Ocena obowiązującej koncepcji służby cywilnej .....	36
Ocena zasad służby cywilnej .....	37
Percepcja Służby Cywilnej wśród obywateli .....	39
Społeczny poziom wiedzy o służbie cywilnej .....	39
Społeczne nastawienie do służby cywilnej .....	40
Źródła wiedzy .....	41
Oddzielenie wizerunku służby cywilnej od polityków i administracji samorządowej .....	43
Korpus Służby Cywilnej jako grupa zawodowa .....	45
Ocena kompetencji pracowników służby cywilnej .....	45
Ocena atrakcyjności ścieżki kariery w korpusie służby cywilnej .....	46
Ocena Służby Cywilnej w Polsce na tle innych krajów .....	48
Inne kraje – modele konstruowania korpusu służby cywilnej .....	48
Ocena polskiej służby cywilnej na tle europejskim .....	49
Stworzenie oddzielnej kategorii zawodowej korpusu służby cywilnej .....	51
Perspektywy służby cywilnej .....	52
Przyszłość kariery w służbie cywilnej .....	52
Szanse i zagrożenia .....	53

## INFORMACJE O BADANIU – OPIS METODOLOGICZNY

### Cele badania jakościowego

Badanie jakościowe miało na celu:

- Rekonstrukcję obrazu służby cywilnej obecnego w świadomości społecznej.
  - Zebranie tzw. miękkiej wiedzy badawczej uzupełniającej dane ilościowe – niezbędnej do doprecyzowania listy zagadnień oraz słownictwa potrzebnego do przygotowania badania ilościowego (m.in. poprzez sprecyzowanie problemów badawczych, czy ujednolicenie terminologii).
  - Uzyskanie materiału pozwalającego na zaplanowanie komunikacji społecznej (tzw. insightów) na temat przedmiotu badań (administracji publicznej i służby cywilnej) oraz na temat grupy docelowej tej komunikacji, czyli obywateli.
  - Próbę oddzielenia percepcji służby cywilnej od postrzegania całości administracji publicznej i polityków, jako grup odpowiedzialnych za bieg spraw publicznych.
- Dodatkowo badanie jakościowe pomogło w stworzeniu kompletnego opisu wyników badań. Wiedza uzyskana dzięki indywidualnym wywiadam pogłębionym (IDI z urzędnikami i ekspertami) oraz zogniskowanym wywiadam grupowym (FGI z obywatelami – patrz osobny raport) pozwoliła na pogłębienie wniosków powstałych na podstawie badania ilościowego oraz zobrazowanie wyników konkretnymi przykładami.

## Metodologia badania jakościowego i opis próby

Badanie urzędników i ekspertów realizowano techniką Indywidualnych Wywiadów Pogłębionych (IDI). Czas trwania jednego wywiadu wynosił ok. 60 minut. Badanie przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2011 roku w: Warszawie, Łodzi, Białymstoku i Poznaniu.

### URZĘDNICY

W wywiadach wzięli udział pracownicy urzędów centralnych i wojewódzkich, izb skarbowych oraz ministerstw. Rozmówcy zajmowali w tych instytucjach stanowiska wyższego i średniego szczebla. Szczegółowy podział próby zaprezentowano w tabeli:

#### Urzędnicy, próba N=9 IDI

Wyższe stanowiska	Średnie stanowiska
4 IDI w ministerstwach i urzędach centralnych 2 IDI w urzędach wojewódzkich	2 dyrektorów izb skarbowych lub ich zastępców 1 naczelnik lub zastępca naczelnika urzędu skarbowego
<b>6 IDI</b>	<b>3 IDI</b>

## EKSPERCI

Wywiady z ekspertami przeprowadzono głównie w Warszawie. Wzięły w nich udział osoby, które ze względu na wykonywany zawód mają stały kontakt ze służbą cywilną lub ugruntowaną wiedzę na jej temat.

Pośród ekspertów znaleźli się badacze administracji publicznej, wykładowcy szkolący członków korpusu służby cywilnej, konsultanci i doradcy, działacze organizacji społecznych mający zinstytucjonalizowany kontakt ze służbą cywilną, działacze organizacji pozarządowych oraz byli członkowie gabinetów politycznych. Szczegółowy podział próby zaprezentowano w tabeli:

### Eksperci, próba N=21 IDI

Środowisko	Liczba IDI
Akademiccy badacze administracji publicznej	3 IDI
Wykładowcy/trenerzy szkolący członków korpusu służby cywilnej	3 IDI
Konsultanci i doradcy (członkowie <i>think tanków</i> )	3 IDI
Publicyści i dziennikarze poruszający tematykę sc	3 IDI
Działacze organizacji społecznych mający zinstytucjonalizowany kontakt z sc (np. związki zawodowe, związki pracodawców)	3 IDI
Działacze organizacji pozarządowych	3 IDI
Byli członkowie gabinetów politycznych w ministerstwach	3 IDI
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>21 IDI</b>



## PODSUMOWANIE

### Urzędnicy i eksperci

#### Służba cywilna w oczach obywateli

- Zarówno urzędnicy jak i eksperci przyznają, że obywatele mają niewielką wiedzę na temat funkcjonowania administracji. Pojęcie „służby cywilnej” jest im przeważnie nieznane. Obywatele posługują się szerokim pojęciem „urzędnika” obejmującym zarówno administrację rządową, jak i samorządową. Obywatele często nie odróżniają administracji rządowej od samorządowej. Wiedza o państwie i zasadach jego funkcjonowania jest zależna do stopnia wykształcenia – jest większa u osób z wyższym wykształceniem.
- W świadomości społecznej zakodowany jest stereotypowy obraz urzędnika i sposobu, w jaki wykonuje on swoją pracę. Zdaniem obywateli administracja jest „przerośnięta”, przepłacana i niesprawna. Choć ta opinia często nie znajduje potwierdzenia w indywidualnych doświadczeniach, to kontakt obywateli z administracją jest na tyle rzadki, że stereotyp jest trudny do zmiany.
- Stosunek obywateli do kariery urzędniczej jest ambiwalentny. Praca urzędnika jest postrzegana jako niezbyt prestiżowa, chociaż jest kojarzona z dostępem do władzy. Szacunek budzą stanowiska wyższego szczebla. Jednocześnie praca urzędników uważana jest za odpowiedzialną i wymagającą, zapewniającą jasną drogę awansu i dużą stabilność zatrudnienia. Jej wadą jest stosunkowo niskie wynagrodzenie.
- Głównym źródłem wiedzy obywateli na temat funkcjonowania państwa są media, które, według badanych, konstruują tendencyjny, pejoratywny obraz urzędników, skupiając się na informacjach negatywnych i sensacjach. Zdaniem badanych ekspertów-dziennikarzy, członkowie korpusu służby cywilnej niewiele robią, aby ten przekaz medialny zmienić. Niechętnie udzielają wywiadów czy występują w mediach.
- Zarówno urzędnicy, jak i eksperci są zgodni, że konieczna jest edukacja społeczeństwa na temat służby cywilnej.

### Autopercepcja urzędników

Praca w charakterze urzędnika, w opinii członków korpusu służby cywilnej, rzadko jest wyrazem patriotyzmu. Nieco częściej towarzyszy jej poczucie misji wykonywanej dla społeczeństwa oraz świadomość użyteczności społecznej. Rozmówcy pozytywnie postrzegają instytucje, dla których pracują. Wykazują też poczucie silnej przynależności do grupy zawodowej. Zdaniem urzędników ich praca jest jednak społecznie niedoceniana, za co odpowiedzialne są media, poprzez które obywatele pozyskują większość informacji.

### Służba cywilna w oczach ekspertów

- Oceniając funkcjonowanie służby cywilnej eksperci chwalą główne wytyczne działania korpusu, jednakże ich zdaniem teoretyczne założenia niejednokrotnie rozmiągają się z praktyką. Urzędnicy często nadużywają przywilejów lub nie wywiązują się ze swoich obowiązków, gdyż obowiązują ich zbyt złożone procedury. Poważnym problemem jest również groźba upolitycznienia służb korpusu.
- Jako grupa zawodowa, członkowie korpusu służby cywilnej uważani są przez ekspertów za dobrze wykształconych i kompetentnych. Urzędnicy to osoby, które chętnie podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe. Zdaniem ekspertów na taki stan rzeczy wpływ mają m.in. specjalistyczne kierunki studiów szkolące kadrę urzędniczą. Niewątpliwym problemem korpusu pozostaje, zdaniem ekspertów, fakt, że mało absolwentów wybiera urząd jako docelowe miejsce pracy. Praca w administracji rządowej jest często traktowana jako dobre miejsce do rozpoczęcia kariery zawodowej i zdobycia doświadczenia.
- Eksperci zwracają uwagę na to, że urzędnicy są mało oddani swojej pracy zawodowej, brak im poczucia misji. Jest to rozbieżne z opiniami samych urzędników.
- W ocenie ekspertów praca w urzędzie daje do pewnego stopnia poczucie prestiżu i stabilizacji. Z drugiej jednak strony jest upolityczniona, ma ograniczoną i nie do końca jasną ścieżkę awansu.



## Polska służba cywilna na tle innych państw europejskich

- Zarówno eksperci, jak i sami członkowie korpusu służby cywilnej dość dobrze oceniają działania polskiej administracji, plasując ją w środku europejskiej stawki. Główny zarzut, jaki pada pod adresem funkcjonowania służby cywilnej w Polsce związany jest z istnieniem zbyt skomplikowanych procedur, które zmniejszają wydajność działania urzędów. Usprawiedliwieniem wielu niedociągnięć jest stosunkowo krótki czas funkcjonowania służby cywilnej w Polsce – służba cywilna wciąż jeszcze kształtuje się i rozwija. Eksperci uznają, że polska służba cywilna lepiej oceniana jest za granicą niż w kraju.
- Stworzenie profesjonalnej, stałej, apolitycznej kadry urzędniczej, jest zdaniem ekspertów oraz samych urzędników koniecznością. Zapewnia ono ciągłość administracji i właściwe funkcjonowanie państwa w przypadku zmiany władzy.
- Zasady obrane przez administrację rządową wydają się samym urzędnikom i ekspertom spójne i prawdziwe. Sporadycznie pojawiają się uwagi o konieczności ich uściślenia lub zmiany nomenklatury (np. zasada apolityczności – powinna być rozumiana nie jako całkowita neutralność polityczna, lecz jako podporządkowanie poleceniom przełożonego).

## Perspektywy służby cywilnej

- Rozmówcy uważają, że w porównaniu z innymi krajami europejskimi polska demokracja i świadomość społeczna jest jeszcze bardzo młoda. Zdaniem rozmówców odwoływanie się do sprawdzonych w innych krajach rozwiązań jest dobre, jednak należy się wystrzegać bezmyślnego ich kopiowania. Polskie zasady i procedury postępowania wydają się badanym właściwe, poparte normami Unii Europejskiej.
- Zdaniem ekspertów i samych urzędników kryzys ekonomiczny sprzyja poszukiwaniu stabilnego zatrudnienia, co powinno w najbliższym czasie przynieść większe zainteresowanie pracą w korpusie służby cywilnej.
- Eksperci zwracają uwagę, że wszelkie zmiany wprowadzane w administracji rządowej, powinny być realizowane świadomie i ostrożnie. Nowe, zapożyczone z zewnątrz

rozwiązania, nie zawsze bowiem przyczyniają się do poprawy funkcjonowania urzędów.

- W przyszłości rozmówcy wyobrażają sobie służbę cywilną jako:
  - profesjonalną,
  - apolityczną,
  - dobrze finansowaną,
  - dążącą do uproszczenia procesów i zwiększenia efektywności,
  - dbającą o wizerunek społeczny i dedykację obywateli.
- Potencjalne zagrożenia dla korpusu służby cywilnej to:
  - upolitycznienie,
  - niekompetentna kadra pracownicza,
  - ucieczka wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników na lepiej płatne stanowiska w administracji samorządowej czy biznesie.

## BADANIE JAKOŚCIOWE – URZĘDNICY

- ➔ RESPONDENCI TO WYKWALIFIKOWANI PRACOWNICY Z WIELOLETNIM DOŚWIADCZENIEM.
- ➔ WYBÓR KARIERY URZĘDNICZEJ ZWIĄZANY JEST Z:
  - POCZUCIEM MISJI – DO PEWNEGO STOPNIA (ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA KRAJ I CHĘCI WPŁYWANIA NA JEGO LOSY), ale także
  - POCZUCIEM BEZPIECZEŃSTWA I STABILIZACJI, JAKIE TAKA KARIERA DAJE.
- ➔ URZĘDNICY SĄ ZADOWOLENI Z WYKONYWANEJ PRACY, JEDNAK NIE SĄ W PEŁNI USATYSFAKCJONOWANI ZAROBKAMI.

### Sylwetka rozmówców – urzędnicy

Rozmówcy to najczęściej doświadczeni pracownicy, którzy pracują w korpusie służby cywilnej kilka lub kilkanaście lat. Dobrze orientują się w tym jak działa instytucja oraz byli w stanie zaobserwować zmiany, jakie zaszły w działaniach korpusu służby cywilnej na przestrzeni ostatnich lat. Dodatkowo zauważali, jak służba cywilna jest prezentowana i postrzegana zarówno wśród współpracowników, jak i pośród obywateli. Z racji dużego doświadczenia i obeznania z zasadami funkcjonowania placówek służby cywilnej nie wyobrażają sobie zmiany miejsca zatrudnienia. Dopuszczalną dla nich formą rotacji zawodowej jest przejście do innego urzędu, bądź zmiana zakresu obowiązków w ramach obecnej placówki.



*A tak, całe zawodowe życie, a mam ponad 30-letni staż pracy, pracowałam w różnych jednostkach administracyjnych administracji. Zaczynałam pracę w urzędzie gminy, jeszcze w takim urzędzie, który nie był tą gminą co teraz. A później w jednostce administracyjnej gminy, bo w zespole szkół. A potem właśnie w urzędzie, potem ta 4-letnia przerwa i teraz znów urząd. Powiem krótko, zarówno wtedy, kiedy ja zaczynałam swoje życie zawodowe, jak później w 1994 roku, administracja publiczna jawiła mi się jako stałe i pewne miejsce pracy. (urząd wojewódzki, kobieta)*



*Osoba, która jest w miarę bystra, inteligentna i jeszcze chce się uczyć, to jest skarb. Dlatego takie osoby są zatrzymywane. Dlatego pod tym względem, jeśli komuś się chce i chce się czymś wykazać i czegoś nauczyć, to praca w administracji jest w porządku. Poza tym praca w administracji daje to, że możliwe są takie wędrówki pomiędzy urzędami i jest coś takiego jak tryb przeniesienia. (ministerstwo, mężczyzna)*

## Wykształcenie

Wszyscy rozmówcy posiadają wykształcenie wyższe. Jako absolwenci studiów prawniczych, administracyjnych lub KSAP-u są predestynowani do pracy w charakterze członka korpusu służby cywilnej. Często już podczas studiów planowali swoją drogę kariery zawodowej i byli nastawieni na pracę w administracji państwowej. Jednak umiejętności niezbędne do pracy rozmówcy nabywali już w urzędach. Ukończone studia dały im bazę, która umożliwiła zdobywanie dalszej wiedzy i pracę w służbie cywilnej. Wiedza zawodowa zdobywana była na kursach organizowanych lub finansowanych przez pracodawcę lub też została nabyta drogą doświadczenia i pracy własnej. Rozmówcy podkreślali w wywiadach, że osiągnięcie obecnej pozycji zawodowej wymagało od nich ciągłego doksztalcania się i podnoszenia swoich umiejętności.

## Powody wyboru pracy

Głównymi powodami podjęcia pracy w administracji państwowej jest poczucie stabilizacji. Dodatkowo praca w administracji jest usystematyzowana i przewidywalna. Współtworzenie lub wspomaganie działania państwa jest przez rozmówców rzadko widziane jako wyraz patriotyzmu, częściej natomiast pomaga zaspokoić potrzebę kreowania rzeczywistości, w której się żyje. Praca w administracji jest postrzegana jako potrzebna i użyteczna.



*Kiedy zaczynałam pracę, jawiła mi się po prostu jako stabilna, pewna i jednocześnie praca, która będzie przebiegała według określonych zasad i procedur. Przepisy określają praktycznie każde nasze zachowanie. I to dla mnie było takie pewne. Ja tak lubię; takie uporządkowanie wszystkiego. (urząd wojewódzki, kobieta)*

*Stabilizacja i pewnego rodzaju spokój sumienia, że mam określone, wytyczone zadanie i to zadanie realizuję zgodnie z tym, do czego zostałem powołany i to robię. I tak to ma wyglądać i koniec. (urząd skarbowy, średnie stanowisko, mężczyzna)*

*[praca w administracji] była to ciekawa opcja i jeżeli chodzi o analizę, bo tutaj trzeba wziąć pod uwagę analizę pewnych możliwości życiowych, tak? Więc oczywiście ludzie mają różne motywacje, mówi się o służbie państwu, o motywacjach patriotycznych, temu podobnych rzeczach. Ja ten czynnik też biorę pod uwagę. (ministerstwo, mężczyzna)*

## Poziom zadowolenia z przyjętej ścieżki kariery zawodowej

W znakomitej większości rozmówcy są zadowoleni z wybranej przez siebie ścieżki kariery. Najczęściej nie kryją faktu pracy w korpusie służby cywilnej i chętnie udzielają zainteresowanym informacji o wykonywanej przez siebie pracy.



*No, ja nie wstydzę się swojego miejsca pracy i swojego zawodu. Bo tak jak mówię, jest to zawód ciekawy, jest, jak mi się wydaje, społecznie niezbędny i jest to jakiś tam powód do zadowolenia. No i jestem urzędnikiem. (urząd skarbowy, kobieta)*

Jedynie pojedynczy rozmówcy wspominali, że pośród obcych osób wolą pozostać zawodowo anonimowi. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że powodem zatajenia informacji o miejscu pracy zawodowej nie jest brak szacunku dla instytucji. Potrzebę anonimowości, co nie jest dużym zaskoczeniem, częściej niż inni formułują pracownicy „skarbowki”.



*Ja powiem szczerze, że nie chwale się z wielu powodów. Oczywiście nie wstydzę się tego gdzie pracuję. I jeżeli jest taka sytuacja, że wymaga wskazania tego gdzie pracuję, to oczywiście to mówię. (urząd skarbowy, średnie stanowisko, mężczyzna)*

Pomimo pozytywnej oceny miejsca pracy członkowie korpusu służby cywilnej dostrzegają również wady i ograniczenia swojego zawodu. Są to m.in. stosunkowo niskie płace oraz ograniczona możliwość awansu.



*Praca w administracji jest... jakby tu powiedzieć... zgodziłam się z pewnymi ograniczeniami jakie ta praca niesie. Czyli to, że jest to praca w służbie publicznej. Że wynagrodzenia prawdopodobnie nigdy nie będą porównywalne jak wynagrodzenia rynkowe. Natomiast ta praca mi dawała właśnie możliwość rozwoju zawodowego. Tak to odbierałam i pewnej możliwości zatrudnienia. Takie było moje oczekiwanie. I ta praca to spełniła. (ministerstwo, kobieta)*

## Służba cywilna

- ➔ SPOŁECZNY OBRAZ URZĘDNIKA BAZUJE NA STEREOTYPIE. OBYWATELE SĄ NIECHĘTNI URZĘDOM I URZĘDNIKOM.
- ➔ URZĘDNIKOM PRZYPISUJE SIĘ NADMIERNE WYKORZYSTYWNIE WŁADZY I KOMPETENCJI, CO WZBUDZA SPOŁECZNĄ ZAZDROŚĆ I OBAWĘ.
- ➔ ZAWÓD URZĘDNIKA POSTRZEGANY JEST JAKO ZAJĘCIE O ŚREDNIM STOPNIU PRESTIŻU. URZĘDNIK ZYSKUJE WIĘKSZY PRESTIŻ SPOŁECZNY, GDY PIASTUJE STANOWISKO WYŻSZEGO SZCZEBŁA.
- ➔ PRACA URZĘDNIKA JEST:
  - WYMAGAJĄCA I ODPOWIEDZIALNA,
  - NIEDOCENIANA PRZEZ OPINIĘ PUBLICZNĄ,
  - ZBYT MAŁO PŁATNA.

### Pierwsze skojarzenia

Według rozmówców praca w korpusie służby cywilnej kojarzy się przeciętnemu obywatelowi z wielkimi możliwościami załatwiania własnych spraw i dostępem do władzy. Dominuje postawa ciekawości i chęci poznania działań urzędu.



*Wszyscy raczej pytają, jak to wygląda od środka, każdy jest bardzo ciekawy. (ministerstwo, mężczyzna)*

Przeciętny człowiek nie wie lub nie potrafi wyobrazić sobie, jak odbywa się praca urzędu, jakie są obowiązki urzędnika i procedury postępowania. Urzędnikom przypisuje się dużo większą władzę niż mają w rzeczywistości.



*[Często myśli się, że] skoro ktoś zajmuje kierownicze stanowisko, to jest dyrektor. W mojej ocenie, tak jest to odbierane, że jest to dyrektor, który zarządza jakimś zakładem, a tak do końca nie jest. Często właśnie tłumaczę: ja nie jestem w takim stopniu samodzielny, że ja również odpowiadam za sprawy kadrowe, za sprawy gospodarcze, które są jakby w urzędzie. Samo takie sformułowanie „dyrektor” to jakby ktoś zarządzał dużym zakładem i miał wpływ na inne decyzje. Tutaj tak to nie jest traktowane. Tutaj jest się urzędnikiem, który realizuje określone zadania, określone prawem. (urząd wojewódzki, Białystok, mężczyzna)*



Rozmówcy często dostrzegali zazdrość w wypowiedziach osób niezwiązanych ze służbą cywilną – wynikającą z błędnego przekonania o dostępie członków korpusu służby cywilnej do władzy. Pracownicy służb związanych ze sferą podatkową wspominali też o tym, że osoby spoza środowiska czasem odczuwają strach przed urzędnikiem.



*Wśród obcych często spotykam się z taką reakcją, że ktoś rozmawia ze mną sympatycznie i jak się dowiaduje gdzie pracuję, to się bardzo uszczywnia. Na wszelki wypadek. Ale też mówi: no, nie wygląda pani, że pani w takiej instytucji pracuje. (...) czy mam wyglądać jak jędza, czarownica, dlatego że pracuję akurat w urzędzie skarbowym? No nie. Ale rzeczywiście dla niektórych ludzi informacja, że się pracuje w urzędzie skarbowym jest informacją taką, że od razu wszystkie lampki mu się zapalają. Tak jakbyśmy my byli zainteresowani, żeby słuchać każdego słowa i od razu z tego wyciągać jakieś wnioski i konsekwencje. Bzdura. Ale takie coś jest rzeczywiście wśród obcych ludzi. (urząd skarbowy, kobieta)*

*Boją się mnie, autentycznie. Jeśli chodzi o stanowisko oraz tę grupę zawodową, którą tworzymy, to mam takie poczucie, że ludzie się nas obawiają po prostu. (izba skarbową, Białystok, stanowisko średnie, kobieta)*

Pomimo takiej postawy obywateli rozmówcy utrzymywali, że ich praca jest najczęściej oceniana pozytywnie. Warto nadmienić jednak, że szacunek dla wykonywanego zawodu pojawia się dopiero przy stanowisku wyższego szczebla.



*To z reguły jest tak, że do momentu, kiedy nie zajmowałem tych wyższych stanowisk, to było to jeszcze traktowane jako taka... no, że po co mi to właściwie, że ta administracja jest bez przyszłości. Aczkolwiek potem, jak człowiek osiągnie jakąś tam pozycję, to ludzie wtedy to rozumieją, że jest to wyższa pozycja, jakiś tam prestiż, pieniądze i tak dalej, także jest to traktowane jako coś oczywistego i zrozumiałego, że tak powiem, że przy takim bonusie jest ciężko z tego zrezygnować i tak dalej. Aczkolwiek... takich komentarzy, dotyczących, tak jakby samej mojej roli jako urzędnika, to nie słyszałem dużo. (ministerstwo, mężczyzna)*

Niektórzy z rozmówców mieli problem z opowiedzeniem o tym, jak ich zawód postrzegany jest przez inne osoby.



*To jest trudne pytanie. Nie umiem odpowiedzieć. (urząd wojewódzki, kobieta)*



## Porównanie do innych zawodów

Próba porównania zawodu urzędnika z innymi zawodami wskazywała wyraźnie, że praca w korpusie służby cywilnej plasuje się na średnim poziomie, jeśli chodzi o prestiż. Rozmówcy zauważają dodatkowo, że ich praca jest często niedoceniana.



*Mam takie wrażenie, że zawód przeze mnie wykonywany, nie jest doceniany. I trudno jest mi się porównać do jakiegoś innego zawodu. Bo lekarz ratuje ludzi, strażak też ratuje ludzi. Nawet mam wrażenie, że urzędnicy czy pracownicy administracji samorządowej, jak gdyby więcej się o nich mówi. A o urzędnikach administracji rządowej, bo ja jestem urzędnikiem administracji rządowej, mówi się tylko i wyłącznie w kategoriach negatywnych. (...) Nie czuję się, że wykonuję bardzo prestiżowy zawód. (urząd wojewódzki, kobieta)*

Przy porównaniach prestiżu zawodowego za zawody bardziej prestiżowe niż zawód urzędnika rozmówcy uważali takie zajęcia, które w bezpośredni sposób wpływają na życie ludzkie, np.: lekarz, strażak. Praca urzędnika służy jedynie niesieniu pomocy obywatelowi, stąd jej ocena jest niższa.



*Patrząc jakby ze strony własnej, to wydaje mi się, że są zawody bardziej prestiżowe, które mają charakter jakby indywidualnego oddziaływania na społeczeństwo typu: lekarz czy nauczyciel. Natomiast urzędnik jest przypisany do pewnych reguł, które go zamykają w pewnym kręgu. (urząd wojewódzki, mężczyzna)*

*Podejrzewam, że są zawody o dużo większym prestiżu i dużo większym zaufaniu społecznym. (izba skarbową, stanowisko średnie, mężczyzna)*

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Rozmówcy podkreślali, że praca urzędnika wymaga wielkiej odpowiedzialności, często większej niż w innych zawodach. Konieczne jest przestrzeganie praw i procedur, nadzorowanie właściwego przebiegu prac i terminów przewidzianych na działanie. Ewentualna pomyłka ma wpływ nie tylko na obywatela i proces przebiegu rozpatrywanej sprawy, ale jest obwarowana szeregiem kar, które może ponieść pracownik służby cywilnej. Dodatkowo ważna jest również postawa, jaką prezentuje urzędnik w życiu prywatnym – członek korpusu służby cywilnej powinien być osobą o nieposzlakowanej opinii, bowiem, według rozmówców, reprezentuje urząd i państwo.







*Tak. Uważam, że bardzo odpowiedzialna i to w takim dwojakim sensie. Pierwszym sensie takim, że jest mnóstwo przepisów, na podstawie, których można mnie oskarżyć o coś, zablokować moją karierę, jeśli popełnię jakiś błąd, skutkujący zmniejszeniem finansów publicznych mogą dostać zakaz zajmowania funkcji przez kilka lat i tak dalej. Więc jest odpowiedzialność nawet finansowa urzędnicza, może być postępowanie prokuratorskie. (...) czasem trzeba podejmować decyzje, które są trudne, niepopularne, wymagają wybrania mniejszego zła, bo każde rozwiązanie jest złe, jest jeszcze taki styk z polityką. (ministerstwo, mężczyzna)*

*Odpowiedzialność jest duża. Nie wiem do czego by ją porównać. To też jest kwestia jak człowiek odbiera tę odpowiedzialność. Bo tak jak wspomniałam urzędnik jest odpowiedzialny z przepisów z ustawy o służbie cywilnej. I to jest przede wszystkim kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ale również sam fakt, że urzędnikiem służby cywilnej nie może być osoba ukarana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne bądź przestępstwo skarbowe. Powoduje to, że człowiek nawet w życiu prywatnym musi się zachowywać bardzo odpowiedzialnie. (urząd wojewódzki, kobieta)*

## ZAROBKI

Rozmówcy zajmujący stanowiska średniego szczebla, jak również ich przełożeni wspominali, że płace na średnim szczeblu zawodowym są w służbie cywilnej niewystarczające. Pracownicy zajmujący stanowiska wyższego szczebla byli z reguły zadowoleni ze swoich zarobków. Wszyscy rozmówcy podkreślali, że analogiczne do zajmowanych przez nich stanowiska biznesowe pozwalają na co najmniej dwukrotnie większe zarobki.



*Akurat moje zarobki nie należą do najniższych. (...) Natomiast płace pracowników niższego szczebla, one nie są satysfakcjonujące. Z tym że w okresach kiedy koniunktura i sytuacja na rynku pracy jest bardzo dobra, czyli jest mało bezrobotnych a dużo ofert pracy, wtedy podnoszą się głosy na temat podwyżek. A w tej chwili koniunktura się odwróciła i pracownicy cieszą się, że mają pracę. Ale generalnie zarobki w administracji rządowej nie są satysfakcjonujące, i są powiedziałabym, że w administracji samorządowej zarobki są o kilkanaście, może o 20% wyższe na pewno. A my nie mamy od paru lat nawet waloryzacji. Ale ja jestem usatysfakcjonowana. (urząd wojewódzki, kobieta)*

*Ale wydaje mi się, że nie ma co narzekać. Oczywiście nie ma się co porównywać do analogicznych stanowisk w biznesie, bo tam te zarobki są stanowczo wyższe. Ale wydaje mi się, że jak na sferę budżetową, to jest w porządku. (izba Skarbowa, stanowisko średnie, mężczyzna)*

Rozmówcy podkreślają jednocześnie, że praca w korpusie służby cywilnej jest atrakcyjna. W karierze urzędniczej możliwe jest ciągle doksztalcanie się, obecne są wciąż nowe wyzwania, praca merytoryczna odbywa się w wielu dziedzinach. Ponieważ model funkcjonowania służby cywilnej w Polsce nadal się kształtuje, rozmówcy dostrzegają duży potencjał dla swojej pracy.





*Jest to bardzo ciekawa praca związana z zarządzaniem personelem, zasobami. Związana z podatkami, czyli z merytoryczną taką stroną tej pracy. Tak, że ja ją oceniam bardzo wysoko. (izba skarbową, stanowisko średnie, mężczyzna)*

*Może być bardzo atrakcyjna, bo można robić bardzo ciekawe i bardzo pionierskie rzeczy, to wiem po moich kontaktach ze Szwecją, bo tam byłem na stażu, na jakichś wizytach i mam jakiś taki spory kontakt z urzędami, i oni nam bardzo zazdroszczą „wy jeszcze wszystko możecie zrobić”.*

*Pr: Czyli wszystko jest tam poukładane.?*

*Tak, a my mamy pole dla takich ludzi, którzy chcą coś zmienić, coś stworzyć, to „macie taki moment, kiedy te wszystkie rzeczy można jeszcze zrobić”. (ministerstwo, mężczyzna)*

Jako dodatkowy atut pracy w służbie cywilnej rozmówcy postrzegali duże bezpieczeństwo utrzymania pracy. Poziom bezpieczeństwa określali jako dużo wyższy niż w sektorze prywatnym. Oferuje ona również szeroki wachlarz zabezpieczeń socjalnych i pewność przestrzegania Kodeksu pracy, co jest szczególnie atrakcyjne dla kobiet planujących założenie rodziny.



*Bo jest to rzeczywiście praca trudna, nie ciesząca się popularnością, nie są to największe pieniądze. Ale jest to praca, która daje satysfakcję jakiegoś rozwoju zawodowego, zdobycia wiedzy. Praca w miarę dość stabilna, szczególnie na tych stanowiskach nie kierowniczych, ale troszeczkę niższego szczebla. Jest to praca związana z pełnym wachlarzem świadczeń socjalnych i możliwością korzystania z różnych przywilejów. Chociażby z funduszu socjalnego, różnego rodzaju pożyczek, dofinansowań do wczasów. Tak, że to też jest dosyć istotne. Praca stabilna dla kobiet, bo zwolnienia lekarskie, urlopy, wszystko przestrzegane, honorowane. Tak, że wydaje mi się, że chyba pozytywnie należy oceniać pracę w skarbowości. (izba skarbową, stanowisko średnie, mężczyzna)*



## Percepcja służby cywilnej wśród obywateli

- ➔ OBYWATELE ZWYKLE NIE ZNAJĄ POJĘCIA „SŁUŻBA CYWILNA”.
- ➔ OBYWATELE MAJĄ NISKI POZIOM WIEDZY O ADMINISTRACJI OGÓLNE, A W TYM O SŁUŻBIE CYWILNEJ; CZĘSTO NIE ROZRÓŻNIAJĄ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ.
- ➔ GŁÓWNE ŹRÓDŁA WIEDZY O ADMINISTRACJI:
  - MEDIA,
  - NEGATYWNE DOŚWIADCZENIA Z URZĘDAMI,
  - ZASŁYSZANE HISTORIE POWIELAJĄCE STEREOTYPY.
- ➔ POWSZECHNE JEST PRZEKONANIE O POWIĄZANIU ADMINISTRACJI Z POLITYKĄ.

### Spółeczny poziom wiedzy o służbie cywilnej

Rozmówcy wskazywali, że poziom wiedzy dotyczący działań i zakresu obowiązków służby cywilnej wśród obywateli jest niewielki. Termin „służba cywilna” nie jest powszechnie używany w społeczeństwie. Większą wiedzę nt. służby cywilnej mogą posiadać osoby, które zawodowo były związane z tą branżą, bądź są spokrewnione z członkami służby cywilnej. Pojawiały się również opinie, że poziom wiedzy o korpusie służby cywilnej jest związany z wykształceniem – osoby z wykształceniem wyższym mają większą wiedzę o służbie cywilnej. Większą wiedzę mogą, zdaniem rozmówców, posiadać również osoby, które są zobligowane do zawodowego kontaktu z korpusem służby cywilnej.



*Myślę, że przeciętny obywatel nie zna tego terminu. Ja tak uważam, mogę się mylić, ale nie pojawia się nigdy taka kategoria „służba cywilna” w prywatnych rozmowach czy w jakiś towarzyskich, czy jakiś ogólnych. W każdym razie rzadko... ja nigdy się nie zetknęłam z tym, żeby ktoś spoza służby cywilnej oceniał służbę cywilną, posługując się właśnie takimi kategoriami. (izba skarbową, stanowisko średnie, kobieta)*

*A propos służby cywilnej to uważam, że nie ma prawie w ogóle wiedzy. Większość ludzi nie rozróżnia i nie wie co to jest służba cywilna. Są te różnice: administracja centralna, skarbową, niezespólone, wiadomo, że jest to dość skomplikowany system, ale generalnie uważam, że ludzie tego nie rozróżniają. (...) Oczywiście im bardziej osoba wykształcona tym ta wiedza jest większa. Na pewno duża wiedza jest w sektorze prywatnym, który ma kontakty z administracją. Wszystkie osoby, które startują w przetargach, to one wiedzą dobrze na czym to polega. Im wyższy poziom wykształcenia, tym większa świadomość. (ministerstwo, mężczyzna)*

## Źródła wiedzy

Najpopularniejszymi źródłami informacji kształtującymi obraz służby cywilnej u obywateli są media – telewizja, prasa, radio oraz Internet. Rozmówcy wskazują jednak, że najczęściej przedstawione tam informacje są niepełne lub nieprawdziwe. Media szukają „sensacji”, ekscytują się niepowodzeniami, nie dostarczają rzetelnych informacji. Rzadko są w stanie podać poprawną i kompletną wiadomość. Rozmówcy nie zauważają wzrostu zainteresowania tematem korpusu służby cywilnej przy okazji wyborów i prowadzenia kampanii wyborczych.



*W dużym stopniu kształtowany jest przez takie... jakby to powiedzieć, przez komunikaty formułowane niejednokrotnie przez tabloidy. I tak mamy tabloidyzację życia publicznego, wszystkie gazety pozmieniali swój format na tabloidowy. Komunikaty mamy, wie Pan, coraz bardziej obrazkowe i silne w swym przekazie emocjonalnym, aczkolwiek jak mówię główne tabloidy jak „Fakt” czy „Super Express” bardzo często wizerunek urzędnika jest kształtowany. (ministerstwo, mężczyzna)*

*Jak myślę, patrząc na wcześniejsze wypowiedzi, to jedynym argumentem, który dla mediów prasowych czy radiowo-telewizyjnych, to jest jakby ten wydzwięk personalny, czyli czy przyjdzie miotłka i czy będzie zamiatać czy wymiatać, bo jakby z tym jest to związane. No i szukanie jakichś tam sensacji, bo gdzieś tam kogoś coś lub też w trakcie, jeśli się zdarzy, jest opisany jakiś błąd, jakiś tam urzędniczy, to wtedy też jest to tak postrzegane i opisywane, że przyczyna... po co tylu urzędników. (urząd wojewódzki, mężczyzna)*

Sporadycznie pojawiają się również wskazania, że odpowiedzialni za kształtowanie obywatelskiej wiedzy o korpusie służby cywilnej są sami członkowie korpusu.



*No na pewno pośrednio sami pracownicy korpusu służby cywilnej. Nie wiem, radio, prasa, telewizja. (izba skarbowa, stanowisko średnie, mężczyzna)*

Przedstawiciele korpusu służby cywilnej twierdzą, że przeciętny obywatel nie odróżnia poszczególnych szczebli administracji państwowej i nie jest świadomy, jakie kompetencje posiada konkretna jednostka administracyjna. Zdaniem rozmówców przeciętni obywatele nie mają wiedzy dotyczącej funkcjonowania państwa. Najczęściej nie są w stanie rozróżnić urzędów administracji państwowej i samorządowej. Bardzo szeroko i nieprecyzyjnie rozumieją też termin „urzędnik”. Urzędnikiem jest każda osoba siedząca w okienku.



*Dla nich na przykład osoba, która wydaje numerki gdzieś w służbie zdrowia jest tak samo urzędnikiem jak urzędnik w urzędzie gminy czy nawet u nas. To jest urzędnik. Bo siedzi w okienku i ma papierki przed sobą i koniec. A czy to jest służba cywilna, czy nie, to zupełnie ich nie interesuje. (urząd skarbowy, kobieta)*

Sytuacja wygląda lepiej, gdy chodzi o rozróżnienie członków korpusu służby cywilnej i polityków. Wedle rozmówców, w społeczeństwie panuje jednak przekonanie, że służba cywilna jest upolityczniona, a politycy wchodzi w skład korpusu. Dodatkowym problemem jest fakt, że to właśnie politycy, a nie urzędnicy mają dostęp do mediów i składane przez nich deklaracje lub wypowiedzi są często nieprawdziwe lub niepełne (co wynika z niedostatecznej wiedzy, jaką politycy mają w kwestii procedur administracyjnych).



*To znaczy myślę, że obywatele wiedzą, że poseł to nie urzędnik. I że senator to nie urzędnik. To myślę, że te funkcje to nie są urzędnicze czy członkowie partii. To myślę, że to akurat, w mojej ocenie, to jest takie jasne. (urząd wojewódzki, kobieta)*

*Media nigdy nie informują z perspektywy administracji. Czy Pan widział gdzieś wywiad w mediach z dyrektorem generalnym?*

*Pr – Nie.*

*No właśnie. Raczej tego wywiadu nie ma, raczej z tego względu, że media nie proponują ani z tego względu, że dyrektorzy generalni nie chcą. Bo po prostu nikt nie chce wchodzić w rolę taką, która jest raczej jest dedykowana dla polityków. Jeśli stanę się osobą publiczną, to jest to dla mnie raczej gorzej niż nie. (ministerstwo, mężczyzna)*

*Mam wrażenie, że miesza się to. Zresztą sami politycy często moim zdaniem nawet specjalnie według mnie tak tego nie rozdzielają. Ja, jako wysoki urzędnik państwowy – mówią politycy i często na karb tego typu pomieszania tego typu decyzji politycznych traktuje się jako decyzje urzędnicze, a to są dwie różne rzeczy. Zwyczajowo minister jest nazywany wysokim urzędnikiem państwowym, ale on urzędnikiem nie jest, jest poza korpusem służby cywilnej. Takie rozróżnienie pewnie potrzebne by było, aczkolwiek trudno sobie wyobrazić jakąś kampanię informacyjną „ludzie odróżniajcie polityków od urzędników, którzy stosują polecenia i przepisy przez nich zaproponowane bądź przegłosowane”. No to wymaga dużej świadomości obywatelskiej (...) Pewnie ta wiedza by się przydała o tyle, że urzędnicy zajmują się wprost wdrażaniem i realizacją tych politycznych decyzji i to jest ta rzecz, która odróżnia powiedzmy korpus. Strażak nie wykonuje decyzji politycznych ani policjant z reguły. A na urzędnikach, szczególnie w ministerstwach, spoczywa przełożenie tego języka politycznego na język tej takiej pragmatyki przepisów. I to jest taka największa różnica, że urzędnicy za pomocą przepisów, które tworzą, kształtują rzeczywistość, aczkolwiek ciągle należy pamiętać o tym, że clue jest w tych przepisach uchwalanych. Tam jest ten kościec, który musi potem zejść na ten poziom. I to jest jakaś różnica, aczkolwiek pewnie lepiej by było, gdyby traktować to wszystko jako część, która ma służyć temu, żeby im się żyło lepiej czy bezpieczniej. (ministerstwo, mężczyzna)*

W przekonaniu rozmówców w opiniach obywateli panuje stereotypowy obraz pracy urzędnika. Urzędnik to niezadowolona ze swojej pracy, opieszala osoba, która nie jest chętna do pomocy. W związku z mało odpowiedzialną i mało wymagającą pracą zawodową urzędnik nie powinien zarabiać za dużo. Analogicznie również cała administracja uznawana jest szablonoowo za przerośniętą, bezduszną i niesprawną.





*Ja myślę, że nieświadomość tego co kto robi w administracji. Czyli takie uogólnianie. Że jeżeli pani w okienku mnie gdzieś tak potraktowała, to znaczy, że cała administracja źle pracuje. Czyli, że to takie przenoszenie często swojego niezadowolenia z określonego załatwienia sprawy. (...) Na przykład ja mogę doświadczyć jak idę do banku, że natrafiam na urzędnika w okienku, który mnie super traktuje i ja się czuję, że świetnie mi się udało. A za chwilę trafiam na osobę, która mnie traktuje tak, że ja nie chciałabym być tak traktowana...*

*Pr - Generalnie taki urzędnik państwowy pokutuje w ludziach, tak?*

*Tak. I często rozmawiając wyjaśniam, że... bo też chyba pokutuje w świadomości, że urzędnik to jest ten, kto w zasadzie przegląda papierki i powinien zarabiać niewiele. I bardzo często jak się publikuje różne wyniki badań statystycznych, z których wynika, że średnie zarobki urzędnika to jest wyżej niż średnia krajowa, to też jest kwestia takiego uświadomienia wtedy – ale czy wiesz, że ten urzędnik średni, praktycznie uogólniamy, zna przepisy, ma wykształcenie wyższe, mają studia podyplomowe, niektórzy mają aplikację legislacyjną zrobioną, mają do tego kilkunastoletni staż pracy. I czy oni powinni zarabiać 2 tysiące brutto? I wtedy słyszymy – nie. Ale tę świadomość musimy zmienić, która funkcjonuje w społeczeństwie. (ministerstwo, kobieta)*

*Administracja też jest trochę takim chłopcem do bicia, takim prostszym elementem państwa, który można skreślić. Jest przerośnięta, niesprawna, bezduszna, niczego nie potrafiąca i tak dalej. No dochodzi do takich paradoksów. (ministerstwo, mężczyzna)*

Wedle rozmówców stereotypowe opinie o korpusie służby cywilnej wynikają z jednostkowych doświadczeń, nieporadności obywateli przy załatwianiu spraw w urzędach lub ze stresu, jaki przeżywa obywatel, gdy musi załatwić formalności w urzędzie. Przeciętny człowiek nie orientuje się bowiem w procedurach, przychodząc do urzędu prezentuje więc postawę bojową i roszczeniową, chcąc uzyskać jak najszybsze rozwiązanie swojego problemu. Petenci, często nie rozumieją, że fakt oczekiwania na wydanie decyzji nie jest przejawem złej woli urzędnika tylko efektem procedur i przepisów.



*Nie dość, że nie odróżniają, to nie zdają sobie sprawy z ilości spraw, które wpływają do urzędu. (...) A oczekiwanie jest takie, że tych urzędników ma być coraz mniej. Ale ci ludzie nie są w stanie tego załatwiać, bo często są to procedury, które wymagają takiego postępowania odwoławczego. Jest taki organ odwoławczy. To są wielotomowe akta czasem. (ministerstwo, kobieta)*

Rozmówcy twierdzą jednak, że zmierzenie się obywatela z rzeczywistością urzędu, często dostarcza zupełnie innych doznań i ocen. Urzędy podlegają zmianom, coraz więcej formalności można załatwić w sposób wygodny dla petenta (np. przez Internet), co w znacznym stopniu ułatwia tok postępowania. Urząd staje się miejscem nowoczesnym i przyjaznym. Obywatele wyrażają się o działaniach urzędów, z którymi mają styczność, pozytywnie.







*Czasami podatnik jest wzywany i musi się stawić określonego dnia, o określonej godzinie i nie bardzo wie o co chodzi. Więc troszeczkę się denerwuje. Natomiast kontakt elektroniczny i brak wizyty w urzędzie skarbowym, myślę że bardzo pozytywnie wpływa na te relacje między urzędem a podatnikiem. (izba skarbową, stanowisko średnie, mężczyzna)*

*No zdecydowanie patrząc na zmiany jest bardziej taki standard... gdzie ja, jako szary obywatel, mogę sobie wydrukować coś na Internecie, podpisać i iść już do urzędu. Nie muszę gdzieś tam szukać, bo się okaże, że coś tam muszę jeszcze uzupełnić. Tak, że z takich form się korzysta i myślę, że to jest jakiś taki pozytywny wizerunek, co można w urzędzie załatwić, prawda? Oczywiście, nie całe społeczeństwo ma ten dostęp, ale jak się przyjdzie, to mamy też taką formę biura obsługi klienta, gdzie uzyska się informację, druk i informację, jak odpowiednio uzupełnić i już nie stanowi to problemu. (urząd wojewódzki, mężczyzna)*

*Mówią, że tutaj się bardzo poprawiło. I rzeczywiście, jak ktoś ma ten kontakt z urzędem, to faktycznie tego się nie spodziewali, że to tak jest. Ale jakby go ktoś z boku spytał, to przecież wiadomo... (urząd skarbowy, kobieta)*

Rozmówcy zgodnie twierdzą, że niezbędna jest edukacja obywateli. Za edukację odpowiedzialny powinien być system szkolnictwa, media, a także same urzędy i pracownicy służby cywilnej. Respondenci proponowali standardowe sposoby edukacji – akcje informacyjne, szkolenia, jak również podali kilka niestandardowych sposobów zapoznania obywateli z podstawową wiedzą o służbie cywilnej, np. poprzez wprowadzenie treści edukacyjnych do popularnych seriali telewizyjnych.



*Prowadzimy różnego rodzaju szkolenia urzędów skarbowych dla podatników, czy izba skarbową prowadzi różnego rodzaju szkolenia, akcje informacyjne. Akcje edukacyjne w szkołach są również prowadzone przez pracowników urzędów skarbowych, żeby zaszczepić tę świadomość płacenia podatków w sposób dobrowolny. My oczywiście mamy ograniczone możliwości jeśli chodzi o taką akcję propagandową. Ale w tej chwili trwa taka akcja szczególnie popularna w miejscowościach wczasowych, wypoczynkowych „Weź paragon”. (izba skarbową, stanowisko średnie, mężczyzna)*

*A co do kształtowania tej opinii, to wydaje mi się, że głównie media kształtują wszystko. Gdyby media więcej na ten temat mówiły i w sposób jasny, otwarty, i zaczęły uczyć ludzi... Bo oni powinni spełniać funkcję, moim zdaniem, edukacyjną. Której nie spełniają kompletnie. A powinni o tym mówić. I mówić w sposób prosty, jasny i nauczyć tych ludzi. Moim zdaniem, zawsze mam żal, że jak u nas jest tak dużo rozmaitych seriali, które jak słyszę ludzie nagminnie oglądają, to przecież jest taka możliwość wplecenia w to jakichś funkcji edukacyjnych. Bo ludzie przyjełby to jako swoje. Bo to jest takie bliskie nich. Ale nikt na to nie zwraca uwagi i to jest takie przykre. (urząd skarbowy, kobieta)*

W opinii rozmówców edukacja obywatelska, to proces długi i żmudny, wymagający cierpliwości i olbrzymiego nakładu pracy.





*Jedyną radą to chyba tylko cierpliwie tłumaczyć te rzeczy, nie zniechęcać się. Ja też o wielu rzeczach nie wiedziałem, aż do momentu gdy zacząłem tu pracować. Starać się to tłumaczyć mimo wszystko, w miarę cierpliwie, nie oburzając się, że ktoś czegoś nie wie, co jest oczywiste, bo jest w przepisach. Taka jednak praca organiczna według mnie, czyli takie cierpliwe budowanie tych relacji. (ministerstwo, mężczyzna)*

## Autopercepcja

- ➔ PRACA W SŁUŻBIE CYWILNEJ TO MISJA SPOŁECZNA.
- ➔ WŚRÓD URZĘDNIKÓW WZROSŁA SAMOŚWIADOMOŚĆ ZNACZENIA PRACY SŁUŻBY CYWILNEJ ORAZ POTRZEBA KSZTAŁTOWANIA JEJ POZYTYWNEGO WIZERUNKU.
- ➔ URZĘDNIICY DEKLARUJĄ SILNE PRZYWIĄZANIE DO WŁASNEJ GRUPY ZAWODOWEJ.

## Ocena pracy w służbie cywilnej

Nawiązując do przedstawionych w poprzednich rozdziałach danych należy zauważyć, że członkowie korpusu służby cywilnej są zadowoleni z drogi kariery, jaką wybrali i uważają swoją pracę za satysfakcjonującą.

Praca dla administracji państwowej daje rozmówcom poczucie stabilizacji, jasnej drogi awansu zawodowego, samorozwoju i możliwości zwiększania swoich umiejętności zawodowych. Ważny jest również fakt, że ich miejsce pracy staje się coraz bardziej nowoczesne i przyjazne dla odbiorców, a oni sami stają się specjalistami w swojej dziedzinie. Praca członka korpusu służby cywilnej uznawana jest przez nich za ciekawą, ale i wymagającą.



*Jestem zadowolony, patrząc na możliwości, jakie oferuje ustawa o służbie cywilnej, czy wcześniejsza o urzędnikach. Są określone pewne ścieżki rozwoju, z których można skorzystać i jakichś dodatkowych szkoleń, czy uzupełnienia wiedzy, bo taki wymóg też jest kreowany, żeby nie zostało się w tyle, na końcu stawki. Wprowadzenie nowoczesnych technik w samej pracy urzędniczej czy biurowej. Takim przykładem może być [elektroniczny] system obiegu dokumentów. (urząd wojewódzki, mężczyzna)*



Rozmówców – członków korpusu służby cywilnej – cechuje poczucie misji, jaka towarzyszy wykonywanemu przez nich zawodowi. Praca w administracji państwowej, to rodzaj służby dla społeczeństwa.



*Osoba decydująca się na pracę w służbie cywilnej, jako członek korpusu służby cywilnej, zawiera coś w rodzaju nie tylko umowy o pracę, ale też umowy społecznej. Że wchodząc do korpusu służby cywilnej poświęcam swoje umiejętności, pracę i tak dalej na rzecz państwa, godząc się na trochę mniejsze wynagrodzenie, bo ono jest trochę mniejsze niż w sektorze prywatnym, ale za to mam trochę większą ochronę, bo decyduję się na służbę, czyli na coś, co jest trochę w inny sposób skonstruowane. (ministerstwo, mężczyzna)*

*Służba publiczna powstała po to, żeby wykonywać tę misję publiczną, pracować dla państwa, pracować w sposób rzetelny, apolityczny. Mieć z tego tytułu pewne przywileje, ale też oczywiście pewne obowiązki. Tak, że wydaje mi się, że teraz nie ma powodu, żeby ktoś mógł pomyśleć o likwidacji służby cywilnej. (izba skarbowa, stanowisko średnie, mężczyzna)*

## Wizerunek

Rozmówcy dostrzegli też pewną zmianę w postrzeganiu pracy zawodowej przez samych urzędników na przestrzeni ostatnich lat. Wzrosła samoświadomość znaczenia pracy w korpusie służby cywilnej oraz potrzeba kształtowania pozytywnego wizerunku instytucji, dla której się pracuje, której część się tworzy. Dzięki nowemu podejściu urzędnicy w kontaktach z klientem przyjęli rolę bardziej służebną i są bardziej skorzy do pomocy.



*Jesteśmy bardziej, powiedziałabym, świadomi tego, że jesteśmy w służbie publicznej, że pełnimy rolę służebną i że są oczekiwania wobec nas, że będziemy swoim zachowaniem, swoją pracą kształtować pozytywny wizerunek. Ta świadomość jest coraz większa. (ministerstwo, kobieta)*

*Tak, w sumie 34 lata, 30 lat w administracji. W tej chwili w większym stopniu urzędnicy postrzegają swoją rolę jako służebną. Te trzydzieści parę lat temu, może to wynikało z młodości, nie wiem, może z obserwacji starszych kolegów, wydawało mi się, że urzędnik bardziej przemawiał do klienta ex katedra. I że wtedy traktowany był ten obywatel, który przychodził, jako petent. A teraz bardziej jak klient. (urząd wojewódzki, kobieta)*

## Poczucie przynależności zawodowej

Pracownicy korpusu służby cywilnej deklarowali silne poczucie przynależności do grupy zawodowej. Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że decyzja o związaniu się z administracją państwową ma często charakter wieloletni. Urzędnicy stanowią tym samym dość homogeniczną grupę.





*Czuję się związany, czuję się urzędnikiem. Staram się bronić urzędników czasem, jak mogę, pokazać, że to nie jest wszystko takie proste, jednoznaczne, tak dalej. I uważam, że bardzo wielką rolę ma do odegrania administracja w tym kraju, gdzie mnóstwo rzeczy jest nieuporządkowanych, zdezorientowanych, katastrofa smoleńska to pokazuje. A dlaczego? To wynika głównie ze słabości korpusu. Ileś tam razy, iluś tam urzędników nie umiało powiedzieć swoim przełożonym: „to jest niezgodne z prawem”, albo „to należy zrobić inaczej”. (ministerstwo, mężczyzna)*

*[Poczucie przynależności do grupy] się przejawia, tak mi się wydaje, w takiej postawie polegającej na promowaniu legalizmu i podkreślaniu w różnych sytuacjach, że to na przykład my stosujemy tylko prawo, ale prawo, które ktoś ustanowił. To tutaj, wbrew pozorom, zachowania z różnych dziedzin, z różnych kategorii, w każdym razie ja staram się zawsze podkreślać praworządność i legalizm, które powinny dominować i obowiązywać wszystkich. (izba skarbowa, stanowisko średnie, kobieta)*

Ponadto rozmówcy znają i korzystają z forów internetowych i portali poświęconych korpusowi służby cywilnej. Czasem nośniki te służą im jedynie do pozyskiwania informacji, niejednokrotnie jednak rozmówcy aktywnie uczestniczą w ich powstawaniu. Taka postawa pomaga we wzajemnej komunikacji i tworzeniu poczucia więzi zawodowej. Podobne znaczenie ma fakt istnienia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Uczelnia kształcąca urzędników również przyczynia się do zwiększenia poczucia jedności w środowisku członków korpusu służby cywilnej.

Oddzielnym zagadnieniem, na które rozmówcy zwrócili uwagę jest fakt niedoceniań pracy urzędniczej przez media, przeciętnych obywateli, ale również przez władze państwowe. Członkowie korpusu służby cywilnej uważają, że ich trud i oddanie dla pracy zawodowej pozostają często niezauważone.



*Bardzo byśmy chcieli być takim autentycznym korpusem służby cywilnej, traktowanym jak korpus służby cywilnej. Docenianym, wynagradzanym z odpowiednim prestiżem, który by był budowany przez nasze władze i przez media. Ale niestety tego nie czujemy w żaden sposób (urząd skarbowy, kobieta)*

## Perspektywy służby cywilnej

- ➔ CZŁONKOWIE KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ POSTRZEGAJĄ SWOJĄ PRACĘ JAKO PERSPEKTYWICZNĄ. ICH ZDANIEM PRESTIŻ TEJ KARIERY BĘDZIE WZRASTAŁ Z CZASEM.
- ➔ PODSTAWOWY CZYNNIK SPRZYJAJĄCY POPRAWIE FUNKCJONOWANIA KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ I JEJ PRESTIŻOWI TO:
  - PROFESJONALIZACJA SŁUŻBY CYWILNEJ.

### Ocena zasad służby cywilnej

W większości rozmówcy wypowiadają się pozytywnie o zasadach służby cywilnej. Uważają, że każdy zawód powinien posiadać zestaw zasad, kodeks etyki i nimi się kierować. Najczęściej rozmówcy traktują wymienione w kodeksie cechy jako równoważne i równie istotne.



*Ja myślę, że one wszystkie są bardzo trafne i powinny być respektowane zawsze i przez wszystkich. (izba skarbowa, stanowisko średnie, kobieta)*

*Ja wszystkie uważam za ważne. No bo co tu można odrzucić? (urząd wojewódzki, kobieta)*

Wedle opinii badanych kodeks nie powinien być bardziej rozbudowany. Powiększenie liczby zasad wprowadziłoby niepotrzebny chaos i rozdrobnienie. Zebrane zasady są, zdaniem większości rozmówców, jasne i łatwo kierować się nimi w pracy. Pojawiły się jednak również głosy, że część z wymienionych zasad jest niepoprawnie sformułowana, co może powodować błędną ich interpretację, np. za błędnie sformułowaną została uznana zasada „neutralności politycznej”, która mówi o konieczności apolityczności działań urzędnika, ale może sugerować, że członek korpusu służby cywilnej powinien być pozbawiony praw politycznych – np. głosu w wyborach.





*[Zasada neutralności politycznej] I taka sama zasada jest albo błędnie sformułowana, bo raczej powinna być – nie afiszowania się z przynależnością, z poglądami politycznymi. Bo neutralność polityczna, to ja rozumiem tak, jak w Szwajcarii – w tym momencie nie głosuję i nie mogę być wybierany. To jest ubezwłasnowolnienie w takim momencie. Nie można obywatelowi zabrać praw, które mu się należą zgodnie z Konstytucją. (urząd skarbowy, stanowisko średnie, mężczyzna)*

Część sformułowanych zasad bez dodatkowego komentarza nie niesie ze sobą jednoznacznego przekazu. Jako niejasna wskazywana była np. zasada „służby publicznej”.



*Co to jest zasada służby publicznej? To jest puste hasło. Co to znaczy? (...) No to przecież tu są te wszystkie zasady jako całość. I ta zasada służby publicznej to są właśnie zasady etyki i te pozostałe zasady służby publicznej. To się mieści wszystko w moim odczuciu w tej służbie publicznej. Nie rozumiem co to znaczy zasada służby publicznej. (urząd skarbowy, kobieta)*

*Myślę, że trochę za mało jednak mówimy o tej zasadzie, czy promujemy zasadę służby publicznej, że to może wymagałoby pochylenia się nad tym w jakichś aspektach, choćby szkoleniowych czy jakichś PR-owskich nawet. Bo jeszcze często pokutuje takie powiedzenie też, ale też to jest ocena, że się przychodzi do pracy albo jest się zatrudnionym, natomiast nie ma tego poczucia głębszego, że jest się zatrudnionym i co się z tym wiąże. (izba skarbowa, stanowisko średnie, kobieta)*

Rozmówcy zauważają również, że członkowie korpusu służby cywilnej w niejednoznaczny sposób stosują się do kodeksu zasad. Stereotypowo uważa się, że pracownikom zajmującym stanowiska wyższego szczebla przysługuje więcej swobody w działaniu.



*Jest jeszcze taka mentalność, która mówi, że szefowi więcej wolno, tak? Że pracownicy niższego szczebla zauważają niejednokrotnie, że szef ma szczególne przywileje w związku z tym, że jest szefem, ale wydaje mi się, że wynika to z przeszłości, z doświadczeń, a nie z dotychczasowych, że to się zmienia. Że ten szef właśnie jest tą głową, która powinna te wzorce ugruntowywać. (izba skarbowa, stanowisko średnie, kobieta)*

## **Polska służba cywilna na tle innych państw**

Większość badanych urzędników nie potrafiła porównać polskiego modelu funkcjonowania służby cywilnej z odpowiednikami tej służby w innych krajach europejskich. Panuje przekonanie, że demokracje europejskie z większym doświadczeniem lepiej radzą sobie z kwestiami procedur, świadomości obywateli dotyczącej sposobów funkcjonowania państwa, a także niezależnością od świata polityki.





*Nigdy nie miałam okazji zapoznawać się z tym, jak wygląda tam korpus służby cywilnej. Bo nawet wyjazdy to raczej z urzędów wojewódzkich nikt nie jeździł. To raczej tam wyżej. Po prostu myślę, że z Kancelarii Premiera osoby. Myślę, że szczególnie w krajach starej Unii Europejskiej, to myślę, że korpus służby cywilnej w większym stopniu jest apolityczny niż... (urząd wojewódzki, kobieta)*

Rozmówcy zauważają również, że niektóre rozwiązania systemu działania służby cywilnej nie mogą być porównywane ze względu na inne prawa panujące w każdym z krajów UE (np. przepis dotyczący związków zawodowych służby cywilnej).



*Ja nie jestem osobiście zwolennikiem związków zawodowych, ale tak jest, że u nas związków zawodowych urzędnicy nie mogą w ogóle tworzyć, prawda? (...) Więc tutaj [w Europie] związki zawodowe i taka siła korporacyjna, że tak powiem urzędników w komisji europejskiej jest bardzo silna, co pewnie jest w dużym stopniu zapożyczeniem, to też Pan może obserwować, z modelu francuskiego. Strajki służb publicznych czy sektora publicznego we Francji to są, wie Pan, zdecydowanie szersze w zakresie i w skutkach niż nasze najbardziej radykalne i skrajne strajki górników, które są intensywne, ale krótkie. (ministerstwo, mężczyzna)*

Rozmówcy podkreślają również, że ich praca koncentruje się na działaniach wewnętrznych państwa, przez co nie mają kontaktu z urzędami z innych państw, a przez to nie są w stanie porównać i ocenić modeli zarządzania korpusem służby cywilnej. Jednocześnie członkowie służby cywilnej są przekonani, że zasady i procedury, którymi posługują się podczas swojej pracy są opracowane zgodnie z normami i standardami panującymi w Unii Europejskiej.



*Powiem szczerze, że w obszarze zasad służby cywilnej nie współpracowałam na obszarze europejskim, toteż nie mogę się wypowiadać. Wiem, że każda administracja ma taki swój kodeks etyki. Tak jak każda grupa zawodowa. Więc myślę, że w każdym kraju unijnym urzędnicy mają swój kodeks etyki zawodowej. Na ile jest porównywalny? Przypuszczam, że jest porównywalny. Bo pracując nad tym kodeksem czerpano ze wzorów europejskich. I myślę, że zadbano o tę porównywalność. (ministerstwo, kobieta)*

## **Jak powinna działać służba cywilna**

W opinii rozmówców idealnie zorganizowany model funkcjonowania służby cywilnej powinien zapewniać odpowiednie wynagradzanie pracowników za ich pracę, a także zadbać o apolityczne i stabilne obsadzanie stanowisk.





*Tu zawsze jest potrzebna równowaga pomiędzy tą sferą polityczną a aferą urzędniczą i nie można doprowadzać do takiego braku równowagi, bo wtedy zaczyna się jakaś chęć zmian. (...) I też chodzi o to, żeby pan X czy Y nie mówił, że tutaj zatrudniamy tego i tamtego, tylko chodzi o to, żeby były obiektywne kryteria do zatrudniania i tak dalej, więc szereg regulacji takich charakterystycznych, podstawowych dla Państwa Polskiego zostało wprowadzonych i bardzo dobrze. (ministerstwo, mężczyzna)*

*Nie wiem, może coś związane z wynagradzaniem. Bo to zawsze jest ważny element. Pracownicy służby cywilnej mają ten dodatek, który w sposób istotny zwiększa wynagrodzenie. Pozostali pracownicy niestety nie. Jak mówię już 3. rok z rzędu nie mamy podwyżek, co też jest trochę negatywnie przez pracowników oceniane. A z drugiej strony może jakaś stabilność na tych stanowiskach kierowniczych, naczelnika urzędu czy dyrektora. Żeby jednak osobę, która przez kilkanaście lat jest dyrektorem czy naczelnikiem i zostaje odwołana ze swojego stanowiska, żeby nie degradować na znowu stanowisko referenta czy inspektora. Żeby znowu ta osoba nie musiała od początku. Żeby była możliwość pełnego zatrudnienia i wykorzystania wiedzy i doświadczenia takiej osoby. (izba skarbową, stanowisko średnie, mężczyzna)*

Dodatkowo służba cywilna powinna dążyć po uproszczenia procedur. Niektóre zalecenia prawne w znacznym stopniu wydłużają proces załatwiania sprawy w urzędzie i źle wpływają na wizerunek administracji publicznej.



*Oni [delegacja z Turcji] przyjechali tutaj do nas, żeby zobaczyć nasz system, bo oni się przygotowują do wejścia do Unii. I chcieliby zobaczyć jak to działa u nas. Więc ministerstwo 11 przysłało. Jak my posłuchaliśmy jakie oni mają jasne i proste rozwiązania, to my jesteśmy daleko w lesie. I jak oni wprowadzą te systemy, które są u nas, i w ogóle to oni się ugotują. (urząd skarbowy, kobieta)*

Rozmówcy zauważają też potrzebę zwiększenia świadomości społecznej związanej z wiedzą o służbie cywilnej.



*No nic mi nie przychodzi na myśl. W każdym razie nie znam metod, bo trzeba by było nad nimi się zastanowić, ale wydaje mi się, że potrzeba jednak więcej światła na ten korpus i to takiego światła, które by było zauważalne w społeczeństwie.” (izba skarbową, stanowisko średnie, kobieta)*

## Służba cywilna jako pracodawca

Ogólna ocena służby cywilnej jako pracodawcy jest pozytywna. Praca w korpusie jawi się jako stabilna, pozwalająca uzyskać specjalistyczne kwalifikacje i prorozwojowa, a także gwarantująca przestrzeganie praw pracowników. Jasno wytyczona jest w ramach jej



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI





struktury ścieżka kariery zawodowej. Praca w służbie cywilnej jest również odpowiednia dla osób dopiero rozpoczynających pracę zawodową.



*To, o czym wcześniej wspomniałem, pomijając te kierownicze stanowiska, stabilność zatrudnienia, pełny wachlarz świadczeń socjalnych, urlopy, dofinansowania. Wydaje mi się, że z tego punktu widzenia jest to dosyć atrakcyjne. Możliwość zdobywania wiedzy, poszerzania wiedzy. Taka wielowątkowa, nie tylko podatkowa, ale w zasadzie wiele dziedzin prawa. Tak, że wydaje mi się, że jest to atrakcyjne. (izba skarbową, Łódź, stanowisko średnie, mężczyzna)*

Zainteresowanie zatrudnieniem w służbie cywilnej zmienia się adekwatnie do sytuacji panującej na rynku. Jeśli koniunktura w sektorze prywatnym nie jest najlepsza pracownicy bardzo chętnie szukają zatrudnienia na stanowiskach państwowych. Pomimo niższej pensji praca dla korpusu daje poczucie stabilizacji zawodowej.



*Zmienia się w czasie, to znaczy są takie wahania. Ja to oceniam po naborach. Są takie nabory, kiedy się zgłaszają naprawdę jakieś nieliczne zupełnie osoby, ale są takie, które przekraczają w ogóle nasze oczekiwania i potrzeby. Ja nie rozumiem tego mechanizmu, natomiast generalnie korpus jest atrakcyjny ze względu na takie poczucie, że jest to stabilna praca, praca rządowa, trudno tam zwolnić, trudno się dostać, można sobie pracować od godziny do godziny, nie angażując się zbyt. (izba skarbową, stanowisko średnie, kobieta)*

*To zależy też od takiej sytuacji rynkowej. Generalnie to my widzimy po tym, że im wyższy stopień bezrobocia, tym więcej zgłoszeń do pracy. Bezrobocie spada, mniej ludzi chce pracować w urzędach, bo generalnie na rynku jest więcej ofert. (ministerstwo, mężczyzna)*

Kwestia awansu w służbie cywilnej również podlega standaryzacji. Określone są dokładne warunki, jakie pracownik musi spełnić, by otrzymać wyższe stanowisko lub wyższą płacę. Rozmówcy utrzymują, że wspinanie się po szczeblach kariery urzędniczej jest zależne od zaangażowania i postawy pracownika. Należy jednak pamiętać, że bardzo często awans ma charakter poziomy i dotyczy poszerzenia kompetencji w ramach sprawowanego stanowiska. Możliwość awansu pionowego z racji struktury służby cywilnej jest ograniczona.



*Na pewno pierwszy taki awans jest możliwy po trzech latach, po tej pierwszej pracy, a następne są co dwa lata, ale ścieżka jest. Tak że jak ktoś ma określony swój jakiś cel, to może się to odbyć w jakiejś perspektywie kilkuletniej, mając na uwadze również sprawy płacowe. Ale jeżeli chodzi o sprawy płacowe, to oczywiście ustawa przewiduje czy poziom będzie o 2 czy 3%, co wcale nie oznacza, że u pracodawców na rynku otwartym też są takie skoki. Natomiast różnica jest na pewno w zakresie dodatkowego dorobienia, bo u nas czas pracy jest określony 40-godzinny i poza ten zakres*



*pracodawca nie przeszkodzi, a u pracodawcy prywatnego, jeśli coś, to można sobie jakoś dodatkowo... w większym wymiarze czy w innym. (urząd wojewódzki, mężczyzna)*

*Człowiek zostaje przyjęty do pracy, dostaje tam jakieś stanowisko referenta czy inspektora na początek. I wszystko od niego wynika, od jego wiedzy, umiejętności, zaangażowania, kreatywności. Wszystko zależy od tej osoby, od tego pracownika. (izba skarbowa, stanowisko średnie, mężczyzna)*

*Jeśli chodzi o awans pionowy no to wiadomo, że w urzędzie jest mała liczba wyższych stanowisk. Bo są oddziały, w każdym oddziale jest kierownik oddziału, a potem już jest tylko dyrektor albo zastępca dyrektora. [...] Więc ilość tych stanowisk wyższych jest bardzo ograniczona. Czyli, że trzeba już bardzo dać się poznać z różnych stron, być takim wybijającym się i wybitnym. Ale są takie możliwości. Kierownikiem oddziału obiegu dokumentów został pan, ja go przyjmowałam do pracy. Czyli pracuje 3 lata tutaj. Ale jest aktywny, bardzo się zaangażował w sprawy związane z tym elektronicznym obiegiem dokumentów i ten awans po prostu mu się należał. (urząd wojewódzki, kobieta)*

Pozyskiwanie nowych pracowników odbywa się w formie ogólnodostępnych ogłoszeń. Wiadomość o poszukiwaniu pracowników umieszczane są np. na stronach internetowych lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Weryfikacja kandydatów odbywa się głównie poprzez sprawdzenie ich kwalifikacji i kompetencji zawodowych.



*To, że nabory są prowadzone w sposób otwarty, że ludzie widzą ogłoszenie, wiedzą jakie są ogłoszenia i wiedzą, że każdy może wystartować do służby publicznej. Ta świadomość, że są urzędnicy mianowani i że są egzaminy, to na pewno. (ministerstwo, kobieta)*

*W trakcie naboru (...) sprawdzamy wiedzę merytoryczną kandydata i tylko pod tym kątem. (urząd wojewódzki, kobieta)*

## Szanse i zagrożenia

Rozmówcy postrzegają ogromną szansę służby cywilnej w:

- zwiększeniu stopnia profesjonalizmu zawodowego,
- zmianie i unowocześnianiu procedur (integracja z Unią Europejską),
- unowocześnieniu form kontaktu z obywatelem,
- podniesieniu i unifikacji standardów działania (zwłaszcza obsługi obywateli).

Dodatkowo na poprawę odbioru służby cywilnej, szczególnie przez jej pracowników, ogromny wpływ miałoby podniesienie stopy wynagrodzeń.

Podstawowymi zagrożeniami, na jakie może być w najbliższych latach narażona służba cywilna są:

- większy związek korpusu służby cywilnej z polityką,



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI





- dobór nieodpowiedniej i niekompetentnej kadry wyższego szczebla,
- odpływ zdolnych i wykwalifikowanych pracowników do bardziej intratnej branży prywatnej.



*Szanse największe związane będą chyba z integracją. Im więcej, że tak powiem takich elementów funkcjonowania państwa, które wynikają z przepisów międzynarodowych, unijnych. Będziemy zaangażowani w nie, implementując po prostu elementy z Unii, to jest to szansa dla służby cywilnej o tyle, że będzie to wymagało coraz to większego profesjonalizmu. A większy profesjonalizm to większe pieniądze, większa świadomość, że ten poziom musi zostać utrzymany, bo inaczej państwo nie będzie sobie radziło z tymi wszystkimi elementami. A zagrożenia to są takie czysto populistyczne, polityczne, związane z jakimiś politycznymi efektami. To jest największe zagrożenie. (ministerstwo, mężczyzna)*

*[Zagrożenie] Zła kadra. Czyli to, że będziemy mieli osoby z wykształceniem kierunkowym, albo nieraz mamy ten problem z osobami o określonym wykształceniu kierunkowym, merytorycznym, branżowym. Gdzie dobrze by było mieć inżynierów na przykład. A dla tych osób zupełnie praca w administracji nie jest pracą docelową. One mogą zacząć tu czasami pracę, ale jednak z biegiem lat odchodzą do swojej branży. (...) Czyli to, żeby utrzymać tę dobrą kadrę, to trzeba taki wizerunek zbudować, że to jest atrakcyjne miejsce pracy. (...) I myślę, że chyba zagrożenie jest takie, że nie będziemy mieli tych dobrze wykwalifikowanych i przygotowanych do pracy, wdrożonych do pracy pracowników. Nie będziemy też w stanie ich utrzymać. (ministerstwo, kobieta)*



## BADANIE JAKOŚCIOWE – EKSPERCI

### Wprowadzenie

#### Sylwetki rozmówców

Pośród zaproszonych do badania ekspertów znaleźli się badacze administracji publicznej, wykładowcy szkolący członków służby cywilnej, konsultanci i doradcy, działacze organizacji społecznych mający zinstytucjonalizowany kontakt ze służbą cywilną, działacze organizacji pozarządowych oraz byli członkowie gabinetów politycznych. W ramach każdej z siedmiu wyszczególnionych grup zrealizowano po 3 wywiady.

Rozmówcy byli najczęściej doświadczonymi pracownikami w swoich branżach. W zdecydowanej większości pracowali w zawodzie dłużej niż 10 lat. Ich praca wymaga wiedzy na temat służby cywilnej lub bezpośredniego kontaktu z korpusem służby cywilnej. Stąd mogą zostać uznani za grupę ekspertów monitorującą zmiany w systemie działań i postrzeganiu służby cywilnej w Polsce.

### Służba cywilna

- ➔ SŁUŻBA CYWILNA PEŁNI ROLĘ POŚREDNIKA W KONTAKTACH PAŃSTWO – OBYWATEL.
- ➔ POLSKI MODEL SŁUŻBY CYWILNEJ DEFINIOWANY JAKO ALTERNATYWA ŁĄCZĄCA WYBRANE CECHY MODELU FRANCUSKIEGO I BRYTYJSKIEGO.
- ➔ TEORETYCZNE ZAŁOŻENIA, WEDLE KTÓRYCH FUNKCJONUJE POLSKA SŁUŻBA CYWILNA SĄ OCENIANE POZYTYWNIIE, NALEŻY DOPILNOWAĆ BY BYŁY PRZESTRZEGANE.



## Opinie o służbie cywilnej

Rozmówcy dostrzegają, że służba cywilna ma do spełnienia w państwie demokratycznym bardzo dużą rolę. Jest rodzajem pośrednika pomiędzy władzami państwa a obywatelem, bowiem odpowiada za tworzenie i egzekwowanie prawa. Z drugiej strony pomaga obywatelom w dopełnieniu niezbędnych formalności. Podsumowując, korpus służby cywilnej jest elementem, który jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania każdego demokratycznego państwa.



*Tak naprawdę to jest rola obsługowa prawda. Rola obsługowa po stronie administracji całego aparatu, który się dzieli, nie chce tego nazywać biurokracją, chociaż to też nie jest określenie negatywne, ale tak krótko to jest rola obsługowa pomiędzy narzędziem decyzyjnym, czyli politykami, a beneficjentami ostatecznymi tego, co robimy, czyli interwencji państwa, czy regulacyjnymi na rynku, czyli ekspercka rola obsługowa. Ja zawsze też mówię o swojej działalności, że my jesteśmy po to, żeby dostarczyć jak najlepszych informacji, wiedzy, materiałów dla interwencji czy decyzji. (wykładowca/trener)*

*Ja myślę, że służba cywilna jest częścią służb państwa, zadaniem której jest zapewnienie poprawnego funkcjonowania państwa. (wyższy urzędnik)*

Część rozmówców wskazuje, że koncepcja służby cywilnej jest w Polsce czymś nowym, nie do końca znanym i określonym, z tego powodu często nie jest jasne, czym służba cywilna dokładnie się zajmuje.



*Do końca nie jest zdefiniowane, jak rolę ona powinna pełnić, nie wiadomo czy ona ma być zapleczem czysto technicznym zorganizowanym wokół różnych instytucji publicznych, głównie instytucji centralnych, czy ma być czymś, co bardziej służy obywatelom i w tym sensie jest końcówką administracji, czy jest tym, co jest sposobem komunikowania się, czy współdziałanie władz z obywatelami. Ta rola nie do końca jest zdefiniowana. (wykładowca akademicki)*

Brak odpowiedniego zdefiniowania i określenia zasad i obowiązków sprawia, że eksperci często określają rolę służby cywilnej jako „niewystarczającą” oraz „mało skuteczną”. Na taką opinię wpływ może mieć też fakt, że nie istnieją sposoby wymiernego sprawdzenia efektywności działania służby cywilnej, a także to, że służba cywilna w Polsce jest stosunkowo młoda w porównaniu do krajów Europy zachodniej.



*Określiłbym ją [pozycję] jako pozycja daleko niewystarczająca. Niewystarczająca i słaba (...) wynikająca relatywnie z ciągle słabej ogólnej skuteczności. (...) To jest ta trudność taka, że to*



*ministerstwo ministerstwu nierówne. Ale ja bym powiedział tak, że w sensie takiej całości struktury państwowej, ta rola służby państwowej i jej rzeczywiste znaczenie jest za małe i niewystarczające w stosunku do zadań, które ma i w stosunku do zadań, które powinna mieć. (były członek gabinetu)*

W rozmowach z ekspertami zauważa się tendencję do wskazywania przepisów prawa jako nadrzędnej zasady, która powinna obowiązywać każdego urzędnika.

### **Ocena obowiązującej koncepcji służby cywilnej**

Rozmówcy są zgodni, że założenia dotyczące powstania i samo powstanie korpusu służby cywilnej są słuszne i prawidłowe. W sferze założeń teoretycznych służba cywilna powinna zatrudniać elitarną grupę odpowiednio wykształconych pracowników przygotowanych do pełnienia swoich zadań.



*Postulatycznie jestem jak najbardziej za służbą cywilną, z tym że powinna to być grupa elitarna, odpowiednio wykształcona, przygotowana do kierowania pewnymi procesami społecznymi, czego nie można teraz powiedzieć. (wykładowca akademicki)*

W wielu wypowiedziach podkreślano jednakże fakt rozbieżności założeń wpisanych w wytyczne z codzienną praktyką. Służba cywilna niejednokrotnie przecenia lub nadużywa przysługujące jej kompetencje, jednocześnie nie wywiązując się ze swoich obowiązków.



*Ta koncepcja nie jest u nas do końca prawidłowo ustawiona. Służba cywilna w demokratycznym państwie prawa, kiedy mamy do czynienia ze społeczeństwem obywatelskim, to społeczeństwo stawia dużo większe wymagania i chce dużo szerzej uczestniczyć w życiu publicznym, ona powinna przede wszystkim organizować życie polityczne, a nie sprawować władzę, w tym klasycznym dotychczasowym znaczeniu. Natomiast nasza służba cywilna zbyt sprawuje władzę, to znaczy uważa, że ta władza została jej dana prawie, że od Boga i my mamy władzę, po naszej stronie jest racja. Demokracja jest kosztowna, bo ma swoje koszty, chociaż z drugiej strony, trzeba spojrzeć, że jednak szybciej rozwijają się państwa demokratyczne i jak dotąd nie wynaleziono lepszego ustroju niż demokratyczny. (wykładowca akademicki)*

Eksperci obawiają się również, że korpus służby cywilnej nie będzie mógł właściwie funkcjonować, jeśli nie zostaną ujednolicone i ściśle przestrzegane przepisy oraz jeśli sama struktura korpusu nie zostanie przeorganizowana tak, by mogła działać w sposób sprawny.



*Założenia, jak zwykle, są słuszne, są bardzo ładnie przedstawione, natomiast dopóki nie uporządkujemy sprawy prawodawstwa, czyli, żebyśmy opierali się na jednolitych, spójnych przepisach, żeby była identyczna interpretacja we wszystkich urzędach, to w danym miejscu w kraju petent ma*

*prawo otrzymać identyczne rozstrzygnięcie i dopóki tego nie będziemy mieli, nie możemy mówić ani o sprawnej administracji, ani o przyjaznej administracji. Utało się u nas, że „co kraj to obyczaj”, czyli w jednym województwie dane rozstrzygnięcie będzie zupełnie inne czy inne wymagania odnośnie załączników, dokumentów, czy spełnienia wymogów niż w następnym województwie. (działacz organizacji pozarządowej)*

*Ja mówię o słabej stronie aktualnie struktury, w mojej ocenie najsłabszą stroną tej struktury jest brak instytucji na przykład na poziomie urzędu centralnego, ministerstwa, który będzie odpowiadał za sprawy administracji, w tym korpusu służb cywilnej. (były członek gabinetu)*

Dodatkowym problemem są kwestie oddzielenia służby cywilnej od polityki. Z jednej strony widać zmiany w sposobie prowadzenia naborów – prowadzi się otwarte konkursy, z drugiej nietrudno zauważyć, że zatrudnienie w korpusie zależne jest od aktualnej sytuacji politycznej.



*Myszę, że cała koncepcja jest słuszna, tylko umocowanie szefa służby cywilnej, który podlega bezpośrednio premierowi i jest bardziej w randze dyrektora departamentu niż niezależnego organu, powoduje to, że on nie może swobodnie działać, jest uzależniony od premiera i kontrola nad przebiegiem naborów, zatrudnienia jest ograniczona. Nie ma mandatu, żeby walczyć o podwyżki dla urzędników, bo może zostać odwołany, może stracić stanowisko.*

*Pr – A zalety?*

*Wprowadzenie otwartego, konkurencyjnego naboru, każdy spełniający warunki formalne, określone w ustawie i warunki dodatkowe, określone w ogłoszeniu o naborze, może wejść na stronę kancelarii i sprawdzić czy są wolne miejsca odpowiadające jego kwalifikacjom, i może ubiegać się o to stanowisko. Jest tam niezależna komisja, chociaż wiadomo, że pod konkretną osobę można też ustawić nabór, konkurs, ale można zaznaczyć, że to już jest krok w dobrym kierunku. (dziennikarz)*

## Ocena zasad służby cywilnej

W większości rozmówcy utrzymują, że zasady funkcjonowania służby cywilnej są dobre. Sformułowano je w sposób klarowny i czytelny, dzięki czemu żaden z pracowników nie powinien mieć wątpliwości co do tego, jak należy postępować. Zasad nie ma też zbyt wiele. Ich nadmiar mógłby wprowadzić chaos lub pozwolić na nadinterpretacje. Eksperti niechętnie wartościują wymieniane zasady służby cywilnej, dając do zrozumienia, że stanowią one rodzaj niepodzielnej całości.



*Ale te zasady wzajemnie uzupełniają się i nie ma potrzeby, żeby ten katalog rozwijać, dodawać. To jest nasza mentalność i kultura organizacyjna, że my takie zasady traktujemy jako coś, co jest wpisane, ale kompletnie nie funkcjonujące. (wykładowca akademicki)*



*Ja myślę, że one wszystkie są ważne, gdyż w oderwaniu jedna od drugiej, rozrywają ten charakter służby neutralnej politycznie, godnego zachowania się tej służby publicznej, więc wydaje mi się, że zasady powinny działać jako zestaw. (były członek gabinetu)*

Niektórzy z rozmówców poddają jednak w wątpliwość zasadę neutralności politycznej. Uważają oni, że członek korpusu służby cywilnej nie może być pozbawiony indywidualnych sympatii politycznych oraz, że stanowiska obsadzone w poszczególnych resortach często są uwikłane w powiązania polityczne.



*Zasada neutralności politycznej jest dla mnie fikcją, bo urzędnik też ma jakieś poglądy polityczne, ale stara się być neutralny. To na pewno już na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej ta neutralność już nie jest tak widoczna. (dziennikarz)*

Co ciekawe, część ekspertów, nie uważa takiego stanu rzeczy za problem. Wedle ich opinii ta zasada powinna być przededefiniowana w taki sposób, by członek korpusu służby cywilnej był zobowiązany do posłuszeństwa wobec decyzji przełożonego. Z kolei przełożony, wybierając współpracowników, nie musi wyzbywać się indywidualnych upodobań pod warunkiem, że w pełni odpowiada za kwalifikacje i rzetelność wskazanych przez siebie osób.



*Wydaje mi się, że politycy powinni posiadać, jak w Anglii czy Francji, prawo do tego, żeby wraz z przejęciem władzy mieć prawo do wymiany bezpośrednich, najbliższych współpracujących członków służby cywilnej. To nie jest tak, że oni muszą dokonać takiej zmiany, ale to powinno być w ich gestii, zgodnie z zasadą pozytywnie rozumianej lojalności, to znaczy, żeby relacje między szefem, tym który zadaniuje a tym, który wykonuje, były przejrzyste, jasne, żeby nie były zakłócane przez osobiste, polityczne czy inne problemy. Nie mówię o tym, że premier Wielkiej Brytanii odwołuje szefa BBC, bo uznaje, że to jest osoba niekompetentna, nie, on po prostu ma prawo odwołać szefa BBC, bo uznaje, że chce mieć kogoś innego na tym stanowisku, bo za tego innego jest w stanie wziąć odpowiedzialność. Potem w ten sposób możemy rozliczać premiera, bo żaden taki premier potem nie jest w stanie powiedzieć, że to nie jest jego wina, że to jest wina jakiegoś urzędnika. To jest jasne, ty mianowałeś tych urzędników, ty ich powołałeś, ty ich obsadziłeś, to ty teraz bierzesz za nich odpowiedzialność. (wykładowca akademicki)*

*Politycy powinni mieć prawo zmieniać urzędników i mogą nie ogłaszać konkursu, ale tylko pod warunkiem, że wezmą odpowiedzialność za tych urzędników. Teraz udają, że są ogłaszane konkursy, w których powoływani są urzędnicy, za których potem nikt nie chce brać odpowiedzialności, bo twierdzą, że zostali powołani w drodze konkursowej. (wykładowca akademicki)*

## Percepcja służby cywilnej wśród obywateli

- ➔ POLACY MAJĄ BARDZO MAŁĄ WIEDZĘ nt. FUNKCJONOWANIA STRUKTUR PAŃSTWA.
- ➔ URZĘDNICY I URZĘDY SĄ OCENIANE STEREOTYPOWO. OBRAZ TEN NIE MA ODBICIA W INDYWIDUALNYCH DOŚWIADCZENIACH.
- ➔ PODSTAWOWE SPOŁECZNE ŹRÓDŁA WIEDZY O SŁUŻBIE CYWILNEJ TO MEDIA (GŁÓWNIIE TELEWIZJA I INTERNET). ZAGROŻENIEM JEST UPRASZCZANIE PODAWANYCH PRZEZ MEDIA INFORMACJI ORAZ SKUPIANIE SIĘ NA RELACJONOWANIU AFER I SENSACJI.

### Spółeczny poziom wiedzy o służbie cywilnej

Wszyscy rozmówcy zgodnie twierdzili, że przeciętny poziom wiedzy o służbie cywilnej wśród obywateli jest niski. Z jednej strony obywatele nie interesują się strukturami administracji państwowej, z drugiej strony ich wiedza na ten temat jest najczęściej niepełna, co powoduje wiele nieporozumień. Przeciętni obywatele unikają kontaktu ze strukturami administracji państwowej, o ile nie są do tego zmuszeni. Nie mając wiedzy dotyczącej obowiązujących procedur, powierzają sprawy urzędnikowi, zakładając, że jest on kompetentny.

Pojęcie „służby cywilnej” jest niejednokrotnie obce zarówno zwykłym obywatelom jak i osobom mającym częstszy kontakt z administracją państwową. Często pod pojęciem „służba cywilna” przeciętny Polak rozumie służbę, która pomaga obywatelom w stanie klęsk żywiołowych lub nieszczęśliwych wypadków losowych. Dodatkowo eksperci zauważają, że świadomość obywatelska i wiedza na temat korpusu służby cywilnej jest większa w miastach niż na prowincji.



*To znaczy mi się wydaje, że obywatel, przeciętny obywatel w ogóle nie kojarzy specjalnie tego pojęcia „służba cywilna”. On mówi o „urzędnikach”. (dziennikarz)*

*To zależy też pewnie od środowiska czy miejsca, w którym pani zapyta. Myślę że często jest jeszcze, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, jakby nie odróżniają samorządów od służby publicznej i nie*



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI





*wiedzą, że jakby to są dwie różne rzeczy. I że taki samorządowiec jest po prostu urzędnikiem takim samym jak urzędnik w instytucji publicznej. (były członek gabinetu politycznego)*

*Co zwykły obywatel wie? Tak prawdę mówiąc, to się tym chyba nie interesuje. Bo jeżeli przychodzi do urzędu, to on ma załatwić sprawę. I on wierzy, że po drugiej stronie siedzi osoba właściwa. (...) Nawet jak ja przychodzę, idę załatwiać jakąkolwiek, gdziekolwiek sprawę, to ja rozumiem, że osoba, która siedzi po drugiej stronie, wie, co robi i robi zgodnie z prawem i ja osobiście nic więcej od niej nie wymagam. (działacz organizacji społecznej)*

## **Społeczne nastawienie do służby cywilnej**

Rozmówcy są zgodni, że obywatele najczęściej nie orientują się jaki zakres obowiązków posiadają poszczególne urzędy administracji państwowej i jak aktualnie funkcjonuje model administracyjny.

Dominują stereotypowe oceny działań urzędów i urzędników mające swoje korzenie w poprzednim systemie. Stereotyp może wciąż funkcjonować, ponieważ w spadku po poprzednim ustroju Polacy odziedziczyli niechęć do aktywnego kontaktu ze strukturami państwa. W praktyce oznacza to, że nie orientują się w aktualnym sposobie funkcjonowania administracji, bo rzadko się z nią kontaktują. Dopiero nowe doświadczenia (z aktualnymi urzędnikami) dają szansę weryfikacji stereotypu i realnej oceny rzeczywistości. Sprawne i terminowe załatwienie sprawy w urzędzie pozwala obywatelowi wypowiadać się o administracji pozytywnie. Jakikolwiek komplikacje mogą wpłynąć na negatywny odbiór służby cywilnej i utrwalić dotychczasowy stereotyp.



*Bo przeciętni obywatele ciągle nie mają rozeznania dokładnie co robią naczelne organy władzy państwowej. Jaki jest zakres ich kompetencji. Na przykład w tych odwiecznych od czasu do czasu takich zanikających sporach między Kancelarią Prezydenta a rządem widać ewidentnie. Ludzie przypisują nadmierne możliwości Prezydentowi. (wykładowca akademicki)*

*Przed wszystkim obrazek, jak byłem młody i zakładałem działalność gospodarczą po raz pierwszy był taki, że musiałem pójść do pokoju gdzie 3 panie jadły kanapki i piły kawę. No i przy okazji, uprzejmie mniej lub bardziej, załatwiły moją sprawę. Ale to naprawdę było takie, że czułem się jak w szkole. Natomiast potem nagle przebudowano urząd skarbowy i zrobiono open space i nagle panie zrobiły się przesympatyczne i miłe. Podobno miały jakieś szkolenie. (były członek gabinetu politycznego)*

*Znaczy teraz się inaczej postrzega państwo i to nie tylko dlatego, że do Unii przystąpiliśmy, bo ja tego tematu nie ruszam, ale na przykład tak. W PRL-u obywatel nie miał styku z urzędem, i też specjalnie nie miał styku z państwem. Mężczyzna – służba wojskowa, był ten styk z państwem, jak najbardziej. A potem udział w tym państwie był taki okazjonalny, typu w pochodzie pierwszomajowym, w wyborach, uczestnictwo w wyborach, gdzie było widać tę czystą fikcję czyli takim, takim*





*uczestnictwem w pewnym teatrze było, bym powiedział, to państwo. Teraz mamy wybory powszechne, mamy te 20 lat tej nauki, tej demokracji. I nadal się to nie zmienia, tak powiedziałbym, jakby się chciało. Po pierwsze tak: na pewno musi być jakaś zmiana biologiczna, bo to nie tylko zmiana lat, to pokolenie. (dziennikarz)*

*Szary obywatel ma do czynienia z urzędnikiem raz do roku, kiedy musi złożyć PIT, co jest bezbolesne i ewentualnie, jeśli ma coś do załatwienia lokalnie, czyli to jest gmina, samorząd, więc tu odbiór będzie neutralny, jeżeli będzie załatwiony szybko, ktoś się do niego uśmiechnie, to tak, jak najbardziej fajnie. Jeżeli trafi na kogoś, kto ma zły dzień, to ocena będzie negatywna. (działacz organizacji pozarządowej)*

Nie mając informacji o tym jak działa służba cywilna i jak wyglądają procedury, według których urzędnicy muszą postępować, społeczeństwo uważa, że w Polsce mamy do czynienia z nadmiernym rozrostem biurokracji. Również w opinii samych ekspertów powinno dążyć się do zmniejszenia zatrudnienia w urzędach, przy jednoczesnym podniesieniu efektywności. Lepsze efekty można by ich zdaniem uzyskać dzięki lepszej organizacji.



*Spółeczeństwo uważa, że w naszym kraju jest przerost biurokracji. (działacz organizacji pozarządowej)*

*Patrząc na to, ilu mamy urzędników i jakiego rodzaju efekt oni nam dają, to powiedziałbym, że jest ich za dużo. Wydaje mi się, że udałoby się zredukować liczbę urzędników i przy lepszej organizacji osiągnąć większe efekty. (wykładowca akademicki)*

## Źródła wiedzy

Grupa ekspertów zgodnie twierdzi, że najpopularniejszymi źródłami informacji o służbie cywilnej są media. Najsprawniejszym nośnikiem informacji jest **telewizja**, która dociera do największej grupy obywateli. Istotnym medium jest również Internet.

Popularne media, takie jak media elektroniczne oraz np. tabloidy najczęściej podają uproszczony i niepełny obraz sytuacji. Zasłyszane informacje, najczęściej nie są przez obywateli weryfikowane. Jednak to na ich podstawie społeczeństwo kształtuje swoje opinie.



*W większości media publiczne i fama, głównie telewizja. Nośnikiem najbardziej kształtującym opinię o służbie cywilnej jest telewizja. Pewnie to trochę przesuwają się w kierunku*



*Internetu, ale Internet jeszcze wciąż jest takim medium, które jest dostępne pewnej specyficznej grupie, ale głównie telewizja i ewentualnie po niej prasa. (wykładowca akademicki)*

*Mi się wydaje, że negatywną bardzo rolę odgrywają media. Zwłaszcza elektroniczne czy tam tabloidy, które to państwo traktują po prostu tak jak im wygodnie. Raz tak, raz tak. (...) afera będzie na dzisiejsze wydanie Faktów czy Polsat News czy czegoś tam. Jutro my jako dziennikarze o tym zapomnimy, ale tam gdzieś, coś zostaje. I taka ogromna łatwość u kolegów po piórze, chciałem powiedzieć, po kamerze czy po mikrofonie, do takich uogólnień, że to państwo zawaliło, że to ... To nie państwo, konkretnie, taki człowiek czy inny coś źle zrobił... (dziennikarz)*

Interesujące jest tu zdanie wypowiedziane przez ekspertów-dziennikarzy. Utrzymują oni, że urzędy niechętnie udzielają informacji o sprawach administracji. Niejednokrotnie niemożliwe jest skontaktowanie się z rzecznikiem danego urzędu w celu wyjaśnienia zawiłej kwestii. Uniemożliwia to dziennikarzowi pozyskanie wiarygodnych materiałów do artykułu, programu, czy reportażu. Doświadczeni dziennikarze, by pozyskać potrzebną informację, muszą korzystać z sieci nawiązanych podczas lat pracy znajomości.



*„Ja Panu jedną rzecz jeszcze powiem z punktu widzenia dziennikarza. Gdybym ja chciał zrobić dobry, rzetelny tekst na jakikolwiek temat związany z działalnością, na jakikolwiek temat, do którego bym musiał informacje uzyskać przez biura prasowe, poprzez rzeczników, biura prasowe czy współpracujące tam z tymi resortami agencje, tam czasami są w ten sposób, to bym nigdy tekstu nie zrobił, gdybym nie był dziennikarzem z wieloletnim stażem nie miał kapownika z telefonami, z adresami mailowymi teraz czy paroma dobrymi urzędnikami, którzy niekoniecznie... ja nie do jego resortu, ale on wie, co u kolegi albo on się dowie na zasadzie... tej, po prostu... niedrożne się stały te niektóre komórki. (dziennikarz)*

Za momenty, w trakcie których służba cywilna może liczyć na wzmożone zainteresowanie mediów, eksperci uznali epizody kryzysów politycznych, klęsk i katastrof, a także rozmaite afery i sensacje, czy to osobiste – związane np. ze znanym politykiem, czy dotyczące jakiejś grupy ludzi mającej wpływ na funkcjonowanie państwa. Dodatkowo niektórzy rozmówcy zauważają również, że o korpusie służby cywilnej mówi się więcej przy okazji zmiany władz i wyborów. Jednakże opinia taka nie jest powszechna wśród ekspertów.



*To są sytuacje, które mogą dotyczyć nadzwyczajnych sytuacji politycznych, różnego rodzaju przesileń, kryzysów politycznych, ekonomicznych, nawet kryzysów związanych z wydarzeniami losowymi, jak naturalne kataklizmy czy klęski naturalne. Wtedy pojawiają się obok celebrytów, polityków, urzędnicy, którzy mają usuwać skutki powodzi, mają powołać sztab kryzysowy, mają być jakieś procedury. Wtedy narzeka się, że jeśli premier nawet chciał dobrze, to potem do końca nie było*



*wiadomo, jak to wszystko zrobić. Nie wiadomo było kto, do kogo, o jakiej porze i na jaki numer powinien dzwonić. (wykładowca akademicki)*

*Ja to zaobserwowałem w momencie zmiany rządów, zmiany opcji. Mówię, to jest to, co powiedziałem, umownie: nowa opcja, nowy rząd... (działacz organizacji społecznej)*

*Pr. – Czy okresy kampanii wyborczych, politycznych są takim okresem, kiedy więcej się mówi o służbie cywilnej?*

*– Nigdy o tym nie pomyślałem. Myślę, że raczej nie, że ludzie odróżniają, że kampania parlamentarna dotyczy raczej tych, którzy będą pełnili funkcje czysto polityczne, a to całe ich zaplecze postrzegane jest jako neutralne. (wykładowca akademicki)*

Ekspertci uważają, że dobrym sposobem na promowanie wiedzy o korpusie służby cywilnej wśród obywateli jest troska o rzetelność informacji podawanych w mediach, stworzenie łatwych w obsłudze i jasnych w przekazie i atrakcyjnych wizualnie internetowych portali informacyjnych, a także dbanie o edukację obywatela poprzez kampanie społeczne.



*Proszę Pani, na pewno dzisiaj jest prawie że nieodzowna rzecz – Internet. Częstsze czy mniej częste, no informowanie, informowanie o stanie w radiu, prasie, telewizji, w mediach. No bo to jest nieważne jak. Jak się nie słucha radia, to się słucha telewizora, potem się czyta gazetę. Jak się napisze we wszystkich to samo, znaczy się, że któryś z elementów dotrze. Także Internet, prasa, media generalnie. (działacz organizacji społecznej)*

*Zadbać nawet o własne strony internetowe, bo jak pan sam zobaczy, to jest to pisane tak hermetycznym językiem, ja sobie tylko tak spojrzałem. Jest to pisane językiem, który nie dociera do obywatela. Nawet jeżeli 60% ludzi ma dostęp do Internetu, oczywiście nie wszyscy będą patrzeć na stronę tego, ale ileś tam z jakichś tam względów by chciało, bądź w inny sposób powiadomi służba cywilna, że coś tam ciekawego na naszych stronach można znaleźć. Jakieś tam ogłoszenie przed dziennikiem telewizyjnym, prawda, puszczane: spójrzcie na to. I takim spotem powiedzmy, czy społecznym czy płatnym. Zobaczcie. I jak otworzy to, co on zobaczy? Zobaczy tam jakieś tam to drzewko tego departamentu, to drzewko katalogowe i nic ciekawego nie znajdzie. Musi być po prostu: on otwiera, wchodzi i od razu musi go to wciągać, ta informacja. (dziennikarz)*

Podsumowując, korpus służby cywilnej powinien jasno określać swoje prawa i obowiązki oraz komunikować je obywatelowi w sposób możliwie jasny i zrozumiały. Dodatkowo powinien poddawać swoje działania weryfikacji, czyli rozliczać się z wykonanej pracy.

## **Oddzielenie wizerunku służby cywilnej od polityków i administracji samorządowej**

W opinii ekspertów podziały wewnątrz struktur państwa są dla przeciętnego obywatela niejasne. Mało kto jest, ich zdaniem, w stanie prawidłowo oddzielić służbę cywilną od administracji samorządowej.





*Jeszcze tych urzędników nie rozróżnia, na ile jest to urzędnik państwowy, na ile samorządowy. Ewentualnie może na samym dole, w takiej gminie wiejskiej, to on wie, że to są urzędnicy wójta, kiedyś naczelnika i że to my wybieramy tego wójta. (dziennikarz)*

Mniejszym problemem jest oddzielenie służby cywilnej od działań czołowych polityków. Według dużej części badanych ekspertów społeczeństwo radzi sobie z dokonaniem takiego podziału. Jednakże w tym przypadku najczęściej dochodzi do problemu etycznego, związanego z zasadą neutralności politycznej, która zdaniem wielu nadal nie obowiązuje w korpusie służby cywilnej. Wszelkie działania urzędów są postrzegane jako związane z osobą polityka stojącego na czele danego sektora, a przez to upolitycznione. Dodatkowo to często politycy, a nie urzędnicy występują w mediach w roli ekspertów referujących społeczeństwu konkretny problem. Eksperci zauważają jednak, że sytuacja ta może w przyszłości ulec zmianie. Wraz z zyskiwaniem większej świadomości obywatelskiej Polacy nauczą się odróżniać poszczególne szczeble władz państwowych.



*Raczej urzędnicy, pracownicy z korpusu służby cywilnej nie są dostrzegani w życiu społecznym. To jest błąd, bo wiem z praktyki, że jeśli nawet ktoś poprosił o opinię ekspercką, to raczej powstrzymują się od tego. Uważam, że oni sami powinni przyjść do prasy, radia, telewizji jako ekspert z danej dziedziny i wypowiedzieć się. Powinno być objaśnione, że pracownik służby cywilnej, pracownik ministerstwa, który należy do korpusu. Jak powinno się go oddzielić od polityków? Myślę, że to jest oddzielone. Nie ma osoby, która jest politykiem i jest urzędnikiem.(...) [do korpusu] Trafiają tam często osoby z poparcia politycznego, kogoś trzeba zatrudnić, robi się etat, robi się konkurs i to nadal tkwi. (dziennikarz)*

*Pr. – Czy jest możliwe jest oddzielenie wizerunku służby cywilnej od wizerunku polityków i administracji samorządowej?*

*– Na pewno tak, tylko to trochę potrwa. Jesteśmy młodym społeczeństwem demokratycznym i to wszystko jest trochę naciągane. [Podejście] od wielu lat jest zakorzenione w świadomości, a u nas to dłużej potrwa, ale myślę, że jak będą pozytywne przykłady współpracy między urzędnikami a obywatelami... (były członek gabinetu politycznego)*



## Korpus służby cywilnej jako grupa zawodowa

- ➔ PRACOWNICY KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ SĄ POSTRZEGANI JAKO DOBRZE WYKSZTAŁCENI I KOMPETENTNI.
- ➔ GŁÓWNY PROBLEM STANOWI UTRZYMANIE WYKWALIFIKOWANEJ KADRY. MŁODZI LUDZIE CZĘSTO TRAKTUJĄ PRACĘ URZĘDNIKA JAKO POCZĄTKOWY ETAP KARIERY.
- ➔ POWODY TEGO STANU RZECZY TO ZDANIEM EKSPERTÓW:
  - ZBYT NISKIE ZAROBKI W PORÓWNANIU Z SEKTOREM KOMERCYJNYM,
  - WCIAŻ ZBYT NISKA PRZEWIDYwalNOŚĆ KARIERY W SŁUŻBIE CYWILNEJ (JEJ UPOLITYCZNIE NIE).

### Ocena kompetencji pracowników służby cywilnej

Korpus służby cywilnej oceniany jest zazwyczaj na poziomie dobrym. Wielu rozmówców zauważyło, że na przestrzeni lat członkami korpusu zostały osoby dobrze wykształcone i kompetentne. Członkowie korpusu służby cywilnej stali się lepiej wykwalifikowani i bardziej rzetelni. Dodatkowo, kadra urzędnicza odmłodziła. Jednocześnie jednak eksperci uważają, że brak jest wśród urzędników poczucia realizacji misji społecznej, przekonania o działaniu dla dobra obywateli. Jako pozytyw eksperci odbierają fakt istnienia kierunków studiów i szkół, które specjalistycznie kształcą przyszłą kadrę administracyjną. Wedle ich opinii pozytywnie wpływa to na poziom kwalifikacji kadry urzędniczej.

Ekspert doceniają fakt, że pracownicy służby cywilnej chętnie podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe, a instytucje, dla których pracują, pomagają w realizowaniu tych aspiracji.



*Generalnie rzecz biorąc, są to osoby dobrze wykształcone, zwłaszcza że od wielu lat, szczególnie jeśli chodzi o urzędy celne, skarbowe, policja, były robione progi, jeśli chodzi o przyjęcia, czyli pierwszym progiem było wyższe wykształcenie. (pracownik organizacji pozarządowej)*

*Bez wątpienia mamy do czynienia z poprawą w rozumieniu merytorycznego przygotowania w ślad za tym jak wchodzi ludzie młodzi. Choćby języki, choćby zdolność działania w tym układzie sieciowym, odejścia od tego, co było charakterystyczne i co jest w administracji pewnym elementem trwałym, ale może być trwałym monopolistą, trwałym znaczącym elementem hierarchiczności. Dzisiaj mamy do*



*czynienia z lepiej merytorycznie przygotowanymi urzędnikami. Czy oni swoją obecność w administracji traktują jako pewną misję społeczną, to już bym tu stawiał znak zapytania. (były członek gabinetu politycznego)*

*Jednak kwalifikacje służby cywilnej powinny być nakierowane na kształcenie nie tylko merytoryczne, funkcjonalne, ale również etyczne, żeby urzędnik służby cywilnej rozumiał swoją rolę. Ludzi jednak trzeba tego uczyć, nie wystarczą środki masowego przekazu, nie wystarczy szkoła. Dlatego jestem zwolenniczką takich szkół, jak Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, w której kształcą się profesjonalistów i pewne standardy im się przekazuje. Na wydziale też staramy się te pewne standardy przekazać naszym absolwentom, żeby rozumieli to, że mają reprezentować interes państwa i że obywatele będą postrzegać państwo przez ich działanie, przez pryzmat ich działalności. (akademicki badacz administracji publicznej)*

*Ale mam naprawdę sporo znajomych, którzy pracują w urzędach i robią fantastyczne rzeczy. Interesujące i mają możliwości szkoleń, rozwoju, udział w konferencjach międzynarodowych różnych, dużo kursów językowych. Tak, że pod tym względem to jest atrakcyjne coraz bardziej. (były członek gabinetu politycznego)*

### **Ocena atrakcyjności ścieżki kariery w korpusie służby cywilnej**

Oceniając atrakcyjność pracy w korpusie służby cywilnej eksperci zaprezentowali dwie odmienne postawy. Z jednej strony, wyrażają przekonanie, że praca w korpusie wiąże się z prestiżem. Z drugiej strony jednak taki obraz pracy w korpusie postrzegany jest jako pozostający w sferze idei lub przekazany przez poprzednie pokolenia, ale już mało aktualny. Etos pracy w służbie cywilnej przetrwał jedynie w nieznacznym stopniu i trzeba go budować od nowa lub znacznie wzmocnić.

Czynnikiem zwiększającym atrakcyjność jest poczucie stabilności zatrudnienia. To poczucie jednak nieco osłabia upolitycznienie pracy urzędnika. Dodatkowo, w przypadku wybrania tej ścieżki kariery, dość ograniczona jest możliwość awansu zawodowego. Ważnym elementem, znacznie obniżającym atrakcyjność pracy w korpusie służby cywilnej jest fakt, że praca urzędnika jest wymagająca, ale często płatna gorzej niż w sektorze prywatnym, administracji samorządowej czy służbach mundurowych. Zdaniem niektórych ekspertów wciąż brak jasnych reguł awansu i unifikacji zarobków na danym stanowisku w różnych regionach kraju. Brak też gwarancji utrzymania raz zdobytej rangi.



*On jest w sferze idei bardzo atrakcyjnej, my jesteśmy elitą elit, nawet na głębokiej prowincji urzędnik, nauczyciel, ksiądz będzie się cieszył autorytetem. (wykładowca akademicki)*

*Ona ciągle jest mało atrakcyjna i przede wszystkim bardzo zależna od polityki i co z tego, że będę bardzo dobra, jeśli zostanę wyrzucona dlatego, że jestem z innej partii politycznej. W takiej sytuacji nie wiadomo, co potem robić. (wykładowca/trener)*





*Z jednej strony tak, bo trudne zwolnić takiego pracownika, ale z drugiej strony, nie jest aż tak superatrakcyjna, bo ludzie, którzy mają dobre wykształcenie na pewno mogą lepiej zarabiać, na przykład w firmie w prywatnym sektorze, więc na pewno nie jest bardzo dobrze postrzegana praca w służbie cywilnej. (wykładowca akademicki)*

*[służba cywilna] ze wszystkich służb jest to służba najsłabiej zamocowana. W sensie zarówno atrakcyjności funkcji, zawodu, kariery dla ludzi, którzy tam startują. **Jest to kwestia zarobków, ale również kwestia gwarancji związanych z tymi zarobkami.** Służba cywilna nazwana jest służbą, ale w przeciwieństwie do służb mundurowych, pracownicy tych służb nie mają takich gwarancji, jakie mają oficerowie. (...) Za tym idzie oczywiście taka nieklarowność, nieprzejrzystość strukturalna, która przekłada się w sensie sposobu rozwoju i kariery zawodowej. Innymi słowy, nie ma u nas tego systemu, który jest w wielu państwach zachodnich, a tu był w Polsce przed wojną. Że są urzędnicy rangi na wzór stopni oficerskich. I kto raz ma rangę to jest w każdej instytucji, do której ten urzędnik jest skierowany. (...) Często ten sam pion administracji w terenie, wykonujący te same zadania w innym województwie, ma zupełnie inne płace. Różnice sięgające 1 tysiąca złotych. To również powoduje, że taka nieprzejrzystość reguł, niestabilność reguł, wiem, że zapisy dotyczące służby cywilnej, sposób rekrutowania, kwestia tych korpusów, ona się zmieniała każdorazowo z każdym rządem politycznym. Generalnie to powoduje, że jest to wewnątrz służb publicznych relatywnie najmniej stabilna służba. **I tam nikt nie może sobie planować kariery na wzór na przykład kariery w wojsku lub policji.** (wykładowca akademicki)*

Warto zwrócić uwagę na fakt, że zdaniem ekspertów, absolwenci szkół wyższych nie mają aspiracji, by obrać ścieżkę kariery w korpusie służby cywilnej. Wyjątkami są osoby, które ukończyły wyspecjalizowane kierunki studiów. Wśród rozmówców panuje przekonanie, że korpus służby cywilnej jest dobrym inkubatorem pracowników. Wielu studentów rozpoczyna w korpusie swoją pierwszą pracę, zdobywa w służbie cywilnej pierwsze zawodowe szlify i rozwija wyuczone na studiach umiejętności.



*Jeśli pytam studentów na zajęciach z polityki gospodarczej czy polityki społecznej, czy jakiegokolwiek innej, ilu z nich chciałoby założyć własny biznes, to na kierunku politologia i stosunki międzynarodowe 80% osób chciałoby założyć własny biznes, może 70%. Pozostałe osoby chciałyby gdzieś pracować w jakichś strukturach, najczęściej to są duże firmy, korporacje. Chyba bardziej na stosunkach międzynarodowych chcieliby należeć do korpusu dyplomatycznego. Ale to też są pojedyncze osoby na kilkaset studentów i to raczej wynika z tego, że oni trochę nie wierzą we własne siły, więc wydaje się im to bardzo elitarne i dlatego nie chcą startować. Mówiąc krótko, kilkanaście procent absolwentów szkół wyższych byłaby zainteresowana, ale wśród tych kilkunastu procent, nawet gdyby to było 2% czy 3%, to jest duża szansa na to, że to będą ci najlepsi, jeśli będą dobre warunki, bo tacy rekrutują się do KSAP-u. (wykładowca akademicki)*

*W rzeczywistości w postrzeganiu społecznym to jest raczej negatywne, czyli niewiele osób marzy o takiej ścieżce kariery. Są tacy wariaci, którzy jednak tego chcą i ci idą do KSAP-u, potem walczą o przetrwanie a potem ewentualnie znikają albo wchodzą w tryb biurokratycznej, już czysto urzędniczej, w negatywnym słowa znaczeniu, czyli spokojna, regularna praca, robię swoje i nie myślę czy coś z tego wynika, czy nie wynika, bo rozliczają mnie za porządek w papierach i takie rzeczy. (wykładowca akademicki)*





*W różnych ministerstwach tak jest, że ludzie z pełną premedytacją idą na parę lat po to, żeby iść do biznesu. Żeby się nauczyć. Startując w administracji publicznej dostaje się te bonusy w postaci tych opłacanych przez państwo kursów, nabycie jakiejś wiedzy, stanie się fachowcem. A później zaczyna się ten moment, kiedy powyżej danego pułapu nie można przeskoczyć. Co więcej gdzieś tam w tym przedziale powyżej 5–6 tys. brutto, no to już się zaczynają takie skoki w zależności od koniunktury. (wykładowca akademicki)*

## Ocena służby cywilnej w Polsce na tle innych krajów

- ➔ POLSKA ADMINISTRACJA ZOSTAŁA ZBUDOWANA NA BAZIE MODELU FRANCUSKIEGO.
- ➔ POLSKI KORPUS SŁUŻBY CYWILNEJ NA TLE EUROPEJSKIM JEST PRZEZ EKSPERTÓW OCENIANY DOBRZE. ROZWIJA SIĘ ADEKWATNIE DO ZDOBYWANEGO DOŚWIADCZENIA DEMOKRATYCZNEGO.
- ➔ EKSPERCI WIDZĄ POTRZEBĘ POWSTANIA WYSPECJALIZOWANEJ KADRY URZEDNICZEJ, KTÓRA POZWALA ZAPEWNIĆ STAŁOŚĆ FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA POMIMO ZMIAN U WŁADZY.

### Inne kraje – modele konstruowania korpusu służby cywilnej

Eksperti najczęściej odwoływali się do dwóch modeli administracji, na których opierają się inne kraje – konstruując system administracji państwowej. Model frankijski (francuski) nawiązuje do systemu administracji we Francji. System ten zakłada rozbudowaną sieć administracyjną, zapewnia możliwość przebycia całej ścieżki kariery zawodowej, zapewnia szereg udogodnień socjalnych dla pracowników, jednocześnie monitorując ich pracę. W opinii ekspertów zapewnia stabilność, jednak jest zbyt rozbudowany, co zmniejsza jego efektywność. Drugi z modeli, anglosaski, daje możliwość dużej rotacji zawodowej, przypisuje ludzi o odpowiednich kwalifikacjach do odpowiednich stanowisk, nie obiecuje stałej i wieloletniej kariery zawodowej. Zatrudnia i zwalnia specjalistów elastycznie w zależności od potrzeb, podobnie jak czyni to sektor prywatny.





*[we Francji] tego modelu kariery stabilnego na całe życie z wejściem i rekrutacją do stanowiska urzędnika, a nie do konkretnego stanowiska z przekonaniem, że wszystko jest umeblowane, że nie można być wyżej jak się nie było niżej. No i ten drugi model z Wielkiej Brytanii, a w rzeczy samej z Anglii przede wszystkim dziś w ofensywie, choć jeszcze ilościowo w mniejszościowym wydaniu w Europie w niektórych regionach jak choćby w Skandynawii już dominujący a nawet monopolistyczny ten model, który nie ma tej pewności, rekrutuje się raczej na stanowiska konkretne, a nie do braci urzędniczej i nie gwarantuje się zatrudnienia na całe życie, ale na jakieś kontrakty zadaniowe, czasowe. Wymusza się systemowo pewien obowiązek no założenia, co siedem lat, czy co ileś tej marynareczki, zebrania wszystkiego, co ma się dobre i zderzenia się z innymi kandydatami do stanowisk. A więc jak gdyby bardziej wyzwalający jakość rozwiązania tak sądzę. Dlaczego właśnie w tle rysują te właśnie dwa szkolne modele, dlatego bo wydaje mi się, że jak się bilansuje plusy i minusy jednego i drugiego z tych rozwiązań to można powiedzieć, że ten drugi model zdaje się być bardziej na te czasy, w których żyjemy. Czyli na czasy zmiany, na czasy, w których elastyczność jest ważna. (były członek gabinetu politycznego)*

Pewnym niedoścignionym ideałem pozostaje w głosach ekspertów Szwajcaria, w której służba cywilna podobnie jak i politycy, dość bezgłośnie sprawują swoje obowiązki, pracując na rzecz państwa.



*Tak, w ogóle mi się marzy taki system, taki rząd jak w Szwajcarii, gdzie właściwie nikt nie wie kto jest ministrem od czegoś tam, ale to wszystko jest. Jest premier ewentualnie, ale rząd funkcjonuje bardzo dobrze. Po prostu spełnia swoje zadania. U nas jest dużo hałasu zawsze wokół każdego ministra. To też powinni być w jakimś sensie urzędnicy. (były członek gabinetu politycznego)*

## Ocena polskiej służby cywilnej na tle europejskim

Eksperci twierdzą, że Polsce zdecydowanie bliżej do modelu francuskiego, chociaż to model angielski wydaje się dużo bardziej nowoczesny. Polska nie odstaje tym samym od większości państw europejskich.



*Polska ustawa jest mocniej zbliżona do rozwiązań pierwszego [francuskiego] z tych modeli, a mniej do tego drugiego [angielskiego]. Ten drugi model oceniam pozytywnie. A ten pierwszy, co, do którego i Francuzi dzisiaj dają sobie już powoli spokój z niektórymi rozwiązaniami, uelastyczniają te rozwiązania. (były członek gabinetu politycznego)*

W ogólnej ocenie eksperci uważają, że polska administracja plasuje się pośrodku europejskiej stawki. Są kraje dużo lepiej zorganizowane administracyjnie od Polski, takie jak: Francja, Anglia, Niemcy. Ich atutami jest wieloletnie doświadczenie i umiejętność dość szybkiego reagowania na potrzebę zmian. Jednak zdaniem ekspertów polski system



prezentuje się na tle europejskim lepiej od systemów krajów bałtyckich czy państw Europy wschodniej. Ogólna ocena polskiego korpusu służby cywilnej, to według ekspertów przyzwoita pozycja nowicjusza, podążającego tuż za liderami. Polski korpus posiada wiele procedur – jednak nie są one bardzo skomplikowane. Jednocześnie polski system ma tendencje do nadmiernego rozrastania się i tworzenia zbędnych lub niewydajnych organów administracji. Dodatkowo eksperci uważają, że struktura i praca polskiego korpusu służby cywilnej jest lepiej postrzegana i oceniana za granicą, niż w kraju.



*Kultura organizacji, kultura instytucjonalna Niemiec, Francji, Anglii jest bez porównania. Dla mnie największym zaskoczeniem było to, że te kraje w dużo większym stopniu są elastyczne. (...) jak pytamy, gdzie leży Polska czy na południu, czy na północy, to jesteśmy raczej krajem, który jest bardziej południowy, ma bliższą kulturę organizacji, jak Włochy czy Grecja. To jest czynnik organizacyjny jest słabszy niż czynnik pod tytułem chaos. Wydaje mi się, że pozytywne dla nas jest to, że kultura chaosu, która istnieje we Włoszech, jest wbrew pozorom, dużo głębsza i dużo większa niż u nas, my jesteśmy południowcy z tendencją na północ, czyli jednak mamy trochę takie aspiracje, żeby finalnie trochę być jak Niemcy czy Szwedzi. Tacy jak Szwedzi nigdy nie będziemy, ale Niemcy, Francuzi, Anglicy, to jesteśmy w stanie zorganizować się, bo żeby nie wyszło na to, że w tym porównaniu wyłącznie porównujemy negatywnie. Organizacja, dojrzałość instytucji publicznych w Polsce jest wyższa niż na Białorusi, na Ukrainie, pewnie w krajach bałtyckich, specjalnie nie odstawiamy od Europy Środkowo-Wschodniej. Może Węgrzy, Czesi szczególnie i Słowacy też bardzo dobrze, ale już Bułgarzy czy Rumuni są za nami. (...) Polska byłaby w połowie, może byłaby jednym z pierwszych krajów po tych, które mają najwyższe standardy, przy czym najwyższe standardy w kwestiach publicznych. Skandynawowie mają też dobrze to wszystko uporządkowane. Potem takie kraje, jak Francja, Anglia, Niemcy i myślę, że może bylibyśmy już przed Hiszpaniami, a na pewno przed Grekami i przed Włochami. Blisko byliby Czesi, oni są lepiej zorganizowani, Słowacy. Może to jest specyfika małych krajów, że im jest łatwiej, to jednak są zasoby osób i liczba tych instytucji jest dużo mniejsza. Polska ma specyficzną historię, w której w dużym stopniu pozbawiona została tych, którzy byli naturalnym rezerwuarem, tych osób, które były gotowe angażować się w służbę publiczną nie tylko z pobudek materialnych czy kariery. Począwszy od zaborów, poprzez lata komunizmu, którzy dzisiaj mogliby być potencjalnymi urzędnikami, raczej mieli pod górkę niż byli wyróżniani i doceniani. (wykładowca akademicki)*

*[Polska plasuje się] W środku. Nie jest bardzo źle, jeszcze procedury u nas nie są aż tak skomplikowane i zagmatwane, ale nie jest dobrze. Oczywiście nie jest proste znalezienie rozwiązania, bo z jednej strony biurokratyzacja ma zapewnić pewną uczciwość działania, a z drugiej strony zaczyna dochodzić do takich rozmiarów, zwłaszcza, jeśli chodzi o wszystkie sprawy związane z Unią Europejską, że za chwilę nie poradzimy sobie z tym wszystkim, z zalewem przepisów i z procedurami. (wykładowca akademicki)*

*Polska administracja postrzegana jest pozytywnie przez sąsiadów. Bardziej negatywny wizerunek jest u nas wewnętrznie. Dobrze radzimy sobie z wykorzystywaniem środków. (pracownik organizacji pozarządowej)*

## Stworzenie oddzielnej kategorii zawodowej korpusu służby cywilnej

Rozmówcy wskazują, że powstanie niezależnej grupy specjalistów odpowiedzialnych za administrowanie sprawami państwa byłoby pomocne w ciągłości realizacji zadań i niezbędne do utrzymania właściwego działania państwa w momencie zmiany władzy. Ciągła rotacja urzędników powoduje problemy związane z niezajomością przepisów i procedur koniecznych do załatwiania spraw państwa. W konsekwencji nowa ekipa rządząca i nowa administracja przez pierwszy okres sprawowania władzy uczy się tego, jak działa państwo – zamiast realizować założenia programowe.

Ciągłość administracji zapewnia też stałe i kompetentne reprezentowanie kraju w strukturach Unii Europejskiej i na świecie. Daje również obywatelom poczucie stabilności funkcjonowania państwa, które zapewnia bezpieczeństwo.



*Wydaje mi się, że profesjonalizm, jakaś taka mniejsza rotacja jednak, bo ludzie się takiej pracy przez pewien czas uczą, swego fachu. I ta znajomość pewnych przypadków jakby, takich indywidualnych chyba jest nie do przecenienia. Ja bym chciał pracować z ludźmi, którzy wiedzą co jest. (były członek gabinetu politycznego)*

*Jedną z widocznych jest to, że część urzędników, bo jednak, jak zmienia się ekipa rządowa, to zmieniają się i to jest fatalne. I to, że są apolityczni, to jednak nie są i to jest bardzo źle. (działaczka organizacji społecznej)*

*Korpus, który jest stabilny, na pewno będzie służył zwiększeniu jakości pracy urzędników i na pewno pomoże nam w lepszy sposób osiągać i realizować nasze cele w Unii Europejskiej. To jest w sposób ścisły zależne. Czy to nazwiemy korpusem, czy jakkolwiek inaczej, ale bez dobrze wykształconych, długofalowo przygotowywanych urzędników nie będziemy w stanie osiągnąć ani pierwszego celu, czyli skutecznego działania wewnątrz kraju, ani też na zewnątrz kraju. (wykładowca akademicki)*

## Perspektywy służby cywilnej

- ➔ EKSPERCI POSTRZEGAJĄ PRZYSZŁOŚĆ SŁUŻBY CYWILNEJ DOŚĆ OPTYMISTYCZNIE.
- ➔ PROPONOWANE ZMIANY:
  - UJEDNOLICENIE PRZEPISÓW I PROCEDUR – WYPRACOWANIE JASNYCH ZASAD DZIAŁANIA,
  - EDUKACJA OBYWATELI, TROSKA O POZYTYWNA OPINIĘ,
  - APOLITYCZNOŚĆ PRACY URZĘDNIKÓW ZAPEWNIAJĄCA CIĄGŁOŚĆ ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ.

Rozmówcy są zgodni, że z uwagi na kryzys światowy i niestabilną sytuację na rynku pracy, w przyszłości nastąpi większe zainteresowanie ofertami zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Ludzie będą szukali stabilności zatrudnienia, nawet kosztem uzyskania mniejszych przychodów. Wedle ekspertów taka sytuacja pozwoli na rozwój administracji państwowej. Zmusi ją bowiem do cięższej, lecz bardziej efektywnej pracy.

Eksperti przestrzegają również, że wszelkie zmiany powinny być wprowadzane ostrożnie. Nie wszystkie nowe rozwiązania, są bowiem lepsze i bardziej wydajne od poprzednich.



*Ja oceniam następne 10 lat jako ciężkie w ogóle dla gospodarki światowej i kraju. I ranga urzędu ze względu na stabilność stosunku pracy będzie rosła. (wykładowca akademicki)*

*Będzie się zmieniało na lepsze. Rzeczywistość, która będzie wymagała od nas, czy to poprzez kryzysowe sytuacje ekonomiczne, będzie wymagała od nas ciężkiej pracy i większej kompetencji, i w ten sposób też państwo będzie musiało reagować na to, bo inaczej będzie miało problemy. Można pozwolić sobie na pewną nonszalanę i swobodę wtedy, kiedy jest bardzo dobrze i nic się nie dzieje. Natomiast, im jest trudniej, to tym zakres nonszalaney jest mniejszy i tych pociotków i kuzynów nie da się już tak swobodnie zatrudniać, trzeba mieć kogoś, kto potrafi rozwiązywać problemy. (wykładowca akademicki)*

*Powinno wrócić się do praktyk sprzed kilku lat, czyli pewna centralizacja informacji czy regulacji prawnych. Jeżeli mamy jakąś regulację prawną, to interpretacja powinna być jednolita w całym państwie precyzyjnie zdefiniowana. Powinny być precyzyjnie określone wymogi, jakie stawiane są przed petentem, co musi spełnić, żeby mógł skorzystać z tego czy z tego, czy żeby mógł wykonać taką lub inną działalność. (pracownik organizacji pozarządowej)*

## Szanse i zagrożenia

Eksperci zwracają przede wszystkim uwagę na fakt, że korpus służby cywilnej powinien zadbać o tworzenie pozytywnej opinii o sobie w oczach obywateli państwa. Korpus powinien zadbać o edukację obywateli skupiając się na uświadomieniu zakresu swoich działań oraz ich wpływu na funkcjonowanie państwa i życie obywateli.

Ważne jest też, aby postarać się o ujednolicenie przepisów w całym kraju i jasne przekazanie zasad działania obywatelom. Takie działanie powinno spowodować, że obywatele będą odnosić się do służby cywilnej z większym szacunkiem i zrozumieniem dla wykonywanej przez wielu urzędników pracy.



*Największe szanse są takie, że ona będzie w stanie wykazać, że jest potrzebna, będzie w stanie pokazać, ile obywatele z niej korzystają, jak wielka sfera ich życia, która jest sferą życia publicznego, poczynając od dróg, służby zdrowia, ale nawet taką odpowiedzialność za bezpieczeństwo w różnych wymiarach, że to wszystko nie dzieje się samo, tylko za tym stoją działania ludzi, (wykładowca akademicki)*

*Dużą szansą byłoby spróbowanie zmiany nastawienia społeczeństwa do administracji, dwa, spróbowanie wykonania kolosalnego kroku, czyli oderwania od wpływów politycznych, taka zdrowa organizacja pracy. Także obiektywna ocena funkcjonowania danego urzędu. Próba ujednolicenia, jeżeli mamy jednostki samorządowe to, żeby to nie miało aż takiego strasznego wpływu, gdzie ta jednostka samorządowa się znajduje. Jeżeli mamy dany urząd w danym obszarze, to żeby on funkcjonował na podobnych zasadach. W każdym miejscu w kraju. (pracownik organizacji pozarządowej)*

Dodatkowo pracownicy korpusu powinni dążyć do całkowitego podporządkowania swoim przełożonym, przy jednoczesnej trosce o apolityczność swojej pracy. Taka postawa powinna zapewnić ciągłość działania administracji.



*Wie pan pewną szansą jest, nie chcę tutaj wybiegać do przodu w zakresie kalendarza politycznego, ale można sądzić, że dominujący człon polityczny stojący w zapleczu rządu i zapleczu maszyny legislacyjnej nie przewróci się do góry nogami. Mówiąc krótko, że nie będzie tak, że po wyborach pojawi się nowe zaplecze polityczne zupełnie jakościowe. (były członek gabinetu politycznego)*

W kontekście przedstawionych przez ekspertów perspektyw służby cywilnej jako ścieżki kariery zawodowej, ogromną szansę na przyszłość postrzegają oni w obecnej sytuacji światowego rynku. Kryzys i potrzeba zmian, jakie ów stan wymusza sprawia, że w najbliższych latach administracja państwowa będzie bardzo potrzebna dla prawidłowego funkcjonowania kraju.





Za duże zagrożenie dla przyszłości działania służby cywilnej eksperci uznają zniechęcenie i brak zaangażowania urzędników w wykonywany zawód czy nawet odpływ kadry z administracji publicznej. To wiązałoby się ze spadkiem efektywności działania urzędów.

Za niebezpieczne eksperci uznają też nadmierną autonomię służby cywilnej i zupełne odcięcie od polityki oraz nadmierną komercjalizację jednostek odpowiedzialnych za administrację państwa.



*Szansa taka, jak powiedziałam, państwo jest potrzebne i nie sądzę, żeby w najbliższej perspektywie miało być likwidowane. Na tym forum jest wiele do zrobienia. Urzędnik państwowy, który będzie miał możliwość funkcjonowania, będzie mógł zrobić wiele dobrego. Czyli praca dająca pewną satysfakcję. Na pewno taki element występuje, praca w miarę pewna, płaca też, pewne przywileje występujące, choć bym zastanawiała się, czy te przywileje wiązać tak silnie z latami pracy, czy raczej z jakością pracy. To samo mam tutaj w nauce w szkolnictwie wyższym, że bardzo wiele przywilejów zależnych jest wyłącznie od lat pracy a nie od jakości. W efekcie ludzie uważają, że wystarczy być, a nie trzeba się starać, im po prostu się należy. Młody pracownik, bardzo dobry, robiący bardzo wiele ma dwa razy mniejszą płacę niż adiunkt, któremu już niczego nie chce się robić. (wykładowca akademicki)*

*Obecnie największym zagrożeniem jest to, że osoby nie będą się angażowały w pracę tak mocno jak dotychczas, bo nie widzą perspektyw rozwoju. Będzie uciekała najlepiej wykształcona kadra, bo prywatny biznes bardzo chętnie pozyskuje takie osoby, bo wtedy łatwiej mu stanąć z drugiej strony okienka i to jest duże zagrożenie. Może to przełożyć się nawet do tego, że będzie jeszcze mniejsza wydajność administracji. To działa na zasadzie rozpędanego koła, ale jeżeli w dalszej perspektywie, a widzimy, że przynajmniej do 2013 roku budżetówka nie ma żadnych pozytywnych perspektyw, to będzie spowalniało i każdy z pracowników będzie szukał innych rozwiązań. (pracownik organizacji pozarządowej)*

*Największym zagrożeniem jest zamknięcie się i zbudowanie hermetycznej korporacji, która się uniezależni od sfery politycznej, czyli będzie niezależna od polityków i będzie miała pełną władzę nad obywatelami, bo wiadomo, że z żadnym urzędnikiem, jak on chce przeszkodzić, nie wygrasz. To jest największe zagrożenie i ono jest bardzo realne, bo natura ludzka jest taka, że ci, którzy mają dostęp do władzy, to ta władza potrafi deprawować. Jeśli możemy coś zagwarantować, brak konkurencji i brak ryzyka, to bardzo chętnie sięgamy po te instrumenty, argumentując to długofalowymi interesami, ciągłością itp. itd. (wykładowca akademicki)*