

Kim jesteś urzędniku?

Korpus służby cywilnej jako środowisko społeczne – grupa zawodowa



Prezentujemy Państwu 4 numer specjalny „Przeglądu Służby Cywilnej”. Jest to numer szczególny, niezwiązany wprost z problemami codziennej pracy w administracji, a jednocześnie dotyczący bardzo silnie Nas jako części społeczeństwa polskiego. Redakcja PSC uznała za ważne, aby podjąć temat

korpusu służby cywilnej jako środowiska społeczno-zawodowego. Nie jest to łatwe – polska socjologia nie badała dotychczas szczegółowo tej kategorii. Tym bardziej jednak jest to temat wart „odkrycia”. Członkowie korpusu to pełnoprawni obywatele społeczeństwa polskiego: kobiety, mężczyźni, starsi i młodszy. Mają swoje interesy (jak każda grupa społeczna), wartości (wspólne i różne), codzienne problemy (ludzkie i zawodowe). Są żywymi ludźmi (ani aniołami, ani demonami), a nie jedynie „tarczą strzelniczą”, jak uważają niektórzy. Pełnią ważną społeczną rolę w warunkach, jakie stworzyli często nie oni sami, ale demokratycznie wybrani przedstawiciele całego społeczeństwa.

W numerze chcemy spojrzeć na urzędnika w Polsce z różnych punktów widzenia. Rozmowa z prof. **Januszem Żarnowskim** to „historyczna podróż” przez dzieje zawodu urzędnika na tle wydarzeń historycznych od końca XIX wieku do końca PRL. Z kolei wywiad z prof. **Henrykiem Domańskim**, dotyczący wspólnego miejsca urzędników w strukturze społeczeństwa pokazuje Nam, że za formalnymi przepisami odnoszącymi się do zawodu kryje się żywa społeczna struktura oraz ludzie o określonych interesach, postawach i relacjach z innymi grupami społecznymi. Oba materiały obrazują, jak wiele jest i zmian (pozycja kobiet w administracji), i ciągłości (relacje z polityką, bycie częścią polskiej inteligencji) w zawodowej pozycji urzędnika w Polsce. Aby nabrać szerszej perspektywy, historycznej, publikujemy artykuł **Marka Rabija** pt. „Władza mandarynów”.

Tekst **Huberta Wojtacha** („Kim jesteś urzędniku w Roczniku”) daje Nam wgląd w empiryczną rzeczywistość Naszej społeczności na tyle głęboko, na ile pozwalają dostępne dane. Warto odnaleźć siebie w tych liczbach, dotyczących płci, dochodów czy wieku.

W przypadku urzędników ważnym tematem jest spór: czy jest to zawód czy służba. Teksty dr **Anny Borkowskiej** i **Anny Świąderskiej** pokazują dwa

inne punkty widzenia – niekoniecznie wykluczające się. Z jednej strony powszechnie przyjmuje się, że urzędnik pełni służbę, z drugiej – w administracji pracują konkretni ludzie, ukształtowani poprzez czasy w jakich przyszło im żyć, często definiowani jako pokolenie, różnie rozumiejący wartości, swoje życiowe drogi i wybory. Ma to oczywiste implikacje dla zarządzania.

Trzy teksty dotyczą spojrzenia na urzędników przez pryzmat społeczeństwa, w którym żyją i dla którego pracują. Dr **Robert Sobiech** kreśli społeczny obraz administracji w krajach UE w czasach kryzysu społeczno-ekonomicznego. **Łukasz Wielocha** analizuje wizerunek administracji i urzędników w mass mediach. Przedstawia wyniki badań dotyczących społecznego wizerunku służby cywilnej i zastanawia się, jak walczyć z negatywnym stereotypem urzędnika. Rozmowa z profesorem **Przemysławem Henslem** to ciekawa diagnoza relacji dwóch grup społecznych: urzędników i przedsiębiorców. Z jednej strony stołu (okienka) grupa zawodowa oskarżana przez media o zachowawczość, z drugiej „hołubiona” przez dziennikarzy „wiodąca klasa gospodarki rynkowej”, której wiele się wybacza, nawet gdy łamie prawa obywateli (pracowników, konsumentów).

Prof. **Józefina Hrynkiewicz** przedstawia Nam wyniki swoich dotychczas niepublikowanych badań dotyczących opinii pracodawców o absolwentach Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – grupy szczególnej w polskiej administracji, której status, kariery i zachowania są przedmiotem zainteresowania, a zdarza się, że i krytycznego komentarza.

Numer kończymy głosami kilku osób (ze 120-tysięcznego korpusu), które zgodziły się podzielić z czytelnikami „Przeglądu...” swoimi refleksjami na temat uprawianego zawodu i środowiska społecznego.

Nie wszystkie tematy udało się poruszyć. Ten numer „Przeglądu...” nie jest monografią socjologiczną zawodu urzędnika w Polsce. Na pewno będziemy chcieli kontynuować takie zagadnienia, jak różne formy reprezentacji środowiska (związki zawodowe, stowarzyszenia, strony i fora internetowe). Zachęcamy także zawodowych badaczy nauk społecznych do badania tej części społeczeństwa polskiego – łamy PSC będą dla nich otwarte, a Departament Służby Cywilnej postara się udzielić im niezbędnej pomocy.

Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny

SPIS TREŚCI

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Kim jesteś urzędniku? – Dagmir Długosz s. 1

KOMENTARZ SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ

Jak urzędnik z urzędnikiem (mając na myśli profesję, a nie status w korpusie służby cywilnej) – Sławomir Brodziński s. 3

HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

Administracja rządowa w XX wieku. Powstanie, rozwój, zmiany – z prof. Januszem Żarnowskim rozmawia Dagmir Długosz s. 5

W interesie efektywnego funkcjonowania państwa – z prof. Henrykiem Domańskim rozmawia Dagmir Długosz s. 11

Władza mandarynów – Marek Rabij s. 16

ADMINISTRACJA W BADANIACH OPINII SPOŁECZNEJ W KRAJACH UE

Administracja publiczna w warunkach kryzysu. Niezbędny gwarant czy nadmierny ciężar? – Robert Sobiech s. 19

ZAWÓD CZY SŁUŻBA?

Pracownicy sektora publicznego. Postawy, wartości, misja? – Anna Borkowska s. 25

Pokolenia X i Y w korpusie służby cywilnej a zarządzanie – Anna Świąderska s. 28

Pracodawcy o absolwentach KSAP. Wybrane fragmenty niepublikowanych badań – prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicza s. 32

SŁUŻBA CYWILNA WCZORAJ I DZIŚ

Zdaniem urzędników. Sonda „Przeglądu Służby Cywilnej” Zbigniew Rykowski s. 37

Jakub Tadeusz Skiba s. 39

Joanna Skoczek s. 41

URZĘDNICY A KLIENCI

Postawy, przekonania i motywacje urzędników. Sektor publiczny kontra otoczenie – z prof. Przemysławem Henslem rozmawia Irena Jackiewicz s. 42

ADMINISTRACJA A MEDIA

Obraz świata urzędników w mediach a realia społeczne – Łukasz Wielocha s. 46

SŁUŻBA CYWILNA W LICZBACH

Kim jesteś urzędniku w *Roczniku*? Portret statystyczny korpusu służby cywilnej – Hubert Wojtach s. 51

Z PRZYMRUŻENIEM OKA

Z dystansem do samych siebie. Słów kilka o... – Jacek Niewiarowski s. 64

REDAKCJA



Szanowni Państwo!

W tym numerze „Przeglądu Służby Cywilnej” piszemy o społeczeństwie. Każda grupa społeczna chce być widziana w przestrzeni publicznej. A więc zobaczcie Państwo i nas, tj. społeczność Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Fot. P. Śmiarowski/CIR KPRM.

Jak urzędnik z urzędnikiem

(mając na myśli profesję, a nie status w korpusie służby cywilnej)



Czuję się nieco nieswojo, pisząc ten tekst, gdyż komentarz do numeru specjalnego „Przeglądu Służby Cywilnej” o wybitnie humanistycznym profilu to wyzwanie dla mnie – dr. inżyniera sprzed lat. I ten problem ze skrzywieniem zawodowym, iż $2+2=4$, a nie 5 lub 3, jak chcieliby politycy

zależnie od opcji.

Mamy jednak konkret – liczby, za którymi kryją się ludzie – korpus służby cywilnej, czyli 122 tysiące kobiet i mężczyzn – więcej niż służy w polskiej armii lub policji. Grupę zawodową, która w moim przekonaniu mozolnie, ale konkretnie buduje swą tożsamość zawodową w umiarkowanie „przyjaznym” otoczeniu antyurzędniczych stereotypów, nawiązując do przedwojennych odniesień etosu służby publicznej i równocześnie doskonaląc profesjonalizm, czerpany najczęściej ze współczesnego dorobku zaawansowanych administracji tzw. starych demokracji. Ten potencjał woli prowadzenia rozumnej modernizacji dostrzegam szczególnie podczas spotkań z członkami korpusu służby cywilnej, czy to w trakcie uroczystości mianowania urzędników, Dnia Otwartego, realizacji projektów unijnych, czy też spotkań służbowych w urzędach.

Teraz „Przegląd Służby Cywilnej” podjął wyzwanie socjologicznego opisu urzędniczego stanu w Polsce. Gratuluję pomysłu, wiedząc, że to dopiero początek drogi.

Tu pewna refleksja osobista. Pracę w administracji rządowej rozpocząłem w 1991 r., pnąc się po szczeblach urzędniczego awansu. Na stanowisko dyrektora generalnego Wyższego Urzędu Górniczego powołał mnie premier Jerzy Buzek, na dyrektora generalnego Głównego Urzędu Statystycznego – premier Jarosław Kaczyński, a na stanowisko Szefa Służby Cywilnej – premier Donald Tusk. Po drodze zdarzyło się kilka kryzysów zawodowych właściwych dla osoby bez afiliacji politycznych. Nie było i nie jest łatwo pracować/służyć w tym zawodzie, ale z perspektywy minionych lat czuję satysfakcję. Czego i Wam życzę, także w materialnym wymiarze.

Sławomir Brodziński

Szef Służby Cywilnej

PS

Warto może nam wszystkim zadedykować strategię Baltasara Graciana (poł. XVII w.): „Działaj, ale też sprawiaj odpowiednie wrażenie”.

 powrót



PROFESJONALIŚCI W SŁUŻBIE OBYWATEŁOM

Konkurs Szefa Służby Cywilnej

Wybieramy najbardziej przyjazny urząd administracji rządowej!
Promujemy urzędy administracji rządowej, które:

- » Stosują nowoczesne rozwiązania w obsłudze klientów
- » Stale podnoszą jakość świadczonych usług
- » Budzą zaufanie klientów i działają mając na uwadze ich dobro
- » Tworzą przyjazną atmosferę załatwiania spraw

Liczy się ciągle doskonalenie wypracowanych standardów obsługi klienta oraz samodzielne inicjowanie nowoczesnych rozwiązań. Urzędy, które stale rozwijają jakość swoich usług, będą miały szansę na zaprezentowanie swoich najlepszych praktyk i osiągnięć.

Korzyści płynące z udziału w Konkursie:

- » Poprawa jakości usług poprzez upowszechnienie nagrodzonych rozwiązań wśród urzędów administracji rządowej
- » Promocja oraz podniesienie prestiżu urzędu i osób w nim zatrudnionych
- » Zwiększenie motywacji pracowników urzędu do podejmowania innowacyjnych działań



Nabór zgłoszeń rozpocznie się w maju i będzie trwał do 31 lipca 2013 r.

Więcej informacji o konkursie znajduje się w serwisie służby cywilnej: www.dsc.kprm.gov.pl

Administracja rządowa w XX wieku

Powstanie, rozwój, zmiany

Z prof. Januszem Żarnowskim rozmawia Dagmir Długosz,
dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Janusz Żarnowski

Prof. zw. dr hab., historyk. W latach 1956–2009 pracował w Instytucie Historii PAN, gdzie od 1980 r. był kierownikiem Zakładu Dziejów Społecznych Polski XIX i XX w. i Pracowni Przeobrażeń Społecznych XIX i XX w. W latach 2003–2011 przewodniczący Komitetu Nauk Historycznych PAN. Obecnie profesor w Uczelni Łazarskiego (Wyższa Szkoła Handlu i Prawa) w Warszawie.

Kierunki badań: historia Polski 1918–1939, historia społeczeństwa polskiego w XIX i XX w., ze szczególnym uwzględnieniem inteligencji i klasy robotniczej oraz okresów 1918–1939 i po 1945 r., Polska i jej społeczeństwo na tle porównawczym Europy, społeczeństwa europejskie w XX w.

Autor książek: *Polska Partia Socjalistyczna w latach 1935–1939* (1965); *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939* (1964); *Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej* (1973); *Ojczyzną był język i mowa. Kultura polska a odbudowa niepodległości w 1918 r.* (1978); *Polska 1918–1939. Praca–technika–społeczeństwo* (1992; 1999); *Społeczeństwa XX wieku* (1999); *State, Society and Intelligentsia. Modern Poland and its Regional Context* (2003); *Historia społeczna. Metodologia-*

-ewolucja-perspektywy (2011), w serii *metamorfozy społeczne*, t. 3; *Współczesne systemy polityczne. Przegląd problematyki* (2012). Pod jego redakcją ukazały się m.in.: *Ład wersalski w Europie Środkowej* (1971); *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939* (1973); *Przyjaźnie i antagonyzmy. Stosunki Polski z państwami sąsiednimi w latach 1918–1939* (1977); *Dziesięć wieków Europy* (1983); *Metamorfozy społeczne. Badania nad dziejami społeczeństwa polskiego XIX i XX wieku* (1997); Mędrzecki, Sz. Rudnicki, J. Żarnowski, *Społeczeństwo polskie w XX wieku* (2003); *Metamorfozy społeczne 2. Badania nad dziejami XIX i XX w.* (2007).

Dagmir Długosz:

Chciałbym porozmawiać o początkach dwudziestego wieku, kiedy państwo polskie się odrodziło, ewaluowało ustrojowo i kiedy kształtowała się nowoczesna warstwa urzędnicza. Z jakich warstw społecznych rekrutowała się warstwa urzędników II Rzeczypospolitej? Jakie były wówczas kluczowe motywy podejmowania pracy w administracji? Jaki był związek rozwoju tej grupy zawodowej z losami polskiej inteligencji?

Prof. Janusz Żarnowski:

Na początek trzeba przypomnieć, że administracja państwowa po odzyskaniu niepodległości powstawała niemal od zera, nie licząc struktur tworzonych jeszcze przed listopadem 1918 r. na skrawku Polski przez powołaną przez okupantów Radę Regencyjną. Do tego porządek prawny i administracyjny był zupełnie inny w każdym z zaborów, a nawet w wewnętrznych strefach w ramach zaborów, jak np. w zaborze rosyjskim dawne Królestwo Polskie z Warszawą, Łodzią i Lublinem i bezpośrednio włączone do Rosji tzw. „ziemie zabrane” za Bugiem, w tym Białostoczczyzna. Na początku więc musiała dominować improwizacja, tym bardziej, że pod władzą warszawskiego rządu była początkowo tylko część terytorium polskiego, na obrzeżach zaś toczyły się działania wojenne z bolszewikami, Ukraińcami, Litwinami, nawet

z Czechami, na zachodzie powstańcy wielkopolscy walczyli z Niemcami, a niezależnie od tego na Górnym Śląsku wybuchło trzykrotnie powstanie polskie. B. zabór pruski (Wielkopolska i Pomorze) nie bardzo zrazu chciał podporządkować się Warszawie, uważając, że zachodnie tereny, dawniej pruskie, stoją wyżej cywilizacyjnie. Dopiero na początku 1922 r. całość międzywojennego terytorium znalazła się pod władzą centralnej administracji. Ale trzeba też przyznać, że czasu tego nie zmarnowano i siły państwowotwórcze przygotowywały model polskiej administracji.

Biorąc po uwagę temat naszej rozmowy, trzeba jeszcze przypomnieć, że Polska jako państwo i administracja nie dysponowała właściwie żadnym aparatem i kadrami. Toteż tworzeniem administracji państwowej zajęli się ludzie, których z punktu widzenia formalnego można by określić jako dyletantów. Mimo to potrafili nakreślić pewne ramy, których wypełnienie prawem i szczegółowymi rozwiązaniami zajęło prawie cały okres międzywojenny. Jednak stanowiska w służbie państwowej trzeba było natychmiast obsadzić tymi ludźmi, którzy byli do dyspozycji, co zwłaszcza na średnim i niższym szczeblu bywało bardzo niekorzystne. Po pewnym dopiero czasie, mniej więcej po przewrocie majowym 1926 r., sytuacja ustabilizowała się, między innymi dzięki niedawno powstałym polskim uczelniom wyższym. Trudno nie wspomnieć o tym, że przed 1914 r. Polacy mieli szanse na karierę w służbie publicznej tylko w b. Austro-Węgrzech, gdzie ponadto działały polskie instytucje autonomiczne w Galicji i polskie uczelnie we Lwowie i Krakowie. W zaborze rosyjskim dla Polaków dostępne były tylko najniższe stanowiska w administracji, a w zaborze pruskim praktycznie służba publiczna była przed Polakami zamknięta. Stąd w początkowym okresie niepodległości dawni Galicjanie mogli liczyć na stanowiska w innych częściach Polski, co wywoływało niechęć, największą w b. zaborze pruskim i na Śląsku, gdzie alternatywą dla przybyszów z Krakowa i Warszawy byli tylko miejscowi urzędnicy niemieccy.

Motywy skłaniające do pracy w administracji były różnorakie. Pewna kategoria ludzi po stworzeniu państwa i potem po zakończeniu działań wojennych starała się znaleźć tam spełnienie i przystań życiową. W pierwszym okresie droga taka była bardzo często kontynuacją działalności niepodległościowej. Zwłaszcza dotyczyło to ludzi tzw. obozu niepodległościowego, zgrupowanego wokół Józefa Piłsudskiego. Nie mieli oni bardzo często innego źródła utrzymania, a jednocześnie powodowały nimi bez wątplenia motywy ideowe. Była to typowa droga ludzi ze środowiska inteligenckiego, nieposiadających majątków ziemskich, kapitału, a często i formalnych kwalifikacji w postaci ukończonego wykształcenia, którego nie zdobyli czy to ze względów materialnych, czy z powodu braku polskich uczelni wyższych i dyskryminacji Polaków przez zaborców, albo z powodu losów wojennych. Oczywiście działały tu i przypadek, i znajomości, i osobiste oraz rodzinne koneksje itd. itp., toteż

wśród pracowników państwowych znaleźli się ludzie bardzo różnego pochodzenia i autoramentu.

Jednak, ogólnie biorąc, urzędnicy państwowi musieli z natury rzeczy rekrutować się z warstwy wykształconej, która w Polsce w zasadzie pokrywała się z inteligencją. Częstkowe dane pozwalają stwierdzić, że najczęstsze było wykształcenie prawnicze, ale także i inne kierunki wykształcenia, z czasem pojawili się ludzie przechodzący do administracji z wojska i z policji.

Jeśli jednak spojrzeć na ten problem z szerszej perspektywy i w przekroju całego dwudziestolecia, to trzeba przyznać, że służba państwowa dzieliła tu losy polskiej inteligencji, której kultura i światopogląd określały w wielkiej mierze charakter międzywojennego państwa. Tym bardziej, że po przewrocie majowym, gdy do służby państwowej trafiało się już bardziej na podstawie kwalifikacji zawodowych (albo z wojska, ale oficerowie należeli w zasadzie do tego samego środowiska), ujawnił się inteligencki charakter państwa. Bo też swoista inteligencja piłsudczykowska, wśród której stosunkowo dużo było elementów liberalnych i liberalno-lewicowych, stanowiła początkowo główną bazę systemu. Wraz z jego przechodzeniem ku autorytaryzmowi i monopartyjności zaczęły się konflikty. Z czasem liczyły się oczywiście kwalifikacje, ale coraz bardziej także i lojalność polityczna, a z tym przynależność do środowisk, ewentualnie organizacji popierających obóz rządzący.

Dagmir Długosz:

Czy wśród urzędników II RP (nie mam na myśli polityków) pojawiali się wybitni przedstawiciele polskiego życia umysłowego?

Prof. Janusz Żarnowski:

Wśród opisanych wyżej ludzi o państwowotwórczych dążeniach, szczególnie aktywnych w okresie tworzenia państwa i administracji, byli także ówcześni lub późniejsi luminarze życia umysłowego. Za przykład niech posłuży Maria Dąbrowska, uważana za najwybitniejszą przedstawicielkę polskiej prozy w dwudziestoleciu międzywojennym, która – związana uprzednio z ruchem niepodległościowym – pracowała później przez kilka lat jako skromna urzędniczka w Ministerstwie Rolnictwa, a traktowała tę pracę, polegającą na opracowywaniu zagadnienia reform rolnych – co wynika z jej opublikowanych „Dzienników” – jako pewną misję w stosunku do wsi i ludności wiejskiej. W tym samym Ministerstwie pracował także jej późniejszy partner, znana postać życia umysłowego Polski i Ukrainy, wybitny wolnolularz Stanisław Stempowski. Warto zauważyć, że ci dwoje, tak jak wielu innych, wywodzili się ze środowiska ziemiańskiego, by przejść na status inteligencki. Inny przykład pracy w aparacie państwowym – i to nie jednostkowy – stanowi znakomity poeta, prozaik i dramatopisarz Jarosław Iwaszkiewicz, przez wiele lat zatrudniony w służbie dyplomatycznej.

Dagmir Długosz:

Podobnie w roku 1989 obserwowaliśmy napływ do administracji ludzi związanych z kulturą, jak np. pani Małgorzata Niezabitowska, która została rzecznikiem prasowym rządu Tadeusza Mazowieckiego, Andrzej Wajda – senatorem.

Prof. Janusz Żarnowski:

Funkcję ministra kultury objęła pani Izabela Cywińska, reżyser. Oczywiście kultura to szczególny resort. W ramach profesjonalizacji te zjawiska jednak zanikają. Podobnie było w latach 30-tych ubiegłego wieku.

Dagmir Długosz

II Rzeczpospolita to państwo wielonarodowe i kraj, który – jako jeden z pierwszych w Europie – przyznał prawa wyborcze kobietom. Czy mógłby Pan Profesor powiedzieć kilka słów na temat składu społecznego administracji, tj. problemu mniejszości narodowych i kobiet w korpusie osobowym administracji II RP?

Prof. Janusz Żarnowski

Odpowiedź na to pytanie jest łatwa i krótka. Przedstawiciele mniejszości narodowych w zasadzie nie zatrudniano w służbie państwowej, wyjąwszy jakieś techniczne stanowiska (tłumacz, cenzor). W grę mogły wchodzić ewentualnie osoby pochodzenia obcego, ale zasymilowane całkowicie i politycznie pewne. Oczywiście w pierwszych miesiącach niepodległości mogły zdarzyć się jakieś wyjątki, zwłaszcza na Kresach Wschodnich, gdzie nie było kadr polskich. Co do kobiet, to były one w służbie państwowej na szczeblu urzędnika merytorycznego, referendarza itp. bardzo rzadkim wyjątkiem, wyłącznie w ministerstwach i na stanowiskach np. w bibliotece, a niekiedy w działach personalnych, z reguły jednak nigdy w terenie. Oczywiście personel pomocniczy – maszynistki, sekretarki – był w znacznym stopniu kobiecy, ale nie byli to mianowani pracownicy państwowi, a w okresie kryzysu podjęto akcję zwalniania kobiet nawet z takich stanowisk, jeśli mąż był zatrudniony. Istniały działy, gdzie kobiety były niezbędnie potrzebne – inspekcja pracy, wyspecjalizowane komórki policji, ale nawet w Ministerstwie Oświaty (wówczas MWRiOP), a więc w resorcie, w którym pracowało bardzo wiele kobiet (nauczycielstwo!), w 1939 r. nie było ani jednej kobiety na stanowisku kierownika wydziału ani w samym Ministerstwie, ani w Kuratoriach Okręgów Szkolnych. Jak widać, pod tym względem nie wiele się zmieniło w latach 1918-1939.

Dagmir Długosz:

Jakie zmiany zaszły w grupie urzędników w II RP? Co tzw. zamach majowy zmienił w funkcjonowaniu urzędników, jak przejawiał się wpływ wojska, zastrzeżenie walki politycznej i wpływ niedemokratycznych mechanizmów ustrojowych? Jakie były mocne, a jakie słabe i ciemne strony warstwy urzędniczej w II RP?

Prof. Janusz Żarnowski:

Mówiąc ogólnie o całym okresie międzywojennym, należy podkreślić procesy stabilizacji, uporządkowania prawodawstwa i praktyki oraz przeciężenia podziałów zaborczych, w wyniku czego administracja państwowa i w szerszym, i w węższym znaczeniu funkcjonowała bardziej profesjonalnie niż tuż po 11 listopada 1918 r., dorobiła się doświadczenia i wykwalifikowanych kadr. Grupa „urzędników państwowych”, którą można porównywać ze współczesną służbą cywilną, była na tle społecznym dość elitarna, jej liczebność była ograniczona, nie przekraczała kilkudziesięciu tysięcy. Przy zbliżonej liczbie ludności dzisiejsza grupa urzędników państwowych jest dwa czy więcej razy liczniejsza, bo też i państwo przyjęło na siebie zadania kiedyś nieznanne, a całe życie społeczne i państwowe stało się bardziej skomplikowane.

Urzędnicy jako przedstawiciele władzy państwowej nabrali pewnego autorytetu społecznego dzięki umocnieniu państwa i jego organizacji oraz aparatu państwowego w całości. Poza tym przynależność do najważniejszej frakcji sektora państwowego przynosiła znaczne korzyści, szczególnie w związku ze (względna) pewnością zatrudnienia na tle społeczeństwa, które przeszło przez ciężki kryzys gospodarczy, i w którym panowało wysokie bezrobocie, także wśród pracowników umysłowych. Bezrobocie to nie znikło aż do końca dwudziestolecia. Płace pracowników państwowych w okresie kryzysu zwiększyły swą siłę nabywczą wobec spadku cen, i to mimo obniżek, specjalnych podatków itd. Pracownicy państwowi jako nieliczni w międzywojennej Polsce mieli pełną obsługę zdrowotną, emerytury i różne świadczenia dodatkowe, i można ich z tego tytułu określić jako rodzaj arystokracji wśród zatrudnionych.

Zamach majowy i rządy obozu piłsudczykowski przyniosły duże zmiany dla pracowników państwowych. Obóz piłsudczykowski wyznawał „ideologię państwową”, tj. stawiał na pierwszym miejscu państwo, którym zarządzał, a więc umocnił sektor państwowy i administrację państwową, zwiększył uprzywilejowanie pracowników państwowych i utrzymywał ich wynagrodzenia na stosunkowo wysokim poziomie. Zarazem podporządkował administrację ówczesnemu obozowi władzy, nie dopuszczał do sektora państwowego przedstawicieli innych kierunków politycznych, zmuszał urzędników do popierania posunięć rządu i rządzącego środowiska, zerwał zdecydowanie z deklarowaną przed 1926 r. apolitycznością administracji i jej pracowników. O ile przed przewrotem majowym stanowiska polityczne, zależne od konfiguracji politycznej u władzy, ograniczały się do stanowisk kierowniczych w ministerstwach oraz wojewodów, to później obejmowały wszystkich sprawujących rzeczywistą władzę aż do najniższego szczebla, w każdym razie do poziomu starostw (przed wojną były one organem państwowym 1. instancji). Z czasem obóz rządzący kierował do administracji, drogą faktycznie nadzwyczajną, oficerów wojska i innych służb mun-

durowych, których niby w drodze wyjątku zwalniano od takich czy innych warunków (wykształcenie, staż itp.). A przecież właśnie wtedy polskie uczelnie wypuściły już wykwalifikowanych absolwentów, gotowych do pracy w służbie państwowej.

Mocną stroną administracji i obsługujących ją urzędników państwowych (określenie warstwa urzędnicza sugeruje raczej znacznie szerszą kategorię społeczną, urzędnicy państwowi w ścisłym znaczeniu to tylko mała jej część) było stworzenie aparatu państwowego na obszarze dawnych zaborów i bez istniejącej uprzednio państwowości, umocnienie i profesjonalizacja całej administracji. Jako stronę negatywną trzeba określić podporządkowanie jej rządowi autorytarnym, opartym na jednym ugrupowaniu politycznym, z czasem popieranym zapewne tylko przez mniejszość społeczeństwa. To powodowało negatywny obraz administracji w odbiorze społecznym wielu Polaków spoza grup uprzywilejowanych, nie mówiąc już o mniejszościach narodowych.

Dagmir Długosz:

Jaki wpływ na status i pozycję urzędników w II RP miał światowy kryzys gospodarczy na przełomie lat 20-tych i 30-tych?

Prof. Janusz Żarnowski:

Jak już wspominałem, w okresie kryzysu, zwłaszcza w latach 1929–1933, bezrobocie doszło do ogromnych rozmiarów i nawet po kryzysie pozostało bardzo wysokie, dlatego ceny spadały wobec małego popytu, ale wartość nabywczą złotego wzrosła. Kto zatem miał pracę i wynagrodzenie, mógł żyć nawet lepiej niż poprzednio. Sektor państwowy, a w jego ramach przede wszystkim urzędnicy, oficerowie, policjanci, pracownicy instytucji i przedsiębiorstw państwowych znaleźli się w ten sposób w sytuacji uprzywilejowanej w porównaniu z innymi pracownikami umysłowymi i robotnikami, stanowiącymi znaczną większość społeczeństwa, nie mówiąc już o rolnikach i robotnikach rolnych, do których należała większość przedwojennej ludności. Władze państwowe wprowadziły w okresie kryzysu obniżki płac urzędniczych, ale te ostatnie i tak nie kompensowały wzrostu siły nabywczej płac. Tak więc uprzywilejowanie urzędników państwowych (służby cywilnej, ale także i np. oficerów, policji itd.) zwiększyło się jeszcze w latach trzydziestych, a zwłaszcza dotyczyło to uposażeń na wyższych szczeblach hierarchii. Dzięki ostatnio wydanej pracy Janusza Mierzwycy¹ wiemy więcej o kategorii starostów powiatowych. Ich uposażenie w latach trzydziestych wraz z dodatkami wynosiło w przeliczeniu miesięcznym mniej więcej dziesięciokrotność przeciętnej płacy robotniczej i czterokrotność przeciętnej wynagrodzenia pracownika umysłowego (a do tej ostatniej kategorii należał nie tylko urzędnik pocztowy czy samorządowy, ale także np. sędzia, profesor uniwersytetu, pracownik banku itd.).

Każda róża ma jednak kolce. W wypadku pracowników państwowych do takich kolców należało uzależnienie od przełożonych nie tylko w sprawach służbowych, które rosło wraz z umacnianiem się i rozwojem autorytarnego systemu politycznego. Przywódcy systemu jawnie upolitycznili administrację, a jej pracownicy musieli opowiadać się po stronie systemu i współdziałać z organizacjami sanacyjnymi. Import do administracji odkomenderowanych czy zwalnianych oficerów działał także w podobnym kierunku. Wprawdzie istniały przepisy dotyczące stabilizacji zatrudnienia, ale swobodne uznanie władz tak w sprawach wyznaczania na stanowiska służbowe i przenoszenia na inne miejsce i stanowisko, jak i w przyznawaniu i wymiarze świadczeń emerytalnych, całkowicie uzależniało pracowników od systemu i jego „góry”.

Dagmir Długosz:

Jak wyglądał etap przejściowy pomiędzy II RP a PRL?

Prof. Janusz Żarnowski:

Był nie jeden, lecz raczej dwa kolejne takie okresy, przede wszystkim okres wojny i okupacji, a następnie pierwsze lata powojenne. W okresie okupacji trzeba oczywiście zwrócić uwagę na polskie państwo podziemne, strukturę podległą rządowi emigracyjnemu, która usiłowała zachować ciągłość państwową mimo okupacji. Nie mamy na ten temat dokładnych danych, także z uwagi na konspirację i późniejsze losy działaczy polskiego państwa podziemnego, ale wiadomo, że tajna administracja polska, kierowana przez Delegaturę Rządu na Kraj, zatrudniała około 30 tys. osób. Po klęsce wrześniowej obóz sanacyjny był skompromitowany i rząd londyński utworzyli przedstawiciele opozycji z gen. Sikorskim na czele. Toteż i w kraju władze cywilne w konspiracji składały się głównie z przedstawicieli tych stronnictw (w odróżnieniu od sektora wojskowego, od 1942 r. noszącego nazwę Armia Krajowa, gdzie dominowali przedwojenni wojskowi). Jednak są podstawy, aby sądzić, że przedwojenni urzędnicy państwowi, zwłaszcza średniego i niższego szczebla, dość szeroko zostali włączeni do tej działalności, przede wszystkim w strukturach lokalnych.

Kolejnym okresem przejściowym były lata 1944–1947, gdy rządzący faktycznie komuniści zachowali w znacznej mierze dawne struktury władzy, aby wytworzyć wrażenie kontynuacji Polski niepodległej. W tym okresie przedwojenni urzędnicy państwowi, znów niższego i średniego szczebla, oraz fachowcy w różnych dziedzinach administracji, którzy nie prowadzili działalności politycznej w strukturach państwa podziemnego i stronnictw demokratycznych, mieli szanse zatrudnienia w aparacie państwowym, tym bardziej jeśli wstąpili np. do legalnych partii: PPS, SL czy SD. Trwało to jednak krótko, bo mniej więcej od 1948 r. reżim przeszedł do wprowadzenia zasad i wzorów komunistycznych i sowieckich także w funkcjach i strukturach, a także w składzie osobowym administracji państwowej.

Dagmir Długosz:

Jak określiłby Pan pozycję społeczną urzędników w PRL?

Prof. Janusz Żarnowski:

Rozumiem, że chodzi tu o pozycję społeczną pracowników administracji centralnej i terenowej, bo termin *urzędnicy* kojarzył się na ogół i nadal kojarzy z ogółem pracowników umysłowych, zatrudnionych w urzędach i innych instytucjach, niekoniecznie państwowych, i to na różnych szczeblach hierarchii i odpowiedzialności. Wraz z przejściem do „budowy socjalizmu” w latach 1947–1948 i późniejszych stworzono jednolitą strukturę, w której aparat samorządowy został faktycznie zlikwidowany i włączony do jednolitej siatki „rad narodowych” kolejnych szczebli, czego zwieńczeniem był sejm i administracja centralna z ministerstwami i urzędami centralnymi na czele. Pracownicy tego ogromnego aparatu utracili dawne przywileje, a wraz z nimi odpowiedni prestiż i sytuację materialną. Pracowników aparatu administracyjnego, który ogromnie się rozrósł wraz z upaństwowieniem gospodarki, życia społecznego i kultury itd., rekrutowano najchętniej ze środowisk awansowanych społecznie i raczej, zwłaszcza w pierwszych latach, słabo przygotowanych do swej pracy. Najważniejszą jednak kwestią była zasada państwa komunistycznego, w myśl której administracja ma tylko wykonywać polecenia partii komunistycznej. I w centrum, i w terenie decyzje zapadały w komitetach partyjnych, a administracji, tj. instytucjom centralnym i aparatowi rad narodowych, pozostały tylko funkcje wykonawcze. Nic dziwnego, że pozycja społeczna urzędników w tym systemie była niska, a na nich spadało często odium niepopularnych zarządzeń. Zresztą wszelkie funkcje w aparacie inne niż czysto manipulacyjne powierzano członkom partii, ewentualnie tzw. stronnictw sojusznicznych (ZSL, SD).

Trzeba też dodać, że w systemie komunistycznym, zwłaszcza w szczytowym okresie stalinizmu (1948–1955), oficjalnie niejako proklamowano służebną rolę prawa wobec ideologii, wobec czego sama zasada państwa prawnego nie funkcjonowała, co oczywiście miało zasadnicze znaczenie dla działania administracji.

Po kryzysie roku 1956 starano się ograniczyć najbardziej negatywne skutki takiego systemu, ale sama zasada podległości administracji i aparatu państwowego w stosunku do partii rządzącej pozostała w mocy aż do samego końca PRL. Wobec upaństwowienia całego życia społecznego państwo kierowane przez partię miało być wszechobecne, wobec czego nie było miejsca na odrębność, a tym bardziej apolityczność czy apartyjność administracji i jej kadr. Cechą systemu komunistycznego była też absolutna centralizacja, której skutkiem była m.in. likwidacja samorządności jednostek terenowych i wszelkich innych wspólnot, organizacji, struktur społecznych. W latach 80-tych podjęto pewne reformy prawne, ale bez zasadniczej zmiany systemu, która nastąpiła dopiero po zmianie ustroju w 1989 r.

W rezultacie nie tylko zanikła szczególna pozycja urzędników państwowych, ale w ogóle rozplynęła się ta grupa społeczno-zawodowa.

Dagmir Długosz:

Jaka była pozycja urzędników w strukturze władzy PRL? Na ile byli oni elementem niedemokratycznego systemu władzy, a na ile wykonywali profesjonalnie zadania, niezbędne w każdym państwie, niezależnie od ustroju?

Prof. Janusz Żarnowski:

Już w samym pytaniu tkwi odpowiedź. Zanim spróbuję ją bliżej sformułować, zwrócę uwagę na to, że między 1944 a 1989 r. upłynęło blisko pół wieku rozmaitych i głębokich przeobrażeń. Nie można więc jednym zdaniem zdefiniować roli urzędników w całym tym okresie. Poza nawias wystawmy parę pierwszych lat, gdy instytucje państwowe pozornie nawiązywały do przedwojennych nazw i funkcji. Ale od 1948 do 1989 i tak minęło 40 lat, w ciągu których administracja miała wykonywać zlecenia partii i to była oficjalna formuła. To rzutowało przede wszystkim na pozycję urzędników, a więc wykwalifikowanych i obiektywnych fachowców, bo o takich tu mówimy, a nie o wykonawczych pracownikach biurowych, których najczęściej zbiorowo nazywano urzędnikami. Kto miał szersze ambicje kierowania administracją czy jej fragmentem, musiał raczej wybierać karierę partyjną, i dopiero poprzez nią ewentualnie objąć wyższe stanowisko w administracji. Po odwróceniu od stalinizmu w latach 1955–1957 tę przemożną i niechętnie widzianą przez społeczeństwo rolę partii sami przywódcy próbowali ograniczać, przynajmniej werbalnie, w myśl formuły Gierka: partia kieruje, a rząd rządzi. Zauważmy, że taka rola partii nie była przewidziana ani w Konstytucji, ani w innych prawach, był to więc stan *ex lex*, pozaprawny. W ostatnich latach PRL rola partii w ogóle osłabła, przy Jaruzelskim większą rolę odegrało wojsko niż partia (przykładem stan wojenny, kiedy organizacje partyjne nie miały nic do powiedzenia), ale zasada wyżej sformułowana o dominacji partii pozostała aż do końca.

Ale każda administracja wykonuje przede wszystkim, albo obok innych zadań, także konieczne dla funkcjonowania państwa funkcje społeczne, troszczy się o codzienne potrzeby ludności, o niezakłócone możliwości bytowe, możliwości pracy, komunikacji, o bezpieczeństwo publiczne i prywatne. Oczywiście administracja w PRL czyniła to samo, zwłaszcza o ile zadania ideologiczne jej nie przeszkadzały. A te zadania ideologiczne osiągnęły apogeum w epoce stalinizmu, mniej więcej od 1948 do 1955 r., potem w związku z jego kompromitacją osłabły i dla normalnej działalności administracji pojawiło się więcej miejsca. Jednak od początku do końca tego systemu dwoista rola administracji i siłą rzeczy jej pracowników pozostawała w mocy, ci ostatni byli więc i elementem niedemokratycznego systemu władzy, i czynnikiem umożliwiającym funkcjonowanie społeczeństwa i państwa. Ponieważ i w systemie demokratycznym każda władza jest władzą jakiejś

formacji politycznej, to jakieś – w porównaniu z poprzednim systemem szczątkowe – elementy tej dwoistości (ideologia rządzącej formacji i bieżące potrzeby społeczne) pozostają często widoczne.

Przypis:

Janusz Mierzwa *Starostowie Polski Międzywojennej. Portret zbiorowy*, wyd. Historia Jagellonica 2012.

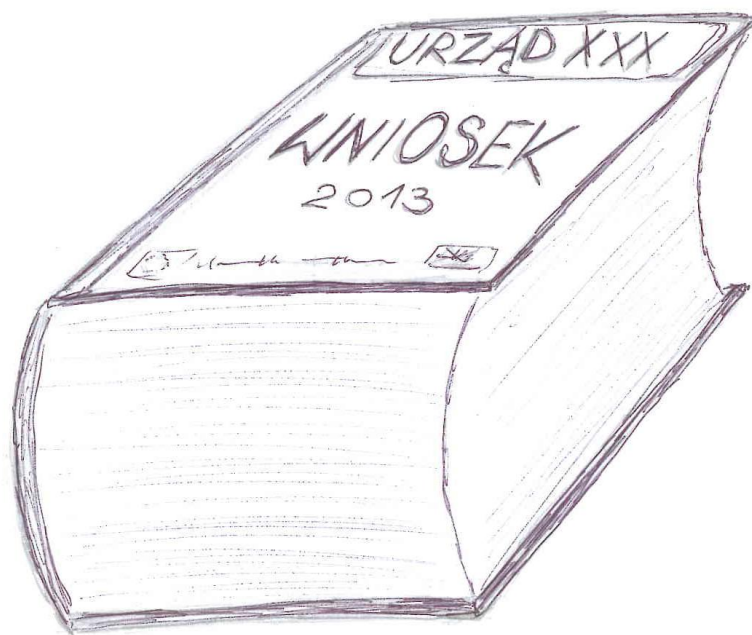
□

← powrót

Dyrektor Urzędu XXX

Ogłoszenie

Drodzy Klienci, uprzejmie informujemy, że w ramach realizowanego w latach 2005-2013 projektu „Prosty i szybki dostęp do administracji” w naszym urzędzie udało się zredukować liczbę wniosków składanych przez obywateli z 423 do 1. Wypełnienie wniosku pozwoli na załatwienie każdej sprawy w naszym urzędzie.



Uwaga! Uprzejmie informujemy, że wnioski należy wypełnić pismem odręcznym. Wnioski wypełnione nieczytelnie lub zawierające skreślenia nie będą rozpatrywane. W przypadku pomyłki prosimy o pobranie z sekretariatu nowego formularza i ponowne jego wypełnienie!

Podpis Dyrektora

OLDNIEJIAE

W interesie efektywnego funkcjonowania państwa

Z prof. Henrykiem Domańskim rozmawia Dagmir Długosz,
dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Henryk Domański. Profesor dr hab. w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN w Warszawie. W latach 2000–2012 dyrektor IFiS PAN. Zajmuje się badaniem obiektywnych i świadomościowych aspektów uwarstwienia społecznego, ruchliwości społecznej, metodologią badań społecznych i międzynarodowymi badaniami porównawczymi. Autor lub współautor 35 książek, w tym: *Zadowolony niewolnik. Studium o nierównościach społecznych między mężczyznami i kobietami w Polsce* (1992), *Spółczesność klasy średniej* (1994), *Prestiż* (1999), *On the Verge of Convergence* (2000), *Hierarchie i bariery społeczne w latach 90-tych* (2000), *Women on the Polish Labour Market* (2001), *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych* (2002), *O ruchliwości społecznej* (2004), *Homogamia małżeńska a hierarchie społeczne* (2007), *Struktura społeczna* (2007), *Sociological Tools. Measuring Occupations* (2009), *Podziały terytorialne, globalizacja a nierówności społeczne. Wprowadzenie do modeli wielopoziomowych* (2011), *Metodologia badań nad stratyfikacją społeczną* (2012). Redaktor naczelny czasopisma „Ask. Research&Methods”, poświęconego metodologii badań socjologicznych.

Dagmir Długosz:

Panie Profesorze, jest Pan socjologiem, specjalistą z zakresu struktur społecznych. Jak socjologia opisuje urzędników administracji publicznej, co wynika z diagnoz socjologicznych i jakie kluczowe przemiany miały miejsce w tej grupie na przestrzeni ostatnich 20-25 lat?

Prof. Henryk Domański:

Jeżeli chodzi o pytanie pierwsze, to nie mogę tego powiedzieć dokładnie, ponieważ nie ma ani takich badań, ani takiej wiedzy empirycznej, która by pokazywała, jak urzędnicy administracji publicznej lokują się na tle innych kategorii społecznych. Natomiast w moim przekonaniu ta kategoria wyodrębnia się coraz bardziej jako zaplecze kategorii, która deleguje władzę, tj. „klasy rządzącej”, na którą składają się: rząd, parlament, władze szczebla lokalnego, nawet władze gminne. Sytuuje się na przecięciu elity władzy, czyli tych, którzy są zdecydowanie na szczycie, i tych, którzy są bezpośrednio za nimi – wyższych kadr kierowniczych i specjalistów, odpowiednika anglosaskich *professionals*. W niektórych teoriach socjologicznych urzędnicy

administracji państwowej określani są mianem klasy biurokratycznej. Klasa biurokratyczna nie jest uwzględniana w typowych opisach struktury społecznej. Gdyby jednak stworzyć szczegółowy schemat struktury społecznej w Polsce, w postaci hierarchii np. 20 kategorii, to należałoby uwzględnić w nim również tę klasę.

Biurokraci wyróżniają się zatrudnieniem w instytucjach państwowych, statusem materialnym, stylem życia, myślę że również prestiżem, pewnymi aspiracjami do wyższego stylu życia, charakterystycznego dla klas średnich w krajach zachodnich, i bycia docenionym. Związany z tym jest oczywiście kodeks zachowania się, sposób ubierania się itp. Taka kategoria jest niezbędna w Polsce, można powiedzieć, że zaczęła się kształtować na przestrzeni ostatnich 23–24 lat. Ten proces się nie zakończył.

Dagmir Długosz:

Spróbujmy trochę zgłębić temat przekroju społecznego urzędników, bo chociaż jest to kategoria, która charakteryzuje się więzią formalnoprawną, bo wszyscy pracują na rzecz państwa, to wśród osób zatrudnionych w urzędach mamy do czynienia

zarówno z tymi, którzy są bliscy elicie władzy, jak np. najwyżsi urzędnicy, jak i ze zwykłymi pracownikami biurowymi czy specjalistami-ekspertami, zatrudnionymi np. w urzędach powiatowych czy wykonawczych, np. skarbowych. Czy te różne kategorie możemy zaliczać, jak czasem się to czyni, do klasy średniej, biorąc pod uwagę różny kapitał finansowy i kulturowy, styl życia?

Prof. Henryk Domański:

Schemat, którym Pan się posługuje, jest elementem spojrzenia na strukturę społeczną z perspektywy hierarchicznej, gdzie obok klasy średniej jest klasa wyższa i klasa niższa, a oprócz klasy niższej wyodrębnia się jako odrębną kategorię klasę robotniczą. Klasa robotnicza jest trochę wyżej od klasy niższej. Klasa niższa to są głównie robotnicy niewykwalifikowani. To podejście zrodziło się na gruncie amerykańskim. Można się zastanawiać, na ile pasuje ono do społeczeństwa polskiego. Mówiąc o klasie biurokratycznej, posłużyłem się innym schematem, w którym klasa biurokratów jest elementem podziału zawodowego. Tam się nic nie mówi o klasie średniej, klasie wyższej. Można oczywiście klasę średnią podzielić na wyższą średnią, średnią, średnią niższą i tak dalej. Z urzędnikami administracji państwowej jest podobnie jak z kategorią właścicieli środków produkcji czy kategorią właścicieli, określanych czasami mianem „starej” klasy średniej. Wśród właścicieli też możemy wyodrębnić elitę biznesu i drobnych przedsiębiorców, a poza tym możemy wśród nich wyróżnić różne szczeble hierarchii. Myślę, że jeżeli spojrzeć na klasę biurokratyczną właśnie z perspektywy tego klasycznego, statusowego podziału na klasę wyższą, średnią, niższą i robotniczą, to ona się lokuje zarówno w jakiejś niższej klasie wyższej, wyższej klasie średniej, jak i niższej średniej, czyli rozpina się przez te wszystkie kategorie. Podkreślimy jednak, że jest to inne spojrzenie na hierarchię społeczną.

Tu jest też chyba problem punktu widzenia. Być może dla elity władzy (tej czystej elity władzy) to jest kategoria, do której się deleguje władzę, pewne czynności, natomiast...

Dagmir Długosz:

Natomiast dla otoczenia społecznego perspektywa może być niejako odwrotna, zwłaszcza w przypadku urzędników wyższych, którzy są utożsamiani z elitą władzy. Z różnych badań wiemy, że społeczeństwo często nie rozróżnia stanowisk politycznych, jak minister, i urzędniczych, jak dyrektor.

Prof. Henryk Domański:

Tak, też tak myślę, ale to, jak społeczeństwo postrzega władzę i jak postrzega urzędników wyższych, którzy jej służą, czyli których władza jest delegowana, to już zupełnie inna sprawa. Jeżeli patrzymy obiektywnie, okiem badacza, który chce opisać strukturę społeczną, to jest to niewątpliwie kategoria zróżnicowana ze względu na te kryteria, które decydują o tym, czy ktoś należy do wyższej,

średniej wyższej, średniej i niższej warstwy, tj. ze względu na styl życia, położenie materialne, poziom kwalifikacji i wykształcenia, system wartości, aspiracje związane z karierą zawodową, czyli to wszystko, co konstytuuje klasy średnie. Przypuszczam, że osoby ulokowane na niższych szczeblach tej hierarchii, chcąc zrobić karierę, czyli awansować do szczebli najwyższych, mają świadomość ograniczonych możliwości (aspiracje są ściśle związane z zajmowaniem określonego stanowiska). Ci, którzy są najwyżej, najwyżsi urzędnicy, mają strategie nastawione na utrzymanie, obronę pozycji i być może na monopolizację dostępu do nich. Zatem tego typu strategie życiowe pewnie ich bardzo różnicują.

Dagmir Długosz:

W polskiej socjologii kierownicze kadry administracji publicznej zalicza się do tak zwanej kategorii wyższych kadr kierowniczych. Badania empiryczne pokazują, że w zasadzie od mniej więcej stanowisk średnich nożyce płacowe się rozwierają na niekorzyść wyższych urzędników. Na poziomie stanowisk pomocniczych stanowiska w sektorze publicznym są nawet lepiej płatne, a im stanowisko wyższe, tym różnice w wynagrodzeniach między sektorem prywatnym a rządowym są większe. Wynagrodzenia urzędników nawet najwyższego szczebla stanowią często zaledwie ok. 1/3 poziomu wynagrodzeń menedżerów w korporacjach. Czy zaliczanie kierowniczych kadr administracji publicznej do kategorii wyższych kadr kierowniczych nie jest zatem metodologicznym błędem? Ta różnica ma, moim zdaniem, strukturalne konsekwencje.

Prof. Henryk Domański:

Są tu dwa problemy. Po pierwsze, menedżerowie w korporacjach to odrębna kategoria w stosunku do urzędników państwowych. Różni ich stosunek do własności. Menedżerowie w wielkich korporacjach są właścicielami akcji, rozmaitych aktywów, które ich kwalifikują do tej kategorii, czyli elity biznesu, podczas gdy urzędnicy państwowi wyodrębniają się w strukturze społecznej ze względu na władzę – delegację władzy politycznej. Po drugie, dochody to tylko jeden z wyznaczników miejsca w hierarchii społecznej, nie najważniejszy, choć oczywiście ważny, bo na ogół położenie materialne, ekonomiczne, identyfikuje, choć w uproszczeniu, podziały klasowe. W rozumieniu klasycznym, socjologicznym, podziały te wynikają z pozycji rynkowej, miejsca w strukturze zawodowej i atrybutów związanych z siłą rynkową, o ile kategoria jest na przykład w stanie zmonopolizować dostęp do swoich zawodów, mieć wyższe wynagrodzenia poprzez pewne relacje z pracodawcami i tak dalej. Natomiast dochody to coś, co się ma z racji zajmowanych pozycji. Dobrze byłoby zastosować tu kategorie analityczne. Struktura społeczna to mechanizm, który polega na lokowaniu ludzi o określonych zasobach (m.in. wykształcenie, ale również sektor gospodarki, czy praca w wielkim koncernie) na pozycjach (pozycja urzędnika administracji

państwowej albo pozycja menedżera w firmie) i posiadanie czegoś z tytułu tych pozycji, np. dochodów, stylu życia, prestiżu, władzy itp. Jeżeli menedżerowie zarabiają 3 razy więcej, to oznacza to, że mają większe „zasoby”. Widocznie praca na stanowiskach kierowniczych w wielkich firmach przynosi większe korzyści niż władza polityczna, czy jakiś dostęp do niej. Te dwie kategorie się oczywiście przenikają, jeżeli chodzi o usytuowanie w hierarchii. Nie jest tak, żeby wszyscy menedżerowie lokowali się wyżej.

Dagmir Długosz:

Czy z badań dotyczących tzw. ruchliwości społecznej możemy wysnuć jakieś wnioski dotyczące atrakcyjności kariery urzędników? Czy polskie struktury społeczne są raczej otwarte czy raczej dziedziczne?

Prof. Henryk Domański:

Z różnych badań prowadzonych na całym świecie różnymi metodami statystycznymi wynika, że w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat prawie we wszystkich krajach, z wyjątkiem Szwecji, poziom ruchliwości, czy poziom dziedziczenia pozycji, nie zmienia się. W przypadku urzędników administracji państwowej zjawisko to można tłumaczyć tym, że na te pozycje istnieje stałe zapotrzebowanie. Dokonuje się pewna rotacja. Nie jest bynajmniej tak, że ojcowie czy matki, urzędnicy administracji państwowej, lokują swoje dzieci za pomocą różnych mechanizmów na tych pozycjach. Zresztą nie sprzyja temu system rekrutacji i nawet trudno sobie wyobrazić przekazywanie kapitału władzy dzieciom. W środowisku biznesu czy inteligencji jest natomiast możliwe przekazywanie kapitału kulturowego. Bezpośredniego związku jednak nie ma i być nie może. Mechanizmy instytucjonalne jako „bezpieczniki” demokracji działają przeciwko zamykaniu tej kategorii, czyli jest ona stosunkowo otwarta. A czy do administracji rekrutują się ludzie o pochodzeniu bardziej inteligentnym niż robotniczym, czy z kategorii rolników – chłopów, właścicieli gospodarstw? Raczej z klasy średniej czy wyższej klasy średniej. Jest to w każdym razie jedna ze ścieżek rekrutacji czy kariery dla osób ulokowanych na wyższych szczeblach administracji. Sprzyja to, generalnie rzecz biorąc, usztywnianiu się struktury społecznej, ale nie ma tu bezpośrednich mechanizmów dziedziczenia.

Dagmir Długosz:

Nie wiem, czy badania to potwierdzają, ale wiedza ogólna, historyczna pokazuje, że zmiana w strukturze społecznej jest często związana ze zmianą polityczną. Być może potem dochodzi do stabilizacji, bo takie są zwykle losy rewolucji.

Prof. Henryk Domański:

Przypadek rewolucji to właśnie przypadek 89 roku. To klasyczny, jeden z niewielu w najnowszej historii przykład, gdzie można było taką wymianę prześledzić. Wymiana nastąpiła, ale pozycje sprzed

89 roku nie zniknęły. Były dalej, bo niezależnie od rodzaju systemu politycznego być muszą.

Dagmir Długosz:

Ze względu na ciągłość państwa.

Prof. Henryk Domański:

Tak, oczywiście. Nastąpiła wymiana elity politycznej, uwarunkowana przez „efekt” demokratyzacji. Nie była to jednak żadna otwartość. Struktura w ogóle się nie otworzyła. Nastąpiła zmiana wynikająca ze zmiany ustroju.

Dagmir Długosz:

Zadałbym pytanie o pewne determinanty zachowań społeczno-politycznych. Taką determinantą jest np. zawód, ale są też inne, jak np.: płeć, pokoleniowość, miejsce zamieszkania, dochody i majątek. W jakim stopniu w przypadku urzędników zawód determinuje zachowania społeczno-polityczne, a w jakim zakresie inne czynniki?

Prof. Henryk Domański:

Zawód jest najważniejszym aspektem pozycji społecznej, bo to jest coś, co wypełnia nam – oprócz rodziny – większość życia. Urzędnikom zależy na stabilności, zachowaniu pozycji, bo to jedna z tego typu pozycji, z których się bardzo rzadko wychodzi. Statystycznie rzecz biorąc, jest się na niej do końca. Podobnie ma to miejsce w przypadku profesji inteligenckich – lekarza, prawnika, nauczyciela akademickiego czy naukowca. W przypadku wyższych urzędników administracji państwowej są zresztą pewne okoliczności, które temu sprzyjają, pewne korzyści, przywileje bycia w tej kategorii, jak chociażby stabilność zatrudnienia stosunkowo większa niż w innych strukturach. W związku z tym bycie na takich pozycjach sprzyja raczej wspieraniu tego systemu, który jest. Nie ma szczegółowych badań, które by pokazywały jak urzędnicy głosują, ale sądzę, że głosują na rządzące koalicje czy partie i je popierają. Chyba że, oczywiście, mamy do czynienia z jakimś układem politycznym, jakąś „klasą rządzącą”, która się zdyskredytowała.

Dagmir Długosz:

Takich badań chyba nie ma....

Prof. Henryk Domański:

Takich badań jest za mało, ponieważ kategoria urzędników jest za mało liczna i trudna do uchwycenia. W każdym razie te kategorie, które są ulokowane wysoko, popierają partie i siły polityczne konserwujące istniejący system społeczny. Jest to w ich interesie. Urzędnicy państwowi pewnie się w tym nie różnią.

O angielskiej *civil service* pisze się, że miała coraz większe poczucie dumy z bycia na tych pozycjach, bo utrzymywała imperialną potęgę Anglii. Bycie na nich w Anglii czy we Francji sprzyja kształtowaniu się silnej, nieformalnej więzi, prawie że korporacyjnej, i utożsamianiu się z celami władzy. To są postawy, które znajdują wyraz w zachowaniach sprzyjających

umacnianiu państwa – prawotwórcze, państwowo-twórcze. I – jeżeli wolno mi pozwolić sobie na ocenę – jest to bardzo funkcjonalna kategoria z punktu widzenia każdego państwa, w tym Polski. W interesie władzy jest wzmacnianie tej kategorii, również w kontekście jej liczebności, choć bez przesady. Ta kategoria musi się jednak rozrastać, bo państwo ma coraz więcej funkcji i je realizuje.

Dagmir Długosz:

Podam dwa przykłady: jeszcze pięćdziesiąt lat temu nikt nie mówił o tym, by państwo zapewniało ochronę konsumenta. Dzisiaj mamy cały aparat ochrony praw konsumenta, w tym w powiatach. Dwadzieścia czy dwadzieścia pięć lat temu nikt nie wspominał, że należy zajmować się ochroną danych osobowych. Obecnie to jeden z podstawowych problemów, więc mamy urząd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Można pewnie wyliczyć kilka, a nawet kilkanaście takich obszarów, które zostały uregulowane, ale to niesie za sobą pewne konsekwencje...

Prof. Henryk Domański:

Poza tym dodałbym czynnik oczekiwań ze strony społeczeństwa. Dużo się mówi na temat bierności politycznej Polaków i tego, że nie są skłonni organizować się w tak zwany wolontariat, tworzyć organizacji obywatelskich. Otóż moje wyjaśnienie jest takie, że Polacy, wybierając władzę, mają przekonanie, że to władza powinna się nimi zajmować, bo od tego jest. Bierność wynika trochę z mentalności PRL-owskiej, gdzie władza rzeczywiście miała się zajmować różnymi aspektami życia społecznego i się zajmowała, i ludzie w dalszym ciągu tego oczekują. To nie jest ufnosc w stosunku do władzy, a przeświadczenie, że władza, niejako z definicji, się na tym zna.

Podsumowując, jeszcze raz podkreśliłbym element funkcjonalny kategorii biurokratycznej. W procesie kształtowania się w Polsce demokracji ta kategoria jest jednym z niewielu, jeżeli nie jedynym ośrodkiem, z którego emanują (i są „wymuszane”) postawy zachęcające obywateli do przestrzegania prawa i do identyfikowania się z państwem, tym bardziej, że podstawowa bolączka polskiego społeczeństwa to elastyczny stosunek do prawa.

Dagmir Długosz:

Tym bardziej problematyczne wydają się sytuacje, które oczywiście się zdarzają, gdy wśród urzędników czy w ogóle wśród przedstawicieli władzy brak jest przestrzegania prawa.

Profesor H. Domański:

Urzędnicy są z ludu... W ich przypadkach sito akurat nie zadziało, zresztą patologie są wszędzie...

Dagmir Długosz:

Przejdźmy do mikrosocjologii grupy kierowniczej, tj. do relacji politycy (dysponenci władzy politycznej) najwyżsi urzędnicy państwowi. Czy może Pan porównać te relacje do relacji między właścicielami

kapitału a warstwą menedżerską (dominacja/ podporządkowanie/ równowaga sił/ przenikanie się)? Czy współuczestnictwo w sprawowaniu władzy zbliża te kategorie, czy też te warstwy należy jednak, z punktu widzenia socjologa, a nie prawnika, rozdzielać? Te kategorie się, oczywiście, przenikają, choć są pewne cechy, które je rozróżniają, na przykład sposób powierzenia, sprawowania funkcji z jednej strony jest to umowa o pracę, z drugiej powołanie bądź wybór.

Profesor Henryk Domański:

W przypadku relacji między menedżerami a właścicielami, od lat trzydziestych, czterdziestych znane są tezy o rewolucji menedżerów, sformułowane na podstawie obserwacji i badań. Zgodnie z tą tezą, we współczesnym kapitalizmie władzę i ekonomiczną, i każdą inną, przejmują menedżerowie, wypierając klasycznych właścicieli, tj. właścicieli w rozumieniu Marksowskim. Menedżerowie kierują firmami, zakładami. Wiedzą, jak one funkcjonują, i podejmują decyzje na co dzień, z czasem muszą podejmować również dalekosiężne decyzje inwestycyjne, czyli takie, które kiedyś podejmowali właściciele. Mimo że jest kategoria ludzi, którzy na początku mogą nie mieć prawnego tytułu do własności, to z czasem je przejmują, nabywając chociażby akcje czy papiery wartościowe. Niemniej jednak w dalszym ciągu istnieje podział na właścicieli i menedżerów. Dotychczas nierozstrzygnięte pytanie brzmi, kto ma władzę, kto rządzi, właściciele czy menedżerowie, i jaka klasa jest dominująca? Zatrzymajmy się i zastanówmy przez chwilę, czy te analogie mają zastosowanie do podziału na elitę polityczną i klasę biurokratów, czyli klasę urzędników administracji państwowej. Czy nie jest tak, że to właśnie kategoria biurokratów, na przykład z racji tego, że na co dzień się tym zajmuje, podejmuje decyzje operacyjne, choć, co prawda, płynące z góry? Czy oni nie przejmują władzy, nie mają władzy realnej i – w związku z tym – czy nie kształtują się ich interesy odrębne od interesów klasy politycznej, czy nie zaczynają „rządzić”, sterować? Wydaje się jednak, że raczej nie, że jest to niemożliwe. Czy decydowanie o sprawach bieżących może rzeczywiście rzutować na podejmowanie decyzji strategicznych w przypadku polityki? Nie może.

Dagmir Długosz:

Właściciel też czasem może być bardziej bierny niż polityk...

Profesor Henryk Domański:

Może być bierny i to jest nawet wbudowane w rolę właściciela. Może się tylko pojawiać na zebraniach zarządu czy członków spółki akcyjnej, natomiast polityk musi trzymać rękę na pulsie i nie może oddać władzy nawet na moment. A to, że zajmuje się decyzjami strategicznymi, a nie zna kuchni, to wcale nie znaczy, że ma mniejszą władzę. Wprost przeciwnie. Tym bardziej, że właściwie w każdym momencie można odebrać urzędnikowi delegację. Myślę, więc, że ta analogia nie ma tutaj

zastosowania i nie grozi zlanie się tych dwóch pozycji, czyli zatarcie się prerogatyw i głównego atrybutu, tj. rozmycie się władzy.

Dagmir Długosz:

Często też mamy do czynienia z sytuacją, w której politycy, sprawując funkcje kierownicze w administracji, jednocześnie ją krytykują i zapowiadają redukcje zatrudnienia czy ograniczenie władzy decyzyjnej biurokracji...

Profesor Henryk Domański:

Co nie ma zastosowania w przypadku właścicieli i menedżerów, bo jeżeli właściciele krytykują menedżerów, to musieliby ich wymienić. Politycy natomiast często traktują zapowiedzi jako strategię pozyskiwania poparcia opinii publicznej.

Dagmir Długosz:

Dużo też zależy od jakości przywództwa politycznego. Jeżeli mamy do czynienia z osobami, które są kompetentne, a ponadto posiadają cechy przywódcze (głębię myślenia, zdolność podejmowania strategicznych decyzji, umiejętności balansowania między różnymi interesami), to są dużo bardziej predysponowane, by kontrolować biurokrację niż nowicjusz, który kierował jakąś małą instytucją i nagle znalazł się na szczycie wielkiej maszyny rządowej.

Panie Profesorze, w pewnym okresie intensywnie badał Pan społeczne i zawodowe role kobiet polskich. Jaki wpływ na społeczne funkcjonowanie warstwy urzędniczej ma znaczna feminizacja tego zawodu? Kobiety w służbie cywilnej stanowią 70 proc. ze 120 tys. zatrudnionych w niej osób i zajmują ok. 50 proc. stanowisk kierowniczych.

Profesor Henryk Domański:

Po pierwsze, na pewno jest tak, że kobiety lokują się, są bardziej nadreprezentowane, na niższych szczeblach administracji, niż na wyższych, bo tak jest wszędzie, we wszystkich strukturach. Te wyższe są jednak w dalszych ciągu zdominowane przez mężczyzn. Po drugie, konsekwencje feminizacji każdej pozycji zawodowej są negatywne dla tej kategorii. Mianowicie jeżeli zwiększa się odsetek kobiet, których – mówiąc językiem ekonomicznym – wartość rynkowa jest niższa niż wartość mężczyzn, to znaczy, że coś się źle dzieje z tą kategorią i ta feminizacja obniża prestiż (zjawisko empirycznie stwierdzone). Jest to również jakiś sygnał pośredni, że albo spadają, albo będą spadały wynagrodzenia w tej kategorii. Wytlumaczeniem tego zjawiska jest to, że w Polsce mamy coraz więcej kobiet wykształconych, które poszukują pracy np. w administracji państwowej i które mogą wygrywać konkursy na wolne stanowiska, chociażby z racji wyższego wykształcenia. Trzeci aspekt tej sprawy to fakt, że dla mężczyzn bardziej atrakcyjne są pozycje w biznesie.

Dagmir Długosz:

Jak Pan jako socjolog skomentowałby fakt, że wysocy urzędnicy nie są w Polsce zorganizowani w związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe/samorządy, tak jak ma to miejsce w innych krajach czy zawodach, np. lekarzy, adwokatów, weterynarzy? Jakie mogą być dla tej grupy zawodowej konsekwencje z punktu widzenia reprezentacji jej interesów?

Prof. Henryk Domański:

Konsekwencje są, oczywiście, złe. Korporacje bronią swoich interesów skutecznie. Urzędnicy państwowi nie mogą być zorganizowani w korporacji, bo zaczynają wtedy dbać o własne interesy kosztem państwowych. Mogą natomiast być związani w jakieś stowarzyszenia, struktury, nawet nieformalne, które bronią ich interesów. Najistotniejszym czynnikiem byłoby więc istnienie jakichś nieformalnych sieci czy czynników, które instytucjonalizują ich odrębność i sprzyjają wspieraniu się w różnych działaniach. Takim czynnikiem instytucjonalizującym odrębność jest na przykład wspólne kończenie tych samych szkół. Myślę tutaj o KSAP-ie, który jednak takiej funkcji jeszcze nie pełni. W instytucjach typu edukacyjnego dopatrywałbym się zasadniczego zaplecza głównych form organizacyjnych dla przyszłego samoorganizowania się tej kategorii. Jest w tym coś naturalnego.

Dagmir Długosz:

Klasa średnia chyba w ogóle rzadko się obecnie angażuje...

Prof. Henryk Domański:

Tradycyjnie rzecz biorąc, klasie średniej zależało na tym, żeby ją jak najmniej utożsamiać ze związkami zawodowymi, ponieważ chciała się odróżniać od robotników, a związki zawodowe to domena klasy robotniczej. Teraz, w ciągu ostatnich kilkunastu lat, ta sytuacja się zmienia w związku z kryzysem, ale dotyczy to niższych pracowników umysłowych. Bycie członkiem związku zawodowego to rodzaj degradacji. Klasa średnia wierzy raczej w strategię indywidualną – to indywidualności: prawnicy, psycholodzy... Sprawdzają się w ten sposób, że osiągają coś samodzielnie. Skończyli studia, weszli do administracji państwowej i dalej idą samodzielnie przez życie.

Dagmir Długosz:

A jeżeli już kolektyw, to taki bardziej elitarny...

Prof. Henryk Domański:

Ekskluzywny. Czymś ekskluzywnym mógłby być właśnie KSAP.

Dagmir Długosz:

Jak – Pana zdaniem – może się zmieniać obraz grupy urzędników i ich miejsce w strukturze społecznej w Polsce w perspektywie kolejnych lat?

Prof. Henryk Domański:

W moim przekonaniu ta kategoria będzie się zdecydowanie wyodrębniać i będzie takim konstytutywnym czynnikiem hierarchii społecznej. Na rzecz tej teorii działają mechanizmy instytucjonalne, jak chociażby bardzo specyficzny dla urzędów administracji państwowej system rekrutacji, który będzie sprzyjał wyodrębnianiu się tej kategorii, czyli

jej trwałości, i funkcjonalnej dla państwa ekskluzywności, z drugiej strony – stałe i wzrastające zapotrzebowanie na te pozycje. W interesie efektywnego funkcjonowania państwa jest posiadanie takiej kategorii.

Dagmir Długosz:

Dziękuję za rozmowę.



Chiny są jak ceglany mur, który stoi tylko dzięki silnej zaprawie – mawiał Mao Zedong. Tym spoiwem od ponad dwóch tysięcy lat są urzędnicy.

Słowo „państwo” – Gua Jia – w języku chińskim składa się z dwóch piktogramów, z których jeden oznacza władzę otoczonego murem, a drugi – rodzinę. Dla każdego piśmiennego Chińczyka ten przekaz wciąż pozostaje aktualny: państwo to przede wszystkim jego władze, które opiekują się społeczeństwem, za co należy im się szacunek i bezdyskusyjne poparcie. Kiedyś opiekunem był cesarz, dziś funkcję tę pełnią partia i jej aparat urzędniczy. Ale chińscy komuniści nie odrzucili ponaddwutysiącletniej tradycji państwa merytokratycznego, w którym władza kupuje szacunek i posłuszeństwo mieszkańców własnymi dokonaniami.

Urzędnicy zamiast artystów

Za twórcę silnego chińskiego państwa uchodzi mistrz Han Fei, teoretyk legizmu, który nie ufał ludziom i nie wierzył w siłę moralności w życiu publicznym. Jego zdaniem rozbieżne interesy jednostek w społeczeństwie mogła pogodzić wyłącznie silna władza centralna reprezentowana przez lojalnych i – co ważne – kompetentnych urzędników.

Ten pochodzący z arystokracji filozof zapoczątkował tworzenie nowej elity urzędniczej, mającej zająć miejsce chińskiej szlachty. Czas panowania urzędników nadszedł wraz ze zjednoczeniem chińskich państw pod panowaniem pierwszego cesarza. Quin Shi Huangdi w imię tworzenia nowego państwa nakazał zniszczyć wszystkie dokumenty opisujące panowanie jego poprzedników. Na stos

trafiły również zbiory poezji i kompozycje muzyczne, słowem wszystko, co mogło – jak pisał z podziwem cesarski biograf – „wprowadzić w zakłopotanie i wzburzenie prostych ludzi”. Wzorem Platona zakazał nawet dyskusji na tematy związane ze sztuką czy literaturą w myśl zasady, że artyści nie powinni mieć żadnego wpływu na kształtującą się władzę.

W państwie Quin Shina Huangdi filozofów zastąpiła administracja. „Jeśli ktoś chce oddawać się studiom, niech za nauczycieli weźmie sobie urzędników” – nakazał i dla przykładu wydał polecenie zakopania żywcem 460 najwybitniejszych intelektualistów. Pozostali dostali nowe zadania przy budowie jego grobowca. Fragmenty tej monumentalnej budowli – słynną Armię Terakotową – odnaleziono przypadkowo dopiero w 1974 r.

Pierwszy cesarz zmarł w 210 r. p.n.e. Jego dynastia mająca panować tysiące lat nie przetrwała nawet dekady. Coraz wyższe podatki, drakońskie kary za drobne wykroczenia i obowiązek pracy przy coraz liczniejszych robotach publicznych wznieciły w kraju bunt. Po pięciu latach zamieszek, w 206 r. p.n.e., na tron wstąpił Liu Bang, niższy urzędnik chłopskiego pochodzenia, który stał na czele jednej z lokalnych rewolt. Założona przez niego dynastia Han miała rządzić Chinami przez 400 lat.

Narodziny ideologii

Liu Bang już jako cesarz Gaozu postanowił wyciągnąć wnioski z klęski dynastii Qin. Zjednoczonemu państwu brakowało przede wszystkim ideologicznego spoiwa, a surowa filozofia legistów wszystkim kojarzyła się wyłącznie z okrucieństwami epoki Qin (Chiny to bodaj jedyne państwo świata,

którego założyciel uchodzi w kraju za szwarczarakter; złej prasy pierwszego cesarza nie zmieniła w Chinach nawet estyma, jaką darzył go Mao Zedong).

Zatem Gaozu odwołał się do o wiele łagodniejszego konfucjanizmu, który prócz typowej chińskiej dbałości o wspólnotę i posłuszeństwo wobec władzy silnie akcentował także obowiązki władzy wobec obywateli. Nauki Konfucjusza miały odąd stać się oficjalną doktryną państwową, a jej realizację powierzono profesjonalnemu korpusowi urzędniczemu.

W 124 r. p.n.e. cesarz Wudi założył w ówczesnej stolicy Chang'an konfucjański uniwersytet cesarski, pierwszą w dziejach świata szkołę administracji publicznej. Dzięki niej Chiny miały stać się na długie stulecia krajem, w którym awans z nizin społecznych do ścisłej elity był naprawdę możliwy. Uniwersytet nie tylko szkolił kandydatów na urzędników, ale stanowił także administracyjny *think tank*. Tam powstała niemal cała ideologia chińskiej administracji. W jej centrum stał cesarz, którego zadanie sprowadzało się do wyboru mądrych i oddanych urzędników. Ich sukcesy miały opromieniać jego władzę, ale porażki ponosili już wyłącznie na własny rachunek, by nie ucierpiało na nich majestat panującego. Teoretycznie cesarz musiał słuchać rad urzędników, a oni – choć zobowiązani do pełnego oddania – mieli obowiązek sprzeciwiać się mu, kiedy jego wola mogła zaszkodzić poddanym. W praktyce pełnię władzy dzierżył cesarz, dzieląc ją z garstką najbardziej zaufanych współpracowników.

Wiatr i źdźbła trawy

Kolejne stulecia chińskiej historii upłynęły pod rządami urzędników. Portugalscy kupcy, którzy w XVI wieku zaczęli zawijać do chińskich portów, szybko ochrzcili Chiny krajem mandarynów, używając znanej im wcześniej z Indii sanskryckiej nazwy urzędnika. Państwo Środka z pewnością zasługiwało na takie miano, ale ze względu na wpływy cesarskiej administracji, a nie jej liczebność.

Państwem liczącym wówczas ponad 400 mln mieszkańców kierowało zaledwie ok. 20–40 tys. biurokratów wszystkich szczebli. Chińska biurokracja nie cierpiała na przerosty zatrudnienia, bo stworzono ją w duchu konfucjanizmu, który wpływ władzy na obywateli porównywał do łagodnego zefirka wiejącego nad łąką. W tej delikatnej roli, dalekiej od kontroli i indoktrynacji, mogli się sprawdzić tylko wybitni fachowcy.

Zgodnie z procedurą stworzoną w 605 r. n.e. nabór do kadry urzędniczej przeprowadzono co roku i za każdym razem do trójstopniowych egzaminów stawały w całym kraju miliony kandydatów! Każdy z trzech etapów poprzedzały dodatkowo dwie obowiązkowe sesje egzaminacyjne przeprowadzane w siedzibie lokalnej władzy oraz w prefekturze okręgu. Dopiero po zaliczeniu obu można było przystąpić do głównego egzaminu przed szefem

edukacji regionu. Urzędnik cesarza musiał zatem przejść w karierze przez aż dziewięć bardzo poważnych testów.

Kandydatów nie egzaminowano wyłącznie z przepisów. Porównywano także ich zdolności kaligraficzne, umiejętność przekładania filozofii konfucjańskiej na codzienne decyzje, a także doświadczenie retoryczne. O skali trudności egzaminów na poszczególne stopnie urzędnicze najlepiej mówią zachowane dane o liczbie zdających z XVIII stulecia, w epoce dynastii Qing.

Do konkursów co roku stawało wtedy ok. 2 mln kandydatów, ale pierwszy etap (czyli trzy zdane egzaminy na stopień zwany shengyuan – student rządowy) zaliczało tylko ok. 30 tys. zdających. Spośród nich przez sito kolejnych trzech egzaminów na drugi stopień urzędniczy (zhuren – człowiek polecany przez rząd) przechodziło tylko 1,5 tys. kandydatów.

Od żurawia do sroki

Mandaryni jako elita społeczna cieszyli się wieloma przywilejami. Przysługiwało im prawo do oznakowania domu flagą z symbolem przyznanego szczebla urzędniczego. Pod koniec cesarstwa, w epoce dynastii Qing, do strojów urzędników dodano charakterystyczne czapki z koralikami w kolorze przyporządkowanym każdemu z 9 stopni urzędniczych:

- 1 stopień pierwszy – żuraw cesarski (xianhe) – koralowy z piktogramem oznaczającym długowieczność
- 2 stopień drugi – żółty (jinji) – koralowy bez symboli
- 3 stopień trzeci – paw (konggiao) – granatowy
- 4 stopień czwarty – dzika gęś (yun yan) – turkusowy
- 5 stopień piąty – bażant srebrzysty (baixian) – kryształowy
- 6 stopień szósty – kormoran (luci) – biały nefryt
- 7 stopień siódmy – kaczka mandarynka (yuahtang) – biały nefryt
- 8 stopień ósmy – przepiórka (huangli) – złoty
- 9 stopień dziewiąty – sroka z białym ogonem (anchun) – złoty

Państwo

stopnie urzędnicze:

1. shengyuan
2. juren
3. jinshi.

Ta garstka mogła ubiegać się o promocję na trzeci, najwyższy szczebel urzędniczy, naturalnie po zdaniu

następnych trzech egzaminów, z których ostatni odbywał się przed samym cesarzem i kończył się przyznaniem najwyższego tytułu jinshi, czyli wykonawcy woli władcy. Zdobywało go ok. 300 chętnych, a średnia ich wieku przekraczała 30 lat, co w tamtych czasach uchodziło za lata dojrzałe.

Posiadacze trzeciego stopnia mieli gwarantowane mianowanie na któryś z dziewięciu stanowisk urzędniczych, poczynając od najniższego, czyli srokę z białym ogonem (anchun), aż po zaszczytny najwyższy tytuł żurawia cesarskiego (xianhe).

Kariera urzędnicza wiązała się z ogromnymi profitami i była jedyną możliwością nie tylko awansu społecznego, ale także utrzymania pozycji rodu. W Chinach nie było grup społecznie uprzywilejowanych, które dziedziczą pozycję po przodkach. Elitę mandaryńskiego społeczeństwa stanowili właśnie urzędnicy, ale przynależność do niej każdy ród musiał odnawiać w kolejnych pokoleniach. Przypadki degradacji społecznej rodzin mandaryńskich wcale nie należały do rzadkości, podobnie jak awans dzieci ubogich chłopów na społeczne wyżyny.

W czasach dynastii Ming (1368–1644) aż połowa, a za dynastii Qing (1644–1912) jedna trzecia jinshi wywodziła się z rodzin, z których w trzech poprzednich pokoleniach nie pochodził ani jeden urzędnik nawet najniższego szczebla. Nauka była bardzo kosztowana, dlatego na edukację zdolnego dziecka z chłopskiej rodziny składała się cała wieś, czasem jakiś możny mecenas. Sukces na egzaminach oznaczał nobilitację – i wpływy – dla całej społeczności. Nazwiska nowo mianowanych jinshi grawerowano w miejscowej świątyni Konfucjusza, a nominat stawał się dla swoich ziomków kimś w rodzaju ambasadora przy cesarskim pałacu.

W społecznej drabinie cesarskich Chin ważne miejsce zajmowali już posiadacze najniższego stopnia, shengyuan. Przysługiwał im specjalny strój oraz pewne przywileje, np. zwolnienie od stosowania kar cielesnych w przypadku popełnienia jakiegoś wykroczenia. Oprócz wysokiej pensji należały mu się dodatkowe zarobki, np. za przygotowanie mieszkańcom petycji do urzędnika wyższego szczebla.

Nic dziwnego, że w XIX wieku wraz z osłabieniem władzy cesarza pojawiła się korupcja. Coraz częściej tytuły urzędnicze były kupowane. W drugiej połowie stulecia na 900 tys. osób po zdanych egzaminach na któryś z trzech tytułów urzędniczych przypadło już pół miliona osób, które tytuł zapewniły sobie za pieniądze. Konfucjańska

administracja powoli stawała się parodią samej siebie, aż wreszcie w 1905 r. zaprzestano organizowania egzaminów. Ostatni cesarz Chin, Xuantong (Puyi), abdykował siedem lat później.

Towarzysz Konfucjusz

Mimo że w XX wieku Chiny zrobiły wiele, by zerwać z tradycją cesarskiej biurokracji, a komuniści oficjalnie wierzą w marksizm i leninizm, konfucjańskie tradycje wciąż decydują o sposobie funkcjonowania państwa. O tym, kto dostanie lukratywną posadę w wielkiej państwowej firmie, trafi na wyższe stanowisko w administracji albo nawet do rządu, decyduje specjalny departament organizacyjny działający przy Biurze Politycznym KPCh i całkowicie niezależny od innych instytucji państwa. Urzędnicy tego wpływowego wydziału przeglądają co roku wyniki egzaminów tysięcy absolwentów chińskich uniwersytetów i wybierają tych, którzy ich zdaniem rokują jako przyszli urzędnicy oraz menedżerowie państwowych firm. Co roku urzędnicy przechodzą przez różne procedury weryfikacyjne, bo od wyników ich pracy zależy, czy partia ich awansuje. W ten sposób wyróżniający się działacz samorządowy może awansować nawet na szefa rządu. Jak gęste to sito, najlepiej świadczą zeszłoroczne dane o liczebności chińskiego korpusu urzędniczego i menedżerskiego. Pierwszy szczebel osiągnęło 900 tys. osób, drugi i trzeci liczył już łącznie 600 tys. osób, podczas gdy najwyższy – zaledwie 40 tys.

Oficjalnie Chińczycy są oczywiście bardzo dumni z tej ścieżki awansu, wyraźnie wzorowanej na administracji cesarskiej. Pozwalają sobie nawet na żarty, że prezydent Barack Obama ze swoim doświadczeniem akademickim nie miałby w Chinach szans choćby na posadę sołtysa.

Korzystałem z:

J. Clements, „Konfucjusz”, Warszawa 2007; J. Fenby, „Chiny. Upadek i narodziny wielkiej potęgi”, Kraków 2009; B. Gilley, „Tiger on the Brink”, University of California Press 1998; konsultacja merytoryczna – Wei-kuang Hao z ministerstwa spraw zagranicznych Republiki Chińskiej (Tajwanu).

Artykuł Marka Rabija pt. „Władza mandarynów”
po raz pierwszy ukazał się
w miesięczniku „Newsweek Historia” nr 5 z 2013 r.

Dziękujemy za udostępnienie tekstu.



Administracja publiczna w warunkach kryzysu

Niezbędny gwarant czy nadmierny ciężar?

Robert Sobiech



Dr Robert Sobiech

Pracuje w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Podyplomowego Studium Ewaluacji Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersy-

tetu Warszawskiego i Podyplomowego Studium Public Relations UW.

Autor krajowych i zagranicznych badań ewaluacyjnych programów prowadzonych przez administrację rządową i organizacje pozarządowe. Konsultant, ekspert, uczestnik zespołów doradczych m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwie Zdrowia. Uczestnik polskich i międzynarodowych programów badawczych analizujących efekty polityk publicznych (m.in. OECD, UNDP, UNDCP, European Centre for Social Policy Research, Japan Center for International Exchange).

Autor i współautor 5 książek i kilkudziesięciu artykułów opublikowanych w Polsce i za granicą.

Trwający od kilku lat kryzys ekonomiczny jest jednym z najpoważniejszych sprawdzianów dla funkcjonowania państw demokratycznych. Jest testem dla polityków i ekonomistów usiłujących przywrócić narodowe gospodarki na ścieżkę wzrostu. Jest testem dla instytucji publicznych, zmuszonych do działania w warunkach zmniejszających się środków finansowych. Jest wreszcie testem dla obywateli stawianych przed trudnymi wyborami akceptacji lub sprzeciwu wobec kolejnych propozycji redukcji wydatków publicznych. Administracja publiczna jest jedną z instytucji najboleśniej odczuwających skutki kryzysu. W wielu państwach stała się ona najważniejszym obiektem polityk cięć budżetowych, dokonywanych przy wsparciu znacznej części opinii publicznej. W innych jest instytucją bronioną przez liczne grupy społeczne, postrzegające redukcję wydatków publicznych jako ograniczenie zaspokajania

istotnych potrzeb społecznych i pogorszenie warunków życia.

Propozycje redukcji wydatków na administrację publiczną dzielą także polską opinię publiczną. W 2007 r. 47 proc. respondentów CBOS uważało, że liczba urzędników w Polsce jest zbyt duża, w 2012 r. opinię tę wyrażało już 71 proc. badanych¹. Jeszcze pod koniec 2011 r. w badaniach ARC „Rynek i Opinia”² 64 proc. badanych twierdziło, że liczba urzędników w administracji rządowej jest zbyt duża. Podobny odsetek badanych (61 proc.) uznał wynagrodzenia w administracji za zbyt wysokie.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach dotkniętych kryzysem ekonomicznym, społeczne przyzwolenie bądź sprzeciw wobec programów oszczędnościowych nie jest wyłącznie reakcją na bieżącą sytuację. W znacznej mierze jest konsekwencją przekonań i postaw, ukształtowanych w przeszłości.

W ostatnich dwóch dekadach obserwujemy nieustanne ataki i umniejszanie znaczenia państwa i ludzi, którzy pracują dla państwa. Sektor publiczny jako całość, a w szczególności administracja publiczna, stały się celem rozlicznych ataków ze strony części polityków, naukowców, „think tanków” i mediów, zmierzających do osłabienia legitymizacji administracji publicznej. Zmniejszanie znaczenia państwa prowadzi do jego delegitymizacji i gloryfikacji rynku. (...) negatywnie wpływając na postrzeganie administracji publicznej i atrakcyjność sektora publicznego³.

Krytyka administracji publicznej niejednokrotnie przesłania rzeczywiste efekty pracy administracji, usuwając z pola widzenia liczne zmiany społeczne będące rezultatami działań publicznych.

Jako forma rządzenia administracja publiczna odnosi znaczące sukcesy w zmienianiu świata i większość obywateli społeczeństw uprzemysłowionych trudno wyobraża sobie świat bez administracji. Ale tak jak administracja poskramia świat, tak świat

wydaje się poskramiać administrację. Administracja wydaje się mieć kilku przyjaciół i miliony krytyków⁴.

Powyższa konstatacja tylko częściowo odzwierciedla stan faktyczny. Badania dotyczące postrzegania administracji publicznej prowadzone w państwach Unii Europejskiej ujawniają silne zróżnicowania postrzegania administracji i istotne zmiany społecznych ocen.

Pod koniec ubiegłej dekady zaufanie do administracji rządowej deklarowało 56 proc. Belgów i 63 proc. Francuzów, co stanowiło znaczną poprawę w porównaniu z okresem sprzed 10 lat⁵. W wielu innych krajach zaufanie do własnej administracji posiadała mniej niż połowa obywateli. W Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy Finlandii zaufanie do własnej administracji deklarowało 44–46 proc. obywateli, zaś w Polsce, Czechach, Rumunii jedynie 31–34 proc. obywateli.

Analizy porównawcze wykazują⁶, że społeczne zaufanie do administracji jest rezultatem złożonego procesu kształtowania struktur państwa i kultury administracji publicznej. Tak np. zaufanie do administracji rządowej powiązane jest ze wskaźnikami rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju⁷ (np. z wysokimi dochodami gospodarstw domowych, czy niskim poziomem nierówności dochodowych), jak też z oceną usług publicznych. Występuje ono częściej w społeczeństwach o wysokim poziomie akceptacji systemu demokratycznego i jego instytucji, czy wysokim poziomie kapitału społecznego. Poziom społeczne zaufania jest także wypadkową społecznych oczekiwań wobec administracji publicznej, wyobrażeń o jej roli i zadaniach pełnionych we współczesnych społeczeństwach.

Odtworzenie społecznych oczekiwań wobec administracji publicznej było jednym z zagadnień badań porównawczych przeprowadzonych przez autora niniejszego opracowania dla Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego Centralnych Administracji Rządowych (SDC/CGA). Źródłem informacji o społecznych oczekiwaniach i ocenach administracji rządowej były wypowiedzi 78 urzędników pracujących w ministerstwach i urzędach administracji rządowej 11 państw Unii Europejskiej (Belgia, Czechy, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Polska, Rumunia, Węgry i Włochy), reprezentujących wyższą i średnią kadre kierowniczą oraz pracowników administracji rządowej. W większości zagadnień diagnozy badanych trafnie odzwierciedlały dominujące oceny i opinie społeczne rejestrowane w międzynarodowych badaniach porównawczych. W dużej mierze dotyczyło

to także oceny poziomu społecznego zaufania do administracji rządowej.

W opinii większości badanych urzędników, niski poziom społecznego zaufania stanowi jeden z kluczowych problemów administracji rządowej w ich krajach. Jedynie 11 proc. badanych oceniało, że w ich krajach zaufanie do administracji rządowej posiada zdecydowana większość (powyżej 70 proc.) obywateli. Zdaniem 33 proc. badanych, zaufanie do administracji rządowej w ich kraju ma od 30 proc. do 50 proc. obywateli, zaś 21 proc. respondentów wskazywało, że zaufanie do administracji ma mniej niż 30 proc. obywateli.

Oceny społecznego zaufania różniły się znacznie w zależności od modelu administracji publicznej i poziomu zatrudnienia w administracji publicznej⁸ państw uczestniczących w badaniu. Opinie o wysokim poziomie społecznego zaufania (powyżej 50 proc. obywateli posiadających zaufanie do administracji rządowej⁹) wyrażane były przez 77 proc. badanych z państw reprezentujących kontynentalny model administracji publicznej (Francja, Belgia, Luksemburg), 43 proc. badanych z państw reprezentujących model południowoeuropejski (Włochy, Hiszpania, Grecja) i zaledwie przez 22 proc. urzędników z administracji państw Europy Środkowej i Wschodniej. Na wysoki poziom zaufania wskazywało 83 proc. respondentów z państwa o najwyższym poziomie zatrudnienia w administracji rządowej (powyżej 20 proc. ogółu zatrudnionych) i 33 proc. respondentów z państw, gdzie w administracji publicznej pracuje poniżej 14 proc. ogółu zatrudnionych.

Wypowiedzi badanych umożliwiły wyodrębnienie najważniejszych powodów, dla których obywatele obdarzają zaufaniem administrację rządową (wykres 1). Najczęściej pojawiającym się argumentem (31 proc. wszystkich wskazań) było postrzeganie administracji rządowej jako instytucji zapewniającej ochronę obywateli przed różnymi rodzajami zagrożeń, zmniejszającej ryzyka wynikające z indywidualnych niepowodzeń, czy instytucji oferującej zaspokojenie potrzeb, które nie mogą być zrealizowane przez wolny rynek czy poprzez indywidualną zaradność. Jak ujął to jeden z badanych: *Institucje administracji rządowej są często jedynymi profesjonalnymi autorytetami, do których mogą odwołać się obywatele.*

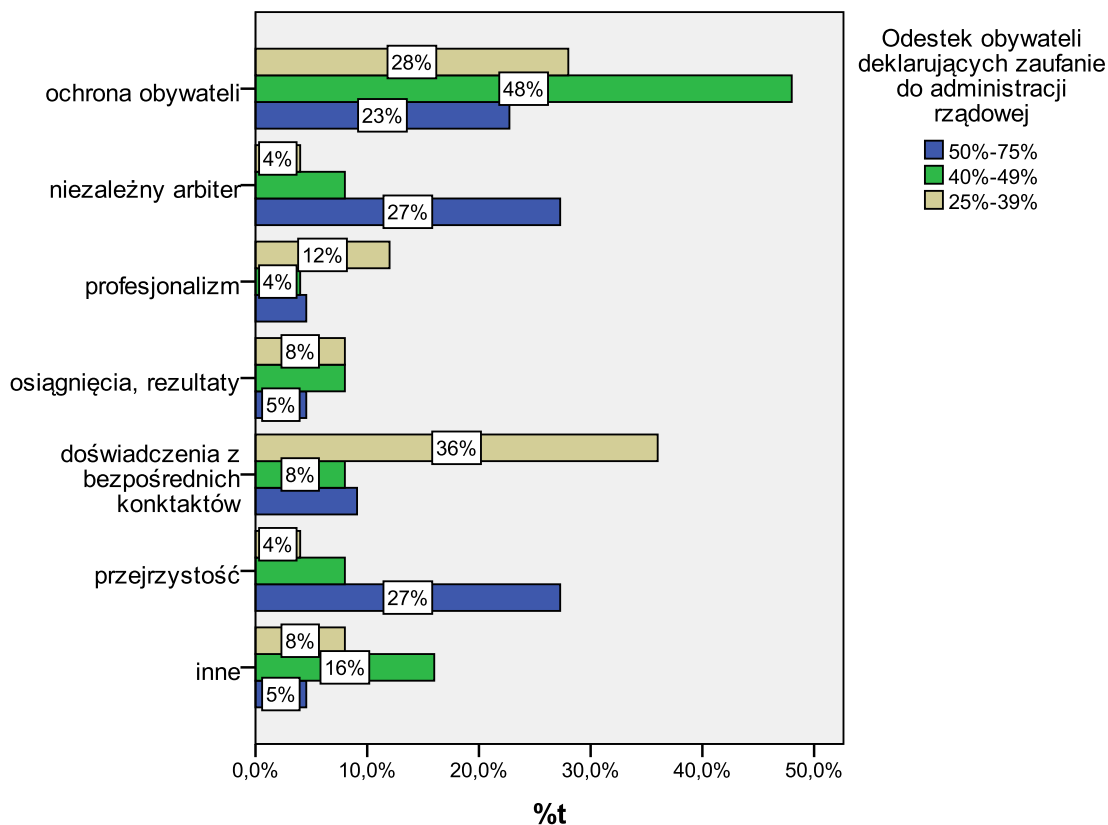
Interpretacje dotyczące postrzegania administracji rządowej jako instytucji zapewniającej zaspokojenie istotnych potrzeb społecznych łączyły się często (15 proc. wskazań) z wypowiedziami wskazującymi na społeczne oczekiwania pełnienia przez administrację niezależnego, obiektywnego arbitra, zapewniającego równość szans i reprezentującego interesy zwykłych obywateli w konfrontacji z wpływowymi grupami interesów i presją sektora prywatnego. *Obywatele oczekują, że będą traktowani z większą bezinteresownością i mniejszą chęcią generowania zysku niż ma to miejsce w sektorze prywatnym.*

Podstawowym czynnikiem zwiększającym zaufanie do administracji jest niezależność i obiektywność wykonywanych zadań.

Stosunkowo nieliczna grupa badanych (14 proc. wskazań) twierdziła, że zaufanie do administracji wynika przede wszystkim z pozytywnych doświad-

czeń obywateli, nabywanych w trakcie bezpośrednich kontaktów z urzędnikami. Wskazywano tu na znaczenie postaw życzliwości, otwartości w kontaktach z obywatelami, a także na zadowolenie ze sposobu dostarczania usług oferowanych przez administrację.

Wykres 1. Powody, dla których obywatele ufają administracji rządowej a poziom zaufania do administracji rządowej w badanych państwach



Równie często wymienianym czynnikiem (12 proc. wskazań) okazała się przejrzystość administracji. Przejrzystość rozumiana była przede wszystkim jako dostępność i czytelność procedur i zasad działania, zwiększających poczucie kontroli obywateli nad sposobem funkcjonowania urzędów.

Podobny odsetek wskazań dotyczył interpretacji wskazujących na znaczenie profesjonalnego przygotowania urzędników, posiadania wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania powierzonych zadań (11 proc. wskazań). Oczekiwania profesjonalizmu dotyczyły także metod zarządzania instytucjami publicznymi czy realizacji polityk publicznych. Najmniej liczna grupa wypowiedzi (8 proc. wskazań) uzależniała zaufanie do administracji od jej osiągnięć i rezultatów podejmowanych działań.

Badania ujawniły znaczne zróżnicowanie opinii dotyczących czynników zwiększających społeczne zaufanie do administracji. Szczególnie istotnym czynnikiem okazał się poziom społecznego zaufania w badanych państwach, rejestrowany w badaniach opinii publicznej¹⁰. Respondenci z państw charakteryzujących się wysokim poziomem zaufania (gdzie ponad 40 proc. obywateli deklarowało zaufanie do

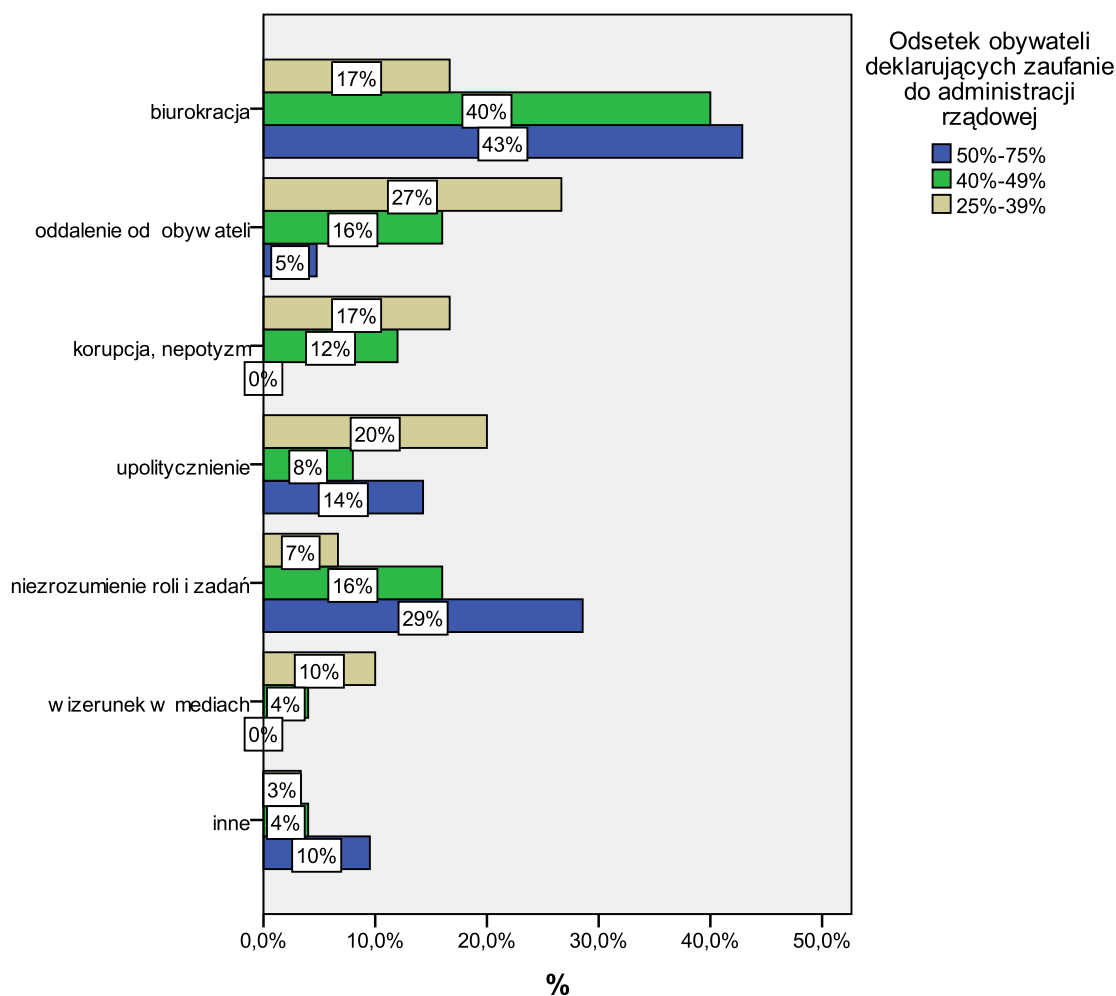
administracji rządowej) najczęściej (ponad 50 proc. wszystkich wskazań w tej grupie) odwoływali się do koncepcji administracji zapewniającej ochronę obywateli i koncepcji administracji jako niezależnego, obiektywnego arbitra. Z kolei, badani z państw o najniższym poziomie zaufania wobec administracji wskazywali najczęściej (36 proc. wszystkich wskazań w tej grupie) na kluczową rolę pozytywnych doświadczeń z bezpośrednich kontaktów z administracją i satysfakcji klientów urzędów publicznych. Powyższe argumenty pojawiały się w wypowiedziach jedynie 8–9 proc. badanych pochodzących z państw o wysokim poziomie społecznego zaufania do administracji. Inne różnice ujawniły się w przypadku przejrzystości administracji, rozumianej przede wszystkim w kategoriach czytelności procedur, zapewniających społeczną kontrolę nad działalnością administracji. Przejrzystość administracji jako najważniejszy czynnik społecznego zaufania wymieniano 27 proc. badanych z państw o najwyższym poziomie zaufania i jedynie 4 proc. badanych z państw o najniższym poziomie zaufania do administracji.

Rozbieżności dotyczące powodów, dla których obywatele ufają administracji, wskazują na istnienie

odmiennych wizji czym jest i czym powinna być administracja rządowa, podzielanych w badanych państwach. Znacząca obecność poglądów o kluczowym znaczeniu bezpośrednich doświadczeń w państwach o niskim zaufaniu do administracji sugeruje, że właśnie w tych państwach obszar bezpośrednich kontaktów obywateli z administracją wymaga znacznej modyfikacji i usprawnień (to jest zmian, które zostały zapewne wcześniej wdrożone

w życie w państwach o wysokim poziomie społecznego zaufania). Według innej interpretacji, znaczenie przywiązywane do jakości bezpośrednich kontaktów wydaje się być konsekwencją niedostatecznej obecności wizji administracji kładącej nacisk na ochronę interesów i praw przeciętnego obywatela, a przede wszystkim wizji administracji jako bezstronnego arbitra w rozwiązywaniu konfliktów i problemów społecznych.

Wykres 2. Powody braku zaufania obywateli do administracji rządowej a poziom zaufania do administracji rządowej w badanych państwach



Badania dostarczyły także wiedzy o najważniejszych przyczynach braku zaufania do administracji rządowej (wykres 2). Najczęściej pojawiająca się interpretacja (28 proc. wskazań) odwoływała się do postrzegania administracji rządowej jako zbiurokratyzowanej, wolno działającej, źle zarządzanej i nieefektywnej instytucji, tworzącej skomplikowane, niezrozumiałe procedury, (...) w których trudno poruszać się zwyktemu człowiekowi.

Inna, rzadziej wymieniana argumentacja (17 proc. wskazań), eksponowała oddalenie administracji od ludzkich potrzeb, oczekiwań i problemów. Wskazywano tu na arogancję urzędników, bagatelizowanie ludzkich problemów, zamykanie się w wewnętrznym świecie trudno zrozumiałych reguł i działań.

Zdaniem części badanych, niskie zaufanie do administracji wynika z przekonania o nadmiernym upolitycznieniu administracji rządowej (15 proc. wskazań). Administracja postrzegana jest tu zarówno jako instytucja, gdzie profesjonalne kwalifikacje wypierane są przez polityczne nominacje, jako miejsce skandali i nieetycznych zachowań polityków, realizująca partykularne interesy polityków, ale także jako instrument politycznej kontroli i opresji.

Opinie o nadmiernym upolitycznieniu administracji rządowej łączyły się z przekonaniem (11 proc. wskazań) o często spotykanych przypadkach korupcji, marnotrawieniu środków publicznych czy rozpowszechnionym nepotyzmie.

Istotnym powodem niskiego zaufania (14 proc. wskazań) zaufania jest także brak zrozumienia roli

administracji rządowej i zasad jej funkcjonowania. Administracja rządowa postrzegana jest tu jako mało przejrzysta, niechętnie dzieląca się informacjami o swojej działalności, zbyt rzadko informująca o swoich dokonaniach. Nieliczne wypowiedzi odwoływały się do negatywnego obrazu administracji przekazywanego przez media, eksponujące sytuacje kryzysowe i powielające ukształtowane w przeszłości stereotypy administracji i urzędników.

Charakterystyki przyczyn społecznej nieufności ujawniły znaczące podziały pomiędzy postrzeganiem administracji w państwach o wysokim i niskim poziomie zaufania do administracji rządowej. W tych pierwszych najczęściej upatrywano przyczyn społecznej nieufności w postrzeganiu administracji jako biurokratycznej, nieefektywnej instytucji (45 proc. wskazań w tej grupie) oraz w braku zrozumienia przez obywateli roli i zasad funkcjonowania administracji (29 proc. wskazań). W państwach o niskim poziomie społecznego zaufania najczęściej dominowały argumenty o oderwaniu się administracji od potrzeb i problemów obywateli (27 proc. wskazań) oraz o nadmiernym upolitycznieniu administracji (20 proc. wskazań).

Odtworzenie dominujących wizji administracji publicznej zakorzenionych w świadomości zbiorowej pozwala na sformułowanie rekomendacji dotyczących przyszłych działań mających na celu zwiększenie społecznego zaufania.

Pierwsza strategia koncentrowałaby się na działaniach zmierzających do zmiany przekonań uznawanych za determinanty społecznej nieufności. W państwach o niskim poziomie zaufania, w tym w Polsce, koncentrowałaby się ona na zmianie wizerunku administracji jako instytucji odseparowanej od codziennych problemów obywateli i instytucji reprezentującej wąsko rozumiane interesy partii politycznych. Zmiana takiego wizerunku nie mogłaby ograniczać się wyłącznie do działań komunikacyjnych. Istotną częścią takiej strategii powinny być zmiany funkcjonowania samej administracji.

Założeniem **drugiej strategii** byłoby odwołanie się do wizji administracji publicznej uznawanych za kluczowe determinanty zaufania w państwach, gdzie administracja publiczna cieszy się wysokim szacunkiem społecznym, to jest wizji administracji jako instytucji chroniącej podstawowe potrzeby i prawa obywateli oraz wizji administracji jako bezstronnego arbitra. Również i w tym przypadku realizacja takiej strategii wymagałaby dokonania szeregu zmian potwierdzających zgodność propagowanej wizji ze stanem faktycznym.

Przyjęcie jednej (lub obu) powyższych strategii nie oznacza zaniechania działań zmierzających do poprawy bezpośrednich relacji urzędników z obywatelami czy uczynienia administracji bardziej przyjaznej i sprawnej. Strategie sprawnego i przyjaznego państwa odpowiadają istniejącym oczekiwaniom społecznym w państwach o niskim poziomie społecznego zaufania. Przykłady państw charakteryzujących się wysokim poziomem zaufania do administracji wykazują, że koncentracja na uczynieniu administracji bardziej sprawną i przyjazną usuwa z pola widzenia kluczowe determinanty społecznego zaufania.

Stąd też, działania zmierzające do zwiększenia satysfakcji obywateli w bezpośrednich kontaktach z urzędami nie mogą zastąpić pogłębionej debaty dotyczącej roli administracji publicznej w życiu społecznym. Jednym z najważniejszych zagadnień takiej debaty powinno być ukazanie administracji publicznej jako gwaranta usług publicznych, które tylko w części może zaoferować sektor prywatny czy zapewnić indywidualną zaradność obywateli, oraz ukazanie administracji publicznej jako arbitra chroniącego obywateli przed presją rynku czy dominacją potężnych grup interesów. Wydaje się, że takie wizje administracji jedynie w niewielkim stopniu pojawiały w polskim dyskursie publicznym.

Ukazanie powyższych wizji administracji publicznej oznacza także wyjście poza obszar dominujących stereotypów, przedstawiających administrację publiczną jako strażnika skomplikowanych i niezrozumiałych procedur. Utrzymywanie się takich stereotypów usuwa z pola widzenia kluczowe wartości decydujące o jej społecznej legitymizacji i wzmacnia dominujące przekonania o wrogości i opresyjności instytucji publicznych.

Przekonanie o opresyjności instytucji publicznych i oddaleniu od potrzeb obywateli, przy jednoczesnym pomijaniu wizji administracji jako gwaranta zaspokajania potrzeb społecznych i bezstronnego arbitra, wzmacnia postawy nieufności i przekłada się na eskalację postulatów o konieczności redukcji zatrudnienia czy wynagrodzeń, widocznych w przytaczanych badaniach CBOS.

Ubocznym efektem opisywanego mechanizmu jest pogłębiająca się alienacja urzędników, odbierających kolejne sygnały nieufności i braku akceptacji. Stwarza to poważne ryzyko pojawienia się syndromu „oblężonej twierdzy”, gdzie miejsce murów i wież strażniczych zastępować będą przepisy i procedury, traktowane przez urzędników przede wszystkim jako mechanizm obronny przed atakami obywateli, mediów, ekspertów i polityków.

Przypisy

¹„Urzędowa rzeczywistość w opinii Polaków”, CBOS, Komunikat z badań, BS/146/2012, październik 2012.

²„Wizerunek służby cywilnej” (2011), ARC. Rynek i Opinia, Badanie zrealizowane dla Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

³Cardona F., „Attractiveness of the Public Service. A Matter of Good Public Governance”, SIGMA. OECD 2009; <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/32/51/44110902.pdf>.

⁴Bozeman B., „Bureaucracy and Red Tape”, Prentice Hall 1999, p.42.

⁵„European Values Survey”, dane z badań prowadzonych w latach 1999–2000 i 2008–2010.

⁶Sobiech R., „Image and Attractivity of Central Government Administrations. A Report for European Social Dialogue Committee in Central Government Administrations”, 2012;

http://www.epsu.org/IMG/pdf/Image_CGA_report_17122012_EN.pdf.

⁷W analizie wykorzystano dane OECD „Society at Glance” z lat 2008–2010.

⁸Dane Międzynarodowej Organizacji Pracy (LABORSTA) – zatrudnienie w administracji publicznej (general government) w stosunku do ogółu zatrudnionych w 2008 r.

⁹„European Values Survey”, dane z badań prowadzonych w latach 2008–2010.

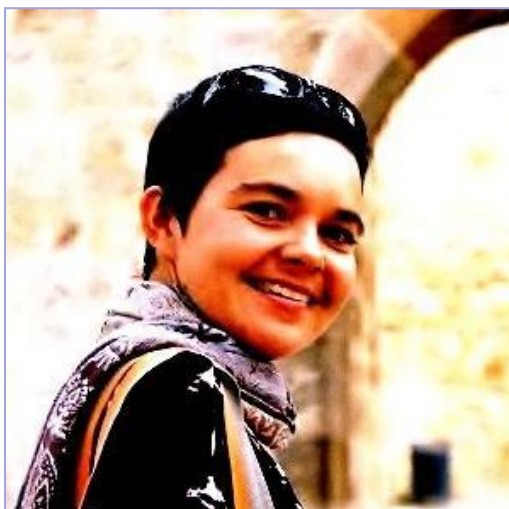
¹⁰Ibidem.



Pracownicy sektora publicznego

Postawy, wartości, misja?

Anna Borkowska



Wprowadzenie

W swoim życiu, w wielu różnych sytuacjach i kontekstach ludzie posługują się w sposób naturalny i nierzadko zautomatyzowany podstawowym podziałem, jakim jest podział na to, co dobre i pożądane – wartościowe, oraz to co złe, szkodliwe i niepożądane. Percepcja świata i ocena poszczególnych jego elementów zgodna z tym kryterium towarzyszy człowiekowi jako jednostce przez całe życie. W psychologii ta dychotomia zdefiniowana jest jako podstawowe motywacje: dążenie vs unikanie. Wybór pomiędzy tym, co dobre i pożądane (choć nierzadko niełatwe do osiągnięcia), a tym, co niepożądane, w znacznym stopniu opiera się na wyznawanych przez jednostkę wartościach. To one wskazują, o które rzeczy, stany, dobra należy zabiegać, dążyć do nich, a czasem – walczyć, a które nie są godne naszego wysiłku i zaangażowania, a nawet należy ich unikać. Z powodu swojej siły wpływu na zachowanie i zaangażowanie jednostek, wartości stały się przydatne zarówno w psychologicznej diagnozie indywidualnych zachowań i przekonań, jak też w opisie i wyjaśnianiu aktualnego stanu społeczeństwa, jego możliwości rozwojowych, czy poszukiwania przyczyn istotnych zjawisk społecznych (Czerw, Borkowska 2012, Borkowska 2010, Boski 2010).

Z drugiej strony, wartości są podstawowym elementem tworzącym kultury – zarówno te, które swym zasięgiem obejmują znaczne zbiorowiska ludzi (np. kultury obejmujące całe kontynenty czy epoki), jak

Anna Borkowska

Doktor psychologii, adiunkt w Zakładzie Psychologii i Ergonomii Wydziału Informatyki i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej.

Jej aktywność naukowa i badawcza dotyczy relacji pomiędzy funkcjonowaniem emocjonalnym i społecznym – temu zagadnieniu była poświęcona rozprawa doktorska. Kolejnym obszarem zainteresowań jest społeczny i psychologiczny kontekst aktywności zawodowej. Współautorka metody do diagnozy zainteresowań zawodowych – Kwestionariusza Zainteresowań Zawodowych.

Członek Rady Programowej Polskiego Towarzystwa Psychologii Pozytywnej.

też zdecydowanie mniej liczne grupy (kultury środowiskowe, organizacyjne) (Boski 2010, Hofstede, Hofstede 2007). Wartości wyznawane wspólnotowo, w ramach konkretnych kultur wskazują swoim członkom, co powinno być dla nich ważne, w co powinni inwestować swoje zasoby i co chronić.

Analizując literaturę przedmiotu, nieco zaskakująco zapewne może wydać się fakt, iż w piśmiennictwie z tego obszaru pojawia się stosunkowo niewiele badań dotyczących siły wpływu wartości na realne zachowania i działania jednostek, w porównaniu z liczbą badań dotyczących postaw, motywów czy potrzeb (Borkowska 2010, Żylicz 2010). Najbardziej znaną koncepcją psychologiczną odwołującą się wprost do wartości jest teoria Milтона Rokeacha. Rokeach opiera swój model na założeniu, iż wartości są fenomenem subiektywnym, tj. postrzeganym, analizowanym i realizowanym przez jednostkę. Nie są natomiast obiektywną charakterystyką świata. Stanowią raczej istotny aspekt modelu świata, który każdy człowiek tworzy w sposób indywidualny, a który następnie wpływa na jego zachowania i interakcje ze światem rzeczywistym (Borkowska 2010, Brzozowski 2008).

Praca zawodowa a wartości

Ważnym elementem owego całościowego, mentalnego modelu świata jest obraz szczególnej aktywności ludzi, jaką jest praca zawodowa. Jest to aktywność powszechna, o długiej perspektywie czasowej (analizowanej i realizowanej w kontekście

całego życia), bardzo mocno angażująca liczne zasoby jednostek, umożliwiająca im rozwój, ale też niepozbawiona różnego rodzaju ryzyka. Już ta skrótna charakterystyka pracy zawodowej jako jednej z podstawowych aktywności współczesnego człowieka wskazuje na jej wagę, a także potrzebę refleksji i badań w tym obszarze. Nie zaskakuje zatem, iż wartości z nią związane także stały się przedmiotem zainteresowania wielu autorów (Bajcar, Borkowska, Czerw, Gąsiorowska 2011, Boski 2010, Paszowska-Rogacz, 2003). Problem: praca zawodowa a wartości, przyjmuje co najmniej dwa oblicza. Można zatem rozważać, jakiego rodzaju wartości, czy całe ich systemy, motywują ludzi do wybierania, realizowania i rozwijania aktywności w konkretnych zawodach, organizacjach czy większych strukturach. Jaki układ wyznawanych wartości sprawia, że w konkretnych sytuacjach odczuwać możemy satysfakcję i spełnienie bądź przeciwnie – niezadowolenie i poczucie niezrealizowania. Z drugiej zaś strony można stawiać pytania o pracę jako wartość i konsekwencje wagi tej wartości dla funkcjonowania jednostek i społeczeństw. Współczesne, najbardziej powszechne podejście do pracy zakłada, iż ludzie podejmują pracę i angażują się w nią zarówno z powodu konieczności utrzymania siebie i najbliższych, ale też chcą poprzez pracę osiągnąć inne ważne cele oraz zrealizować wyznawane przez siebie wartości.

Praca jako wartość sama w sobie stanowi ważny element kultury, np. kultur związanych z wyznaniem (klasycznym przykładem jest koncepcja protestanckiej etyki pracy Maxa Weбера). Jednak dla niniejszych rozważań wydaje się, że równie istotne jest traktowanie pracy jako wartości instrumentalnej wobec innych. Warto zatem sięgnąć do wyników przekrojowych badań mówiących o systemie wartości Polaków, tj. Diagnozy Społecznej. Badania te dowodzą, że Polacy, choć cenią pracę jako wartość, prawdopodobnie jednak nie traktują jej jako wartości samej w sobie, ale uznają za najważniejszy środek do realizowania innych wartości (a zatem ma ona zdecydowanie charakter instrumentalny). Dane z Diagnozy Społecznej pokazują, iż system wartości Polaków jest stabilny, a wśród 13 wartości, prezentowanych i stanowiących potencjalną podstawę udanego życia, wartość „praca” zajmuje stosunkowo wysokie 4. lub 5. miejsce (32 proc. wskazań w 2009 r. i 30,7 proc. w 2011 r.) (Czapiński, Panek 2011). Analizy przeprowadzone w ramach Diagnozy wskazują, że pracę cenią nieco bardziej mężczyźni niż kobiety, a także osoby uboższe niż dobrze sytuowane. Praca jako dobro, wartość, znacznie przewyższa wagą takie kategorie, jak przyjaciele, Bóg, Opatrzność, uczciwość, wolność czy wykształcenie.

Zapewne dla Czytelników jeszcze bardziej interesujące mogą okazać się jednak analizy dotyczące systemów wartości wyznawanych przez poszczególne grupy społeczne czy zawodowe. Dane dotyczące tych systemów, czy wręcz profili wartości, mogą dać odpowiedź na pytanie, czy w konkretnych zawodach pracują osoby o odpo-

wiednim systemie motywacji i wartości. Odpowiedniość oznacza dopasowanie osobistych systemów wartości do wymagań, etosu danego zawodu, a nawet szczególnego powołania. Owo dopasowanie może skutkować zarówno lepszym (efektywniejszym) funkcjonowaniem w takich zawodach, jak i dawać pracownikom wysoki poziom satysfakcji i poczucie spełnienia w aktywności zawodowej. W szczególności dotyczy to tych grup zawodowych, które obarczone są wysokim stopniem odpowiedzialności społecznej, w których pracownicy odpowiedzialni są za innych ludzi lub powierzone im dobro publiczne (Czerw, Borkowska 2010, Bajcar, Borkowska, Czerw, Gąsiorowska 2011). Takimi zawodami są zawody zaufania publicznego, pożytku publicznego czy pomocowe (nomenklatura nie jest w tym przypadku jednoznaczna).

Zawody z misją społeczną

W swoich pracach i badaniach wraz ze współpracownikami odwołujemy się do pojęcia zawodów z misją społeczną, którą definiujemy jako „przekonanie ludzi o szczególnym charakterze ich pracy (...), wiąże się ono z zaangażowaniem i poświęceniem pewnych dóbr i wartości, jak własny czas wolny, relacje z najbliższymi itp. Spodziewanym efektem takiej aktywności nie jest osiągnięcie utylitarnego, a tym bardziej hedonistycznego celu, lecz dobro, zaspokojenie potrzeb i osiągnięcie celów przez inne osoby bądź całe grupy.” (Czerw, Borkowska, 2010, s. 305). Misja społeczna byłaby zatem swoistą motywacją związaną z postawą pomocową i szczególnym obrazem swojej pracy. W licznych badaniach opartych na koncepcji zawodów z misją społeczną wykazano, iż poziom tej szczególnej motywacji i tego rodzaju przekonań jest istotnie wyższy w grupach pracowników zawodów medycznych, nauczycielskich, opiekuńczych i ratowniczych. W naszych dotychczasowych badaniach zawód urzędnika (pracownika administracji publicznej) nie został co prawda zdefiniowany jako zawód z misją społeczną, jednak jego specyfika, zorientowanie na dobro publiczne, jasno sformułowany etos i kodeks etyczny, a także szczególne wymagania stawiane przed pracownikami administracji wskazują, że profil wartości i orientacja misyjna może również dotyczyć tej grupy zawodowej.

W przytoczonych wyżej badaniach nad motywacjami pracowników zawodów z misją społeczną, ich poczuciem misji, wyznawanymi wartościami i satysfakcją z pracy uzyskaliśmy ponadto bardzo interesujące wyniki dotyczące różnic w systemach wartości: zgodnie w przyjętymi hipotezami grupa „misjonarzy” okazała się istotnie silniej motywowana wartościami z grupy wartości prospołecznych, tj. altruizmem, przynależnością do grupy, byciem użytecznym dla innych, uznaniem. Natomiast „niemisjonarze” okazali się bardziej przywiązani do awansu, władzy i generalnie sprawowania kontroli, ale także uzyskiwania satysfakcji i wymiernych gratyfikacji z pracy (Borkowska, Czerw, 2013, s. 44). Ponadto pracowników zawodów z misją społeczną

charakteryzuje wyższy poziom motywacji nakierowanej na bezpieczeństwo i sprawiedliwość w pracy. Obie grupy nie są zaś zróżnicowane pod względem potrzeby samorealizacji w pracy. Można zatem interpretować te wyniki jako obraz aksjologicznego zróżnicowania pracowników „misyjnych” i „niemisyjnych”. Obie grupy w obszarze aktywności zawodowej mają równie silną potrzebę samorealizacji i spełnienia się, jednak rozumienie sukcesu i spełnienia, a także możliwych dróg jego osiągnięcia jest już mocno zróżnicowane. Osoby pracujące w zawodach misyjnych opierają swoje wyobrażenie o spełnieniu i sukcesie na byciu z ludźmi i dla ludzi, potrzebie zapewnienia sobie i innym skutecznych, ale też uczciwych i sprawiedliwych rozwiązań różnego rodzaju problemów. Osoby z zawodów niemisyjnych w większym stopniu przywiązane są do zdobywania władzy, realizowania kariery, wymiernych gratyfikacji jako wskaźników sukcesu i czynnika determinującego satysfakcję z własnej pracy.

Pogłębione analizy wykazały jednak, iż grupa pracowników zawodów z misją społeczną nie jest jednorodna (Czerw, Borkowska 2012). Okazało się, że wśród badanych zawodów można wyróżnić grupy, które można określić jako bliższe ideału „człowieka z misją” (analizy profilowe wykazały istnienie profilu tzw. prawdziwych misjonarzy). Osoby należące do tej grupy charakteryzuje wysokie przywiązanie do wartości prospołecznych, samorealizacji, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i uczciwości, ale obniżona jest potrzeba władzy, hedonizmu i gratyfikacji. Z drugiej zaś strony istnieje niepokojąca grupa nazwana przez autorki „przypadkowymi pracownikami”, która charakteryzuje się niskimi wynikami na wszystkich czterech branych pod uwagę grupach wartości. Osoby te nie są zainteresowane i motywowane ani samorealizacją w pracy, ani dążeniem do uczciwości i sprawiedliwości, nie są ważni dla nich inni ludzie i relacje z nimi, nawet dążenie do dobrobytu i władzy nie motywuje ich do pracy. W badaniach wyróżniono jeszcze inne pośrednie profile wartości, które odpowiadały zróżnicowanym postawom wobec pracy i systemom wartości wyznawanych przez osoby badane. Zaskakujące okazały się odkryte różnice pomiędzy poszczególnymi zawodami, których przedstawiciele należeli do różnych profili wartości. Niepokojący wydaje się autorkom fakt, iż w grupie o profilu „przypadkowi pracownicy” najliczniejszą grupę stanowili przedstawiciele służb mundurowych, tj. policjanci. Natomiast „prawdziwych misjonarzy” najwięcej zanotowano w grupie nauczycieli (choć jednocześnie sporo wśród nich również „przypadkowych pracowników”) oraz pracowników medycznych (pielęgniarek i ratowników medycznych).

Niezwykle istotnym wydaje się zatem odpowiedź na pytanie: jakim profilem wartości powinien charakteryzować się urzędnik? Czy zawód, który wymaga odpowiedzialności za innych, rozumienia ich potrzeb, sprawnej z nimi komunikacji z jednej strony, ale z drugiej – rzetelności, uczciwości, wysokich

kompetencji merytorycznych i sprawiedliwego używania dostępnej władzy, w ramach swojego etosu stawia na wartości prospołeczne, samorealizacyjne, czy może sprawiedliwościowe? Czy ludzie zatrudniający się w administracji publicznej rzeczywiście służbę publiczną gotowi są pełnić? I jak ją rozumieją? Czy ich osobiste systemy wartości odpowiadają strukturze wartości „prawdziwych misjonarzy”, dla których osobisty sukces materialny, sprawowana władza i dobrobyt są ostatnie w hierarchii? Czy służba wymaga tego rodzaju poświęcenia? Czy też powinna raczej stawiać i wymagać wyznawania i realizowania w pracy wartości sprzyjających wysokim kompetencjom i rozwojowi pracowników? Otwartą kwestią pozostaje pytanie, czy właściwy wybór (oparty na dopasowaniu indywidualnego profilu wartości do wymogów etycznych służby) będzie się wiązał z większą satysfakcją, efektywniejszą pracą i poczuciem samorealizacji? Warto poddać pod rozwagę powyższe kwestie, a odpowiedzi na te pytania poszukiwać w przyszłych projektach badawczych. Należy jednak przestrzec przed wykorzystaniem diagnozy wartości deklarowanych i realizowanych w pracy w selekcji potencjalnych pracowników lub systemie ich oceniania. Najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się wspólny namysł nad etosem służby cywilnej w kontekście wartości realizowanych w pracy. W kolejnym zaś kroku próba stworzenia programu rozwijającego i wspierającego taki profil wśród pracowników.

Literatura

- Bajcar B., Borkowska A., Czerw A., Gąsiorowska A., *Satysfakcja z pracy w zawodach z misją społeczną. Psychologiczne uwarunkowania*, GWP, Gdańsk 2011.
- Borkowska, A., Czerw A., Zróżnicowane systemy wartości pracowników w różnych typach zawodów, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2013, nr 1, s. 35-47.
- Borkowska, A., Etyka misyjności a etyka produktywności – perspektywa kulturowa. W: M. Uliński (red.) *Wartości podstawowe w kontekstach współczesnych*, Aureus, Kraków 2010, 209–228.
- Boski, P., *Kulturowe ramy zachowań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Academica Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2010.
- Brzozowski, P., *Wzorcowa hierarchia wartości*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Czapiński J., Panek T., (red.), *Diagnoza społeczna 2011: warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics” 2011, vol. 5, issue 3.
- Czerw A., Borkowska A., Praca zawodowa jako obszar realizowania misji społecznej, *Psychologia Społeczna*, 2010, T. 5, nr 4, s. 303–315.
- Hofstede G., Hofstede G. J., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Paszowska-Rogacz A., *Psychologiczne podstawy wyboru zawodu. Przegląd koncepcji teoretycznych*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2003.
- Żylicz P. O., *Psychologia moralności. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Academica, Warszawa 2010.

 powrót



Pokolenia X i Y w korpusie służby cywilnej a zarządzanie

Anna Świąderska
Główny specjalista, Departament Służby Cywilnej KPRM

W prasie specjalistycznej z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi coraz częściej pojawiają się artykuły o różnych pokoleniach występujących obecnie na rynku pracy. Trwa ewolucja pokoleniowa w organizacjach. Również w urzędach administracji można zauważyć zróżnicowane podejście do pracy i oczekiwania wśród starszych i młodszych pracowników. W niniejszym artykule podjęto próbę dokonania krótkiej charakterystyki pokolenia X, obejmującego osoby urodzone w latach 1961–1981, oraz pokolenia Y, do którego zalicza się osoby urodzone w ramach wyżu demograficznego po 1981 r., a także przedstawiono udział w strukturze zatrudnienia w korpusie służby cywilnej każdego z nich. Każde z tych pokoleń charakteryzuje odrębny system przekonań, wartości i poglądów, zarówno w stosunku do życia, jak i do pracy.

Pokolenie X

Dla pokolenia X praca jest bardzo istotnym obszarem życia i stanowi dużą wartość. Osoby z tego pokolenia szanują pracę, okazują pokorę i zaangażowanie wobec pracodawcy. Identyfikują się z organizacją i aktywnie dążą do realizacji jej celów. Przestrzegają formalnych i nieformalnych zasad oraz regulaminów obowiązujących w organizacji. Mogą nie czerpać satysfakcji z pracy w firmie, jednak nie zrezygnują z niej, gdyż boją się zmian zawodowych i budowania na nowo swojej pozycji w firmie. Preferują długi czas pracy w jednej organizacji.

Duże zaangażowanie w wykonywanie obowiązków, trudność w stawianiu granic pomiędzy życiem osobistym i zawodowym, rozdźwięk pomiędzy okazywaną a rzeczywistą postawą wobec pracy są czynnikami zwiększającymi ryzyko pojawienia się patologii zawodowych, takich jak wypalenie, pracoholizm, stres, kryzys „środką” kariery itp. Najbardziej odpowiadają im tradycyjne formy organizacji czasu i miejsca pracy¹.

Pracownicy zaliczani do pokolenia X wolą sekwencyjność działania, porządek, ustaloną kolej rzeczy. Logika postępowania to: pierwszeństwo pracy nad relaksem, awans uzależniony od stażu pracy, pionowa struktura rozwoju w firmie. Sekwencyjność może oznaczać również wykonywanie zadania jednego po drugim i niechęć do wykonywania wielu czynności naraz. Osoby z pokolenia X są przywiązane do zastanych reguł

i porządku, co może skutkować niechęcią lub opozycją wobec zmian. Bardziej cierpliwe, wierzą w reguły i je szanują, zwłaszcza przy podwyżkach i awansach. Złamanie zasad i reguł – awans czy podwyżka młodszego stażem – wywołują u tych osób poczucie niesprawiedliwości i rozgoryczenie.²

W pracy dla X naturalne jest zachowanie dystansu pomiędzy nim a innymi pracownikami. Silnie hierarchizuje on strukturę w organizacji i jego relacje z przełożonym i starszymi stażem są pełne szacunku i pokory. Podobnie jest z klientami zewnętrznymi. W bezpośrednich kontaktach osoba z pokolenia X stara się nie wyrażać swojego niezadowolenia wprost, ostrożnie wyraża opinie. Przyjmuje niesprawiedliwą krytykę czy złośliwe uwagi w imię dobrych relacji i atmosfery w pracy, ale równocześnie może mieć problem z asertywnym wyrażaniem emocji i sprzeciwu. Reprezentanci tego pokolenia często korzystają z doświadczeń starszych stażem pracowników i ogólnie preferują bardziej bezpośrednie kontakty ze współpracownikami³.

Pokolenie Y

Dla pokolenia Y praca jest istotnym elementem życia, jednak nie najważniejszym. Czasem większe znaczenie mogą mieć relacje ze znajomymi, bliskimi, zainteresowania, czas wolny. Jeśli praca wymaga ciągłego realizowania obowiązków w nadgodzinach, częstego odbierania telefonów i e-maili w czasie prywatnym, znoszenia nieprzyjemnej atmosfery w zespole pracowniczym, osoba z pokolenia Y prawdopodobnie bardzo szybko ją zmieni lub w ogóle nie podejmie się jej wykonywania. Fakt zmiany miejsca pracy traktowany jest w sposób naturalny. Najważniejsze by to, co się robi, nie było nudne, dawało pieniądze i możliwości rozwoju, który zwiększa wartość pracownika na rynku pracy. Y nie definiują siebie poprzez pracę i bardziej cenią siebie niż organizację. Ich zaletą jest to, że większość zadań są w stanie wykonać, nie ruszając się sprzed komputera. Są aktywni, wykształceni i świadomi swoich kompetencji. Swobodnie poruszają się po cyfrowym świecie, łatwo nawiązują kontakty i zawierają przyjaźnie na całym świecie. Na rzecz życia w sieci mogą ograniczać kontakty bezpośrednie. Łatwiej wyrażają emocje drogą pośrednią, bez dyskusji i ryzyka popsucia relacji. Y nie poddają się bezrefleksyjnie zasadom ani regułom. Oczekują otwartych relacji i szacunku. Często robią wiele

rzeczy w tym samym czasie i nie mają problemu z przełączaniem uwagi czy z pozornie chaotycznym sposobem działania. Nie lubią czekać, dostosowywać się do niepasującego porządku, czy zgadzać się na niesprawiedliwe ich zdaniem zasady. Są promotorami zmian, swobody i otwartości. W pracy często są trudni do współpracy dla konserwatywnych organizacji i przełożonych. W pracy zachowują się niestandardowo, mogą prezentować kontrowersyjne zachowania, aby otwarcie zanegować niepasujące im zasady.⁴

Powyższe charakterystyki nie oznaczają jednak, że wszystkie osoby urodzone w danym okresie zachowują się identycznie. Jak pokazuje badanie Deloitte⁵, w ramach tzw. generacji Y można wyróżnić co najmniej sześć kategorii osób różniących się zasadniczo podejściem do pracy i kariery zawodowej.

Na jednym biegunie są ci, dla których praca jest jedną z nadrzędnych wartości. Są wśród nich:

- **Nastawieni** na pracę (kariere stawiają na pierwszym miejscu),
- **Wymagający** (ceniący pracę, pieniądze, ale też czas wolny) oraz
- **Poszukujący** znaczenia (ważny jest osobisty rozwój związany zarówno z pracą, ale też z rodziną).

Po drugiej stronie są natomiast:

- **Unikający** (praca nie jest ważną wartością),
- **Beztroscy** (stawiających przede wszystkim na przyjaciół i miłe spędzanie czasu) oraz
- **Zdystansowani** (ceniących rodzinę, zdrowie i spokój).⁶

Pokolenia X i Y w polskiej służbie cywilnej

Tabela 1. Udział poszczególnych grup pokoleniowych w strukturze zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (ksc)

Grupa urzędów	Pokolenie Y (w proc.)	Pokolenie X (w proc.)
Ministerstwa	16,3	58,9
Urzędy centralne	18,6	51,7
Urzędy wojewódzkie	16,1	50,8
Wojewódzka administracja zespolona	12,9	52,4
Powiatowa administracja zespolona	18,9	56,1
Izby skarbowe	12,0	64,1
Urzędy skarbowe	12,9	57,9
Urzędy kontroli skarbowej	6,7	61,4
Pozostała administracja niezespolona i inne	13,2	51,1
Placówki zagraniczne	5,0	61,0
OGÓLEM KSC bez administracji skarbowej	15,3	53,5
Ogółem administracja skarbowa	12,2	58,7
OGÓLEM KSC	14,1	55,5

Tabela 2. Zatrudnienie w podziale na grupy stanowisk (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)

Grupa stanowisk	Pokolenie Y (w proc.)	Pokolenie X (w proc.)
Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	1,5	64,1
w tym kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej w MSZ	0,0	67,8
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej	0,8	46,1
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej	2,7	58,2
Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej	3,7	55,2
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej	14,5	59,3
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej	30,8	45,2
Służba zagraniczna	7,3	60,1
OGÓLEM	14,1	55,5

Udział Y w strukturze zatrudnienia w podziale na grupy stanowisk wyraźnie pokazuje, że najwięcej młodych osób zatrudnionych jest na stanowiskach należących do grupy stanowisk wspomagających i specjalistycznych, czyli takich, gdzie nie wymaga się od pracowników wieloletniego doświadczenia zawodowego. Nieliczne przypadki przedstawicieli Y na stanowiskach kierowniczych mogą nieść iskrę nadziei i świadczyć o tym, że „szklany sufit” nie jest tak twardy, jak się wydaje.

Tabela 3. Zatrudnienie według wieku i płci w podziale na grupy stanowisk (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)

Grupa stanowisk	Płeć	Pokolenie Y (w proc.)	Pokolenie X (w proc.)
Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	Kobiety	1,9	64,2
	Mężczyźni	1,2	64,0
w tym kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej w MSZ	Kobiety	0,0	79,3
	Mężczyźni	0,0	62,3
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej	Kobiety	1,1	47,9
	Mężczyźni	0,6	44,6
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej	Kobiety	2,6	59,2
	Mężczyźni	3,0	56,6
Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej	Kobiety	3,5	56,5
	Mężczyźni	4,1	52,7
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej	Kobiety	13,5	60,3
	Mężczyźni	17,1	56,9
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej	Kobiety	31,0	46,2
	Mężczyźni	30,2	42,2
Służba zagraniczna	Kobiety	8,4	68,3
	Mężczyźni	6,5	53,8
OGÓLEM KOBIETY		14,2	56,5
OGÓLEM MĘŻCZYŹNI		13,9	53,3

Patrząc na udział kobiet i mężczyzn w strukturze zatrudnienia w służbie cywilnej, można zauważyć, że pokolenie Y stanowi mniej niż 15 proc. zatrudnionych zarówno wśród kobiet, jak i wśród mężczyzn.

Jednym z aspektów, który może wpływać na małe zainteresowanie pracą w administracji i niski udział pokolenia Y w strukturze zatrudnienia, jest stereotypowe postrzeganie urzędów jako skostniałych organizacji, w których dominują utarte schematy i procedury, do których trzeba się dostosować, co nie do końca odpowiada typowym Y. Z punktu widzenia osób wychowanych w świecie nowinek technicznych, nieliczne przykłady wykorzystywania przez administrację nowoczesnych technologii również mogą wpływać na brak zainteresowania młodych osób podejmowaniem pracy w administracji.

Jak zarządzać zespołem, w którym występują przedstawiciele różnych pokoleń?

Aby móc dobrze zarządzać, należy przede wszystkim zadać sobie pytanie, czym będzie się zarządzać. Pomijając aspekty prawne, można w skrócie powiedzieć, że każda organizacja to grupa ludzi, którzy pracują dla osiągnięcia wspólnego celu. W psychologii biznesu coraz częściej mówi się, że dziś stworzenie produktu, osiągnięcie celu wymaga połączenia odmiennych sposobów myślenia pokoleń Y i X⁷. Jednak żeby praca takiego zespołu dawała zakładane efekty, potrzebne są odpowiednie podejście i narzędzia, a to stanowi ogromnie wyzwanie dla każdego zarządzającego.

Siłą dobrze rozwijającej się organizacji są lojalni, identyfikujący się z nią pracownicy. Zarządzanie zespołem złożonym z pokoleń X i Y to ogromne wyzwanie, które daje również wiele możliwości. Najbardziej wartościowa wydaje się możliwość wymiany doświadczeń między młodymi a wieloletnimi pracownikami. Dialog międzypokoleniowy pozwala na wymianę doświadczeń i spostrzeżeń, np.:

- Pracownicy z pokolenia Y są kreatywni i mają dużo nowych pomysłów, ale do ich wdrożenia potrzebne jest doświadczenie, jakie mają X. Pod okiem starszych mentorów Y mogą się rozwijać, a jednocześnie unikać błędów.
- Zaletą osób z pokolenia X jest doświadczenie zawodowe, ale osoby te mogą mniej swobodnie

poruszać się wśród nowinek technologicznych, dlatego wiedzę tę mogą czerpać od Y, którzy na co dzień korzystają z nowych rozwiązań.

- X to pracownicy niezależni, posiadający już duży kapitał wiedzy. Często zajmują kierownicze stanowiska. Z jednej strony muszą zarządzać młodszymi pracownikami, a z drugiej wciąż podlegają pokoleniu starszemu. Stanowią idealny pomost komunikacyjny między skrajnymi pokoleniami w firmie.⁸

Zderzenie różnych pokoleń w pracy nie musi oznaczać problemów. Wzajemne przenikanie się i czerpanie korzyści może wywołać efekt synergii. Ludzie o różnym podejściu mogą uczyć się od siebie nawzajem jak żyć zgodnie z własnymi potrzebami i osiągać wspólne cele. Zachowanie zasady *work-life-balance* jest potrzebne każdemu, niezależnie od wieku, a możliwość współpracy może przynosić korzyści nie tylko pracownikom, ale również organizacjom.⁹

Przypisy

¹Test przynależności pokoleniowej, „Personel i Zarządzanie” 2012, nr 11 (272), s. 120–121.

²Zarządzane pokoleniami w miejscu pracy – hrstandard.pl portal branży HR, <http://hrstandard.pl/2009/09/01/zaradzane-pokoleniami-w-miejscu-pracy/>.

³Generacje X, Y, C, „Personel i Zarządzanie” 2012, nr 12 (273), s. 58–62.

⁴E. Chester, *Młodzi w pracy. Jak zadbać o pracowników z pokolenia Y*, wyd. Helion, Warszawa 2006.

⁵Światowe wyzwania HRM na nowy rok, „Personel i Zarządzanie” 2013, nr 1(274), s. 113–114; Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniu w służbie cywilnej w 2012 r. – opracowanie Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

⁶Przedstawiciele pokolenia Y oczekują od pracodawców więcej – hrstandard.pl portal branży HR, <http://hrstandard.pl/2013/04/05/przedstawiciele-pokolenia-y-oczekuja-od-pracodawcow-wiecej/>.

⁷Godzenie pokoleń, „Personel i Zarządzanie” 2012, nr 4(265), s. 48–50.

⁸Pokolenie Y, X i 50 plus w jednej firmie – hrstandard.pl portal branży HR, <http://hrstandard.pl/2012/12/19/pokolenie-y-x-i-50-plus-w-jednej-firmie/>.

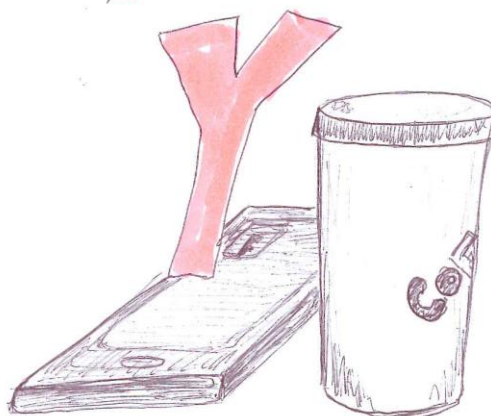
⁹Zderzenie pokoleń w pracy – hrstandard.pl portal branży HR, <http://hrstandard.pl/2011/10/11/zderzenie-pokolen-w-pracy/>.

□



8¹⁵

PKOLENIA WURZĘDZIE



MONIPIAR



Pracodawcy o absolwentach KSAP

Wybrane fragmenty niepublikowanych badań

Prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz

Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
dyrektor KSAP od listopada 2006 r. do kwietnia 2008 r.



W artykule zostały przedstawione opinie pracodawców – dyrektorów generalnych urzędów centralnych na temat przygotowania zawodowego absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Badania zostały przeprowadzone przez autorkę dwa razy: w roku 2005 i 2009.

Założono, że głównymi pracodawcami absolwentów są dyrektorzy generalni zatrudniających ich urzędów. Wszystkim badanym dyrektorom generalnym zostały zadane dwa pytania:

- Jakimi szczególnymi cechami powinien odznaczać się pracownik administracji publicznej (służby cywilnej), czy cechy takie mają absolwenci KSAP?
- Czy i czym wyróżniają się absolwenci KSAP w pracy zawodowej?

Badania miały dostarczyć informacji o szczególnych cechach, którymi – w opinii pracodawców – wyróżniają się absolwenci KSAP-u na tle absolwentów innych – krajowych bądź zagranicznych uczelni. (Przytoczone opinie zaznaczono kursywą.)

Jedną z istotnych cech wyróżniających środowisko absolwentów KSAP, wskazywanych przez część badanych, jest *utrzymywanie więzi środowiskowej*. Dotyczy to – zdaniem badanych – większości absolwentów KSAP. *Większość z nich (albo wszyscy) należy do Stowarzyszenia Absolwentów KSAP. Widać też, że oni się wzajemnie popierają, w sensie takim korporacyjnym.*

Zmiany w kształceniu w KSAP oraz zmiany w ogóle, w sytuacji absolwentów wyższych uczelni, wymuszają sytuacja zewnętrzna i zmieniające się funkcje administracji publicznej. W przygotowaniu absolwentów i ich pozycji na rynku pracy następują istotne zmiany, jest to proces ciągły. *Wraz z upływem czasu różnice między absolwentami wyższych uczelni a absolwentami KSAP stopniowo się zacierają. W pierwszym okresie działania Szkoły absolwentów KSAP cechowały młody wiek i dobra znajomość języków obcych. Taka ocena wynika też z faktu, że w pierwszych latach transformacji młodzi*

absolwenci szkół wyższych nie podejmowali pracy w administracji publicznej. Wraz z upływem czasu cecha ta zanika (...) wydaje się, że z roku na rok te rozwarłe nożyce się zamykają. W pierwszych latach jednak było widać różnicę, bo w początku lat 90. mało było młodych ludzi, którzy przychodzili do administracji, bo nie chcieli wiązać się z nudną pracą urzędnika (...). Inną cechą wyróżniającą absolwentów była szersza wiedza, którą czerpali z różnych źródeł, w tym wiedza i doświadczenie wyniesione z odbywanej praktyki zagranicznej. (...) młodzi ludzie po KSAP-ie mieli inne możliwości kształcenia się; czerpali wiedzę z różnych źródeł. Kiedy przyjeżdżali po kilku miesiącach pobytu za granicą, to wnosili nowe, inne spojrzenie na funkcjonowanie urzędów; to było widać w ich postawach i zachowaniach.

Jednak wraz z upływem czasu, co obserwuje się w ostatnich latach, o pracę w urzędach ubiegają się i podejmują ją absolwenci różnych uczelni krajowych i zagranicznych. Zacierają się więc różnice między nimi a absolwentami KSAP. W opinii badanych *zmiany w funkcjonowaniu KSAP wymusi konkurencja ze strony absolwentów innych uczelni. To proces stale postępujący. O pracę w administracji ubiega się bardzo wielu młodych ludzi. (...) aplikują na wolne stanowiska, są tam zatrudniani; mają wysokie kwalifikacje, teraz już nie mówimy o znajomości języka angielskiego, bo to przestaje być wyróżnikiem. Wraz ze zmianą sytuacji administracji, z upływem czasu, sytuacja absolwentów KSAP będzie się zmieniała. Zmieniała na niekorzyść. Może to i dobrze dla samej Szkoły i dla absolwentów, bo konkurencja będzie może powodowała (wymuszała) lepsze przygotowanie. Pytanie: czy wymusi na Szkole zmianę w funkcjonowaniu, czy wpłynie na stworzenie czegoś nowego? Bo kształcenia nie da się dalej prowadzić według osiągniętego standardu, prawda?*

W opinii innego respondenta, ci absolwenci KSAP, którzy ubiegają się o pracę w administracji, charakteryzują się silną motywacją do pracy w tym sektorze. *Są zdecydowanie silniej zmotywowani od innych, bo wiedzą, że chcą pracować w administracji. Absolwent szkoły wyższej często się zastanawia, czy to praca tylko na chwilę, czy zostanie w niej dłużej? Różnie podchodzą do pracy i różnie się z nimi dzieje; poziom ich motywacji jest różny. Wielu nie ma odwagi zmierzyć się z taką orga-*

nizacją, jaką jest administracja rządowa. Natomiast absolwenci KSAP-u, którzy w 100 proc. zetknęli się już wcześniej z administracją rządową, będąc na stażu, lepiej wiedzą, czego chcą i czego mogą oczekiwać, pracując w administracji rządowej (lub im się wydaje, że lepiej wiedzą, czego chcą).

W opinii większości badanych dyrektorów, absolwentów KSAP cechuje też szczególna „kultura korporacyjna”, powstała w warunkach „oblężonej twierdzy”. To jest grupa urzędników, która być może przez pewną taką swoją „kulturę korporacyjną”, wynikającą – w dobrym sensie tego słowa – z faktu, że początkowo wszyscy musieli przeżywać syndrom oblężonej twierdzy (którego dzisiaj już nie ma, ale tak musiało być na początku), wykształcili w sobie różne dobre mechanizmy wewnętrznej dyscypliny. To, co ich wyróżnia – są to ludzie o czystych rękach, po prostu. To – zdaniem wielu badanych – ludzie odporni na korupcję i tzw. układy. Cechę tę wykształcili i utrwaliili, pracując w warunkach tzw. oblężonej twierdzy. Ta grupa urzędników administracji publicznej (co potwierdziły badania ankietowe absolwentów KSAP) przyjmowana była w urzędach przeważnie niechętnie, z dystansem, nierzadko z niezyczliwym zainteresowaniem. Musieli więc znaleźć takie mechanizmy „przetrwania”, które pozwoliły im na utrzymanie zatrudnienia w administracji bez „kolizji” z wyznawanym systemem wartości (z własnym sumieniem – podkreślali w badaniach ankietowych). Myślę, że jest jedna rzecz, o której powinni pamiętać ci, którzy się zastanawiają, czy przyjąć absolwenta KSAP-u, czy nie, czy skierować ofertę do KSAP, czy jej tam nie kierować. Mianowicie jest taka rzecz, która w dzisiejszych czasach ma duże znaczenie – jak do tej pory, absolwenci KSAP-u są tą grupą urzędników, na którą nie padały żadne złe oceny i opinie. To są dobrzy pracownicy, mieszczą się zawsze w tej grupie ocenianych pracowników, którzy są dobrymi pracownikami. Nie stanowią „klasy samej dla siebie”, tylko mieszczą się w grupie dobrych pracowników.

Spośród kandydatów do pracy, a potem pracowników administracji, absolwenci KSAP-u zdecydowanie wyróżniają się tym, że mają dobre wyobrażenie o tym, czym jest praca w administracji publicznej, na czym ta praca może polegać, i wyobrażenie o tym, co naprawdę chcieliby robić w administracji, w jaki sposób, w jakim środowisku chcieliby pracować. Natomiast spośród pracowników wyróżniają się na pewno dużym zaangażowaniem i poczuciem odpowiedzialności. Oczywiście są przypadki, są jednostki, o których można by powiedzieć, że takie nie są. Natomiast generalnie jak myślę o pracowniku-absolwencie KSAP – to właśnie te cechy wyróżniają ich spośród innych pracowników.

Wyróżniają ich także przygotowanie do pracy i wysokie kwalifikacje. Mają wyrobiony nawyk stałego uczenia się i łatwość w przyswajaniu nowej wiedzy. Duża łatwość pogłębiania wiedzy. Łatwość we wdrażaniu się w realizowane działania, nawet bez jakiegoś szczególnego przygotowania mery-

torycznego. W takiej sferze organizacyjnej, w departamentach merytorycznych proces adaptacji przebiega też sprawniej niż innych absolwentów; to nie jest moja ocena, tylko dyrektorów pracujących z absolwentami.

Dyrektorzy generalni na ogół podkreślają dobre przygotowanie, które wydatnie skraca okres adaptacji do pracy merytorycznej w urzędzie. Nie ma wątpliwości, że po 2 miesiącach to jest całkowicie samodzielny pracownik, pracownik, który już nie wymaga jakiegoś szczególnego prowadzenia. Nierzadko też podkreślano inną cechę wyróżniającą absolwentów. (...) wyróżniają się również tym, co – można powiedzieć – jest negatywne (to też zależy od tego, do jakiej roli się absolwenta przewidziało) – chyba umiejętność pracy w zespole wymaga „szczególnego” wypracowywania i „wspomagania”. Brak umiejętności pracy w zespole, współpracy z zespołem i kierowania zespołem – takie braki w przygotowaniu zawodowym pracodawcy wskazywali stosunkowo często. Jest też przeświadczenie w samych absolwentach o zdolności kierowania ludźmi, natomiast Szkoła do tego nie przygotowuje – moim zdaniem.

Niektórzy z dyrektorów generalnych podkreślają, że absolwenci KSAP nie wyróżniają się niczym szczególnym spośród innych kandydatów do pracy. Nie wyróżniają się. Trzeba powiedzieć, że gdyby chcieć dokonać oceny kadry globalnie (która jest), to nie można by było powiedzieć, że w jakiś szczególny sposób osoby, które ukończyły KSAP, wyróżniają się, że są np. aktywniejsze czy lepiej przygotowane, czy też mają jakieś lepsze predyspozycje. Średnia osób wyróżniających się na jednego KSAP-owca jest mniej więcej taka sama jak średnia w populacji, czyli w grupie zatrudnionych ogółem w urzędzie.

Absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej są wybranymi w procesie wielokrotnych selekcji do pracy w administracji publicznej. Są to osoby, które przeszły przez wielostopniowy proces naboru i selekcji; w przeciwieństwie do innych pracowników, których tutaj w ministerstwie po prostu zatrudniono... Oczywiście mamy pewne procedury naboru, stosujemy określone kryteria, jest egzamin przy naborze; jakoś to funkcjonuje. Natomiast kandydaci już przed przyjęciem do KSAP-u przechodzą ostrą selekcję; wszyscy, którzy aspirują do kształcenia w Szkole, wcześniej ukończyli studia wyższe, potem kolejny próg, który trzeba przekroczyć i który po prostu wyławia osoby o najlepszych predyspozycjach do tej pracy administracyjnej.

W opinii dyrektora generalnego jednej z instytucji centralnych, absolwenci KSAP wyróżniają się w pracy zawodowej tym, że są dobrymi pracownikami. W ocenach okresowych wszyscy są oceniani co najmniej jako dobrzy, a większość ma oceny wyróżniające. Tak, tak, są co najmniej dobrzy. Może powiem tak, na 32 ocenionych (bo nie wszyscy podlegają ocenie – jeżeli pracuje krócej niż rok, nie jest oceniany) 20 uzyskało (ocenę) wyróżniającą,

a 12 pozytywną, czyli ponad 2/3 to oceny wyróżniające – to jest najwyższa ocena. To świadczy o ich klasie (...). Podkreśla się też istotną cechę absolwentów Szkoły: są odpowiednio zmotywowani do pracy w administracji publicznej, angażują się w pracę. Mają też motywacje do zajmowania wysokich stanowisk, i to jest widoczne. Pracodawca podkreśla jednak, że wysokich motywacji do osiągnięcia wysokich stanowisk nie ocenia negatywnie. Wskazuje jedynie, że praca i awans w normalnym trybie, bez nagłości oczekiwania, jest w instytucji przyjętym standardem. Nie oceniamy tego negatywnie, tylko żeby troszkę mniej w tym było takiej nagłości oczekiwań, że stanie się to w krótkim czasie. Trzeba wystartować w konkursie, wykazać się w pracy, aby być awansowanym w normalnym trybie.

W innym urzędzie dyrektor generalny wskazuje, że absolwenci wyróżniają się ambicją, chęcią zrobienia kariery w pracy administracyjnej. *Dotyczy to pracujących u nas, ale myślę, że to szersze zjawisko. Po pierwsze wyróżniają się ambicją, robieniem kariery – w tym pozytywnym sensie.* Podkreśla też, że charakterystyczne dla absolwentów KSAP-u jest to, że wyróżniają się zdecydowaniem i pewnością. *Myślę, że jest to pochodne i kształcenia, i pewnego procesu wychowawczego w KSAP-ie. Sądzę, że jest to pochodne pewnych ustawowych gwarancji dla absolwentów KSAP-u – może nawet gwarancji dyskusyjnych. Myślę tu o zapewnieniach, że propozycje pracy przedstawia absolwentom Prezes Rady Ministrów – no można by trochę skromniej! Że każdy absolwent KSAP-u jest co najmniej głównym specjalistą. Że każdy absolwent KSAP-u to automatycznie urzędnik służby cywilnej. Te są sprawy dyskusyjne, dyskusyjne w całej administracji, wśród innych pracowników.*

Absolwenci KSAP prezentują zróżnicowany poziom przygotowania i możliwości rozwoju. Nieliczni dyrektorzy generalni podkreślają zróżnicowany poziom przygotowania oraz możliwości rozwoju absolwentów. *Absolwenci KSAP-u są różni; tak jak w każdej populacji, innej uczelni, są wybitni, dobrzy i słabi, a niekiedy i źli. W moim urzędzie złych nie ma. Dobierałem ich osobiście! Jedna osoba pełni już funkcję dyrektora departamentu, dwie osoby – zastępcy dyrektora departamentu, dwie osoby – naczelników, jedna – audytora i dwie osoby – głównych specjalistów, zgodnie z ich kwalifikacjami.* Jeśli nawet dyrektorzy wskazują, że wśród absolwentów KSAP-u są słabi, niewyróżniający się niczym pozytywnym, to zawsze podkreślają, że takich w kierowanym przez nich urzędzie na pewno nie ma. Można więc przypuszczać, że o takich słabych, czy wręcz źle przygotowanych do pracy osobach, raczej „słyszeli” od innych, lecz nie znają ich z własnego doświadczenia.

Absolwenci KSAP-u spośród innych pracowników wyróżniają się szczególnie tym, że mają większy potencjał rozwoju. *Jeśli chodzi o grupę, którą przyjmujemy, to mają większy potencjał rozwoju. Można im niejako „w biegu” powierzyć odpowiedzialne*

zadania. I nawet jeśli (absolwent KSAP-u) merytorycznie nie do końca wie, nie zna się, nie zna całej historii pewnych działań itd., itd., to jest w stanie, praktycznie „w biegu”, podjąć te zadania po instruktażu i wytłumaczeniu co, kto, dlaczego i kiedy; może to wziąć na siebie od razu, nawet zadania bardzo odpowiedzialne. Ze zdecydowanej większości kilkuletnich doświadczeń wynika, że nie były to doświadczenia złe. Natomiast moja trudność i moje zawahanie polega na tym, że rekrutując absolwentów również młodych, po studiach, to znaczy z małym, bardzo małym stażem pracy, np. rocznym, też, tak naprawdę, zaraz im powierzamy odpowiedzialne zadania. I nie wiem, czy jest to efekt procesu rekrutacji, starannego doboru – my nie mieliśmy zasadniczo „wpadek”, że osobom młodym powierzono jakieś zadania i sobie nie radzą. W naszym urzędzie osoby młode mogą się spodziewać, że będą wykonywać ambitne zadania.

Absolwenci KSAP wcześniej zdecydowali się na obranie kariery urzędniczej. Widoczne różnice między osobami, które ukończyły KSAP, a pozostałymi kandydatami do pracy polegają na tym, że absolwenci KSAP świadomie wybrali karierę urzędnika. *To są ludzie, którzy się zdecydowali na trudne studia, które wymagały od nich specyficznych umiejętności, przyswojenia bardzo dużej wiedzy w stosunkowo krótkim czasie. I są to ludzie, którzy już w trakcie tych studiów w KSAP-ie zdecydowali się na obranie kariery urzędniczej, bo jeśli w którymś momencie jednak uznali, że nie podolają, widząc to po programie, jaki KSAP oferuje, to rozumiem, że wycofali się ze studiowania. W związku z tym te osoby już w naborze do KSAP-u zostały wyselekcjonowane; mają trudny egzamin wstępny, to już jest selekcja. Są to ludzie ogromnie zmotywowani do tego, żeby pracować zgodnie z oczekiwaniami.*

Specyficzne cechy absolwentów KSAP to: *wnikliwość w pracy, umiejętność poszukiwania informacji, ich oceny i weryfikacji, pogłębione analizowanie problemu, wszechstronne uzasadnianie wyrażanego poglądu. To są ludzie o – w moim odczuciu – pewnych specyficznych cechach charakteru i umiejętnościach. Wykazują się dużą wnikliwością, wykazują chęć sprawdzenia każdej rzeczy do samego źródła. Nie polegają na cudzej opinii, poszukują podstawy prawnej (sięgnięcie do uzasadnień prawnych, zapoznanie się z nimi), analizują i wyciągają własne wnioski..., weryfikują informacje. To wszystko jest dla mnie podstawową cechą dobrego urzędnika. Nie polegają na tym, co ktoś mówi! Zastanawiają się, dlaczego tak się robi. W momencie, kiedy (absolwent KSAP-u) wie, dlaczego tak się robi, to być może dostrzeże, że być może nie tak trzeba robić, tylko inaczej. Oni się tym charakteryzują. Poza tym wiedza, którą tam zdobywają, pozwala im później korzystać z niej w pracy w dowolnym momencie. Świetnie wiedzą, gdzie sięgać, gdzie szukać przepisów. Mają szerszą perspektywę oceny sytuacji.*

Wyróżnia ich chęć rywalizacji, arogancja... Na pewno się wyróżniają. Jeden – chęcią do rywalizacji,

co tępimy. Nie wszyscy, ale część – pewną arogancją, co tępimy. Absolwent KSAP-u potrafi powiedzieć grupie, która pracuje w jego pokoju – wyjdźcie już, bo przeszkadzacie mi w pracy. W sposób średnio kulturalny mówi się przełożonemu, że powinien coś zrobić. Z jednej strony są bardziej otwarci, z drugiej mają „wzmoczone” poczucie własnej wartości. W tym ministerstwie sprawdzają się ludzie o zupełnie innej ścieżce – małe miasteczko, studia w dużej aglomeracji, praca „na czarno” w Anglii czy Stanach Zjednoczonych (fizyczna), powrót do kraju z determinacją, że się będzie tu pracować, i po 2-3 próbach jakiejś pracy gdzieś w gospodarce, przy braku stabilizacji, startuje się do pracy w administracji, i jak się ją otrzymuje, to ma się ogromną motywację.

Czy i czym wyróżnia się kandydat do pracy w ministerstwie, gdy porównamy absolwenta Krajowej Szkoły Administracji Publicznej z osobą, która nie ukończyła tej Szkoły? (...) *nie ukrywajmy, zależy to od tego, jakie studia skończył ten student KSAP-u czy absolwent KSAP-u. Jeżeli przychodzi absolwent tej samej uczelni, to ich wykształcenie jest porównywalne. Różnica między absolwentami uczelni i KSAP może polegać na tym, że jednak absolwent KSAP-u ma większą wiedzę, większe doświadczenie związane z administracją, niewątpliwie. Bo są odbywane staże, bo znajomość języka, staż zagraniczny – to jest jednak spojrzenie na inną administrację, jak to wygląda w kraju Unii Europejskiej czy Stanach Zjednoczonych.*

Zdaniem niektórych pracodawców KSAP powinien przygotowywać do pracy na konkretnych stanowiskach i wyposażać w umiejętności potrzebne do pracy w konkretnym urzędzie. Błąd kształcenia w KSAP-ie polega na *przekazywaniu teoretycznej informacji*. Popęlnia się też, zdaniem respondenta, błędy w zatrudnianiu absolwentów. *KSAP powinien nam przedstawiać ludzi, my powinniśmy zgłosić zapotrzebowanie na absolwenta, z naszymi wymaganiami, nie z pierwszej dziesiątki w rankingu, ale na takich, którzy są nam przydatni. Ważne też, aby ich poznać, gdy odbywają praktyki. Był taki u nas na praktyce i on przyszedł do nas do pracy, szybko awansował (był średni w rankingu), ale tu się sprawdził. Był dyrektorem, teraz jest gdzieś w Brukseli. Zauważyłem go na praktyce; pytałem, czy zechce przyjść, i przyszedł. Wiedział w jakie środowisko wchodzi.*

Dyrektorzy podkreślają, że wymagania absolwentów są bardzo wysokie. *Naładowani są wiedzą (nie tylko wynikającą z programu). Są przekonani, że są najlepsi, od razu zdolni obejmować kierownicze stanowiska. I niektórzy wierzą. Więc gdy dostaje stanowisko głównego specjalisty, to się obraża. Wbijają się im, że zastąpią kadrę kierowniczą. Szkoła chce ich przygotować do zawodu, ale to trochę mało... Wie, że „dzwonią” w każdej dziedzinie, ale w niczym nie jest dobry. Przed rozpoczęciem studiów w KSAP najpierw praktyka w urzędzie i po 2 latach urząd kieruje do KSAP-u, dostaje urlop bezpłatny i to jest prawidłowe, to jest to droga*

normalna. Nie każdy się nadaje, lub nie, na urzędnika, do kierowania zespołem. Ktoś może mieć uzdolnienia do nauki – jest w czołówce rankingu, dobrze się uczy! Ale musi się sprawdzić, czy umie pracować w grupie, zarządzać ludźmi, zasobami, pracą, wybrać to, co najpilniejsze, zorganizować wszystko. Mało tego – miałem wielu praktykantów, byli tacy, których nie chciałem mieć ani jako kierownika, ani jako pracownika. Ale tego nikt nie bada...Kończy studia, załatwia pracę w urzędzie, a po dwóch latach okazuje się, że to mu nie odpowiada.

Absolwenci KSAP-u – zdaniem badanych – wyróżniają się spośród innych kandydatów do pracy w urzędzie tym, że są to osoby nieobciążone np. złymi doświadczeniami z administracji publicznej. I chociaż część słuchaczy Krajowej Szkoły to są osoby, które wcześniej jakiś czas pracowały w administracji i mają różnego typu doświadczenia, to akurat ta grupa absolwentów KSAP-u nie jest obciążona złymi doświadczeniami pracy w administracji; nie są obciążeni przyzwyczajeniami złego typu. To odnosi się do kultury organizacji, a nie do cech absolwentów czy charakterystyki ich przygotowania zawodowego. *Wyróżniają się pozytywnie tym, że – ze względu na profil rekrutacji i profil kształcenia w Szkole – nie mają problemu ze znajomością języka obcego; językiem obcym posługują się sprawnie. Mają łatwość szukania informacji. Szkoła daje podstawy do posługiwania się źródłami prawa: uczy tego. Zapewnia kontakty, powiedzmy, mniej formalne. Absolwenci są rozsiani w różnych urzędach; istnieje coś takiego jak nieformalna możliwość pomocy, dotarcia do źródła informacji za pośrednictwem absolwentów Krajowej Szkoły, i tego nikt nie ukrywa. Ale to nie powinno być podejrzewane o jakieś złe intencje, do pewnego poziomu jest to narzędzie pracy. To nigdy nie powinno przeważać nad innymi cechami: wykształceniem, doborem profilu wykształcenia do stanowiska, umiejętnością... Absolwenci mają też większą łatwość komunikacyjną. To też Szkoła wyrabia, właśnie chociażby poprzez praktyki krajową i zagraniczną. Ludzie nie boją się rozmawiać, nie mają bariery komunikacyjnej. Jeżeli czegoś nie wiedzą, to po prostu pytają.*

Nie jest to jednak zdanie powszechne, bo są też wyrażane opinie, że *ten produkt KSAP-u jest taki bardzo mało przyjazny, tzn. jest tak przynajmniej z naszej perspektywy. (...) Więc tłumaczymy się, dlaczego nie przyjmujemy (...). Nie są to ludzie doświadczeni, raczej byśmy potrzebowali ludzi doświadczonych. Mają wiedzę trochę o wszystkim..., ale akurat chyba niekoniecznie muszą wiedzieć dużo o tym, co my potrzebujemy. Jak powiedziałem, nie prosimy, wprost przeciwnie, bronimy się, żeby nam nie wepchnięto....*

Czym wyróżniają się spośród innych pracowników i kandydatów do pracy? *Absolwenci KSAP-u, podobnie jak absolwenci poprzedniczki tego KSAP-u, czyli Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej są (w uprosz-*

czeniu) tacy sami jak ogół polskiego społeczeństwa, jak ogół polskich absolwentów, absolwentów polskich uczelni wyższych. Są wśród nich bardzo dobrzy, są dobrzy, są – szczerze mówiąc – również słabi. Trzeba podkreślić, że wielu respondentów zwracało uwagę, że - porównując ich z innymi kandydatami – mają duże aspiracje, które czasami nie idą w parze z ich przygotowaniem.

Wyrażane przez pracodawców opinie są bardzo zróżnicowane. Przeważały opinie pozytywnie oceniające przygotowanie absolwentów KSAP do pracy w administracji publicznej. Podkreślano też wysoki potencjał wiedzy i umiejętności, możliwości rozwoju absolwentów, utrwalone motywacje do pracy w zawodzie urzędnika, odpowiedzialność, zaangażowanie w pracy i ambicje zawodowe.

Nie brakowało też opinii krytycznych – w pewnej liczbie przypadków bez podania uzasadnienia, w innych krytycy wskazywali przyczyny i poszukiwali uzasadnienia. Z tej części badania nie płyną jednoznaczne wnioski. Wyniki badania wskazują, że zagadnienia programu kształcenia, metod doboru do administracji publicznej i służby cywilnej powinny być przedmiotem stałej debaty i oceny (ewaluacji) – pozwoli to na wdrożenie procesu systematycznego dostosowywania programu kształcenia, adekwatnych do zadań kryteriów rekrutacji, adaptacji do zmieniających się potrzeb, z uwzględnieniem warunków zewnętrznych i wewnętrznych działania administracji.

□



Zdaniem urzędników

Sonda „Przeglądu Służby Cywilnej”



Zbigniew Rykowski

W Urzędzie Rady Ministrów od stycznia 1991 r. do jego likwidacji, przy czym od stycznia do czerwca 1992 r. na stanowisku politycznym jako dyrektor Biura Prasowego Rządu w randze dyrektora generalnego. Następnie w Kancelarii Prezesa

Rady Ministrów od jej powołania, z przerwą na kierowanie departamentem w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych od listopada 2003 r. do marca 2006 r.

❑ Jakie obserwacje poczynił Pan w trakcie swojej pracy na temat społecznego funkcjonowania urzędników, jakie zmiany zaobserwował Pan w ciągu swojej kariery?

Z zewnątrz urzędnicy administracji nie wydają się być postrzegani jako wyraźnie wyodrębniona grupa. Raczej dostrzega się specyfikę ich pracy, która określana bywa czasem także przez nich samych jako „przekładanie papierów”. Określenie to pokazuje, że nie chodzi o pracę fizyczną, bo nie pasuje ono do ciężkiego zajęcia. Sugeruje ono również małą kreatywność, bo przekładanie (w domyśle: z miejsca na miejsce) nie może być twórcze. Wydaje się, że dla zewnętrznych obserwatorów to, czemu poświęcają czas pracujący w rządowych gmachach, niewiele się różni od tego, co jest zajęciem innych pracowników umysłowych niebędących specjalistami. Z kolei wewnątrz jej gmachów silniejsza wydaje się tendencja do wewnętrznego różnicowania się zbiorowości urzędników, aniżeli proces kształtowania się podzielanego przez nich wspólnego sposobu postrzegania siebie samych.

Na wstępie muszę się zastrzec, że moimi refleksjami dzielę się, korzystając z doświadczenia zdobytego w zasadzie w jednej instytucji. Kiedy pojawiłem się w Urzędzie Rady Ministrów, to na osoby w nim zatrudnione patrzyłem od środka przez pryzmat podziału na starych i nowych, do których sam się miałem zaliczać. To były dwie grupy o odrębnej genezie, a za urzędników uważani byli przede wszystkim ci starzy, którym takie określenie także bardziej pasowało niż nowym. Wielu nowych

odeszło zresztą z urzędu po dymisji premiera Tadeusza Mazowieckiego w rezultacie jego przegranej w pierwszej turze wyborów prezydenckich, z czego wynikało, że nie odpowiadała im kariera urzędnika pracującego z kolejnymi rządami. Z czasem podział na starych, którzy rozpoczęli pracę w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, i nowych, którzy przyszli w okresie pierwszych rządów po 1989 r., stracił na znaczeniu.

❑ Jak przeobraża się polska administracja i jak zmieniają się pracujący w niej ludzie?

Obecnie uwagę ogniskują symptomy kryzysowe w otoczeniu gospodarczym państwa, co daje szansę na modernizację administracji w inny sposób niż tylko poprzez przyjęcie do pracy nowych ludzi. Przed laty z takiej szansy skorzystali np. Holendrzy, a teraz i u nas pojawiają się specyficzne, charakterystyczne dla takiego okresu możliwości. Kiedyś pracownicy po zdobyciu odpowiedniego doświadczenia przechodzili do banków, dziś stamtąd często się rekrutują. Administracja staje się atrakcyjnym miejscem pracy dla osób legitymujących się dyplomami najbardziej renomowanych uczelni świata. Jednocześnie musi ona sprostać większym oczekiwaniom właśnie z powodu konieczności przeciwdziałania niepokojącym zjawiskom w otoczeniu gospodarczym państwa. W tym zakresie dodatkowym atutem powinna być stabilność administracji, ponieważ osoby, które przyszły wraz z nową ekipą rządową, mogą wykorzystać doświadczenie zdobyte w okresie pierwszej kadencji.

Być może obecna sytuacja wpłynie na dalsze zmiany w administracji, które mogę obserwować od kiedy znalazłem się w URM w 1991 r. jako socjolog, co było konsekwencją wcześniejszego udziału w badaniach na potrzeby rządu. Zacząłem więc współpracę z administracją jako ekspert zewnętrzny – konsultant zatrudniony przy realizacji określonego projektu badawczego, jeżeli użyć współczesnej terminologii, zaś później podjąłem pracę w administracji jako ekspert wewnętrzny. Poznałem wówczas innych ekspertów współpracujących z wicepremierem Leszkiem Balcerowiczem, którzy specjalizowali się w problematyce odpowiadającej z grubsza poszczególnym resortom gospodarczym i społecznym. Myślę, że ta grupa postrzegała swoją rolę zawodową jako bardziej prestiżową i odmienną od roli wypełnianej przez pracowników komórek organiza-

cyjnych zapewniających działanie urzędu. Krążyły opowieści, że nieco wcześniej dzwoniący z ministerstw zwracali się do zatrudnionych w pionie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów doradców „panie ministrze” ze względu na to, że w PRL URM był postrzegany jako element centrum polityczno-państwowego. Byli oni zdolni ogarnąć problematykę, jaką zajmowały się poszczególne resorty, i nie było ich wielu, więc wyraźniejszy niż obecnie był podział na stosunkowo nielicznych pracowników merytorycznych oraz liczniejszych pracowników obsługi. Później podział ten się zatarł, bo większość stanowisk zaczęła uchodzić za merytoryczne.

Ministrami byli nazywani w początkach lat dziewięćdziesiątych w administracji wyżsi urzędnicy, co najmniej w randze dyrektora generalnego. Nie dotyczyło to jednak URM, gdzie było ich zwykle kilku, ale i oni zaliczani byli do tzw. Erki i postrzegani jako działacze polityczni. Znalazło to wyraz w odnotowywaniu ich przynależności partyjnej w *Informatorze o obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych* z listopada 1998 r., przy czym zdarzało się, że była odnotowywana przynależność związkowa do NSZZ „Solidarność”, co z dzisiejszej perspektywy może wydawać się dziwne. Wśród wyższych urzędników byli jednak zawsze także bezpartyjni, a jeżeli ktoś taki pełnił tego rodzaju funkcję w kilku rządach, to jest to argument za zaliczeniem takiej osoby raczej do kategorii urzędników niż polityków. Powstanie gabinetów politycznych w styczniu 1997 r. miało uczynić podział na stanowiska polityczne i urzędnicze bardziej klarownym, ale niejednokrotnie dochodzi do zatrudniania najpierw w gabinecie politycznym, po czym następuje obejmowanie stanowiska urzędniczego, bo wymaga to zastosowania bardziej rygorystycznych procedur rekrutacyjnych. Gdy osoby takie pozostają później w administracji, to są kojarzone z ugrupowaniem, które je zatrudniło. Można także obserwować, że niektórzy awansują w okresie rządów jednych partii lub koalicji, a w okresie innych zajmują niższe stanowiska. W ten sposób zarysowuje się bardziej subtelny podział wśród urzędników ze względu na postrzeganą bliskość w stosunku do różnych ugrupowań. Warunkiem trwałości tego zróżnicowania wewnętrznego jest jednak istnienie wspólnej urzędniczej tożsamości, która przynajmniej wśród pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zdołała się do jakiegoś stopnia wykształcić.

Kształtowaniu się takiej wspólnoty sprzyja usytuowanie KPRM, której pracownicy mogą postrzegać swoją rolę jako odmienną nie tyle od innych urzędów i ministerstw, co w stosunku do wszystkich tzw. resortów, o których właściwie nie powinno być mowy od wprowadzenia ustawy o działach z 1997 r. Spowodowała ona przypisanie kompetencji ministrom, a nie ministerstwom, ale resortowego punktu widzenia nie wyrugowała. Identyfikacja urzędników ze swoim ministerstwem czy urzędem wydaje się także wciąż silniejsza niż identyfikacja z bardziej uniwersalną rolą urzędnika, który może pracować raz w jednym, a kolejnym

razem w innym miejscu. Podział pracowników administracji zgodny z miejscem ich zatrudnienia traktowany jest jako naturalny i oczywisty. Kiedy rozmawia się z nimi o ich pracy, to najczęściej posługują się nazwą swojego ministerstwa albo urzędu lub skrótem tej nazwy.

Wprawdzie termin „służba cywilna” jest obecny w polskim porządku prawnym od początku 1997 r., to posługiwanie się nim jest wciąż rzadkie m.in. z tego powodu, że desygnat tego pojęcia pozostaje wciąż mglisty. Pojęcie to używane jest zarówno w odniesieniu do pewnych reguł, jak i w odniesieniu do słabo wyodrębnionej z tła zbiorowości. Z przepisów prawa wynika podział na urzędników i pracowników, ale na co dzień nie ma on większego znaczenia także z tego powodu, że na sąsiadujących stanowiskach zatrudnieni mogą być jeszcze funkcjonariusze, tzw. niemnożnikowi pracownicy, osoby wykonujące zlecenia czy świadczące usługi zakontraktowane w firmach zewnętrznych. Zamieszanie potęguje nazewnictwo stanowisk, bo ich nazwy są słabo powiązane z charakterem realizowanych zadań. Trudno dostrzec na tym tle zachowania typowe dla urzędników służby cywilnej.

Do odegrania roli grupy wzorotwórczej aspirowali absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, co było łatwiejsze, kiedy przedstawiciele pierwszych roczników trafiali na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, jak już nie jest. Ukształtowanie się specyficznego etosu utrudnia fluktuacja. Z opracowanej dla potrzeb zarządzania zasobami ludzkimi diagnozy wynika, że pracownicy ze stażem w KPRM krótszym niż 5 lat stanowią ponad 1/3, a dominują osoby ze stażem poniżej 10 lat (64 proc.). W tej sytuacji silniejszą moc oddziaływania mogą mieć wzory z otoczenia, np. obowiązujące w korporacjach, ale to musiałoby być przedmiotem pogłębionych badań.

□ Czy bycie urzędnikiem jest prestiżowe? Czy może przynosić satysfakcję życiową? Jakie pozytywne emocje odczuwa Pan, myśląc „Ja – urzędnik”, a jakie negatywne? Czy miewa Pan chwile zwątpienia i dlaczego? Jakie są Pana przemyślenia na ten temat?

Nie podejmuję się bardziej precyzyjnego określenia etapów społecznego funkcjonowania urzędników w okresie ponad dwudziestu lat. Na początku był podział na starych i nowych, potem jego znaczenie zatarło się, a urzędnicy przystosowali się do zmian politycznych. Przez lata zwiększył się udział pracowników merytorycznych, ale i poszerzyła się pula stanowisk określanych jako merytoryczne. Wciąż najbardziej naturalna jest identyfikacja z konkretnym urzędem jako miejscem pracy, natomiast bardziej uniwersalne rozumienie roli społecznej urzędnika służby cywilnej nie wykształciło się na tyle, aby jej pełnienie było źródłem satysfakcji większej niż bycie urzędnikiem w gminie, który ma często dużo większy wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej, niż wielu urzędników służby cywilnej na funkcjonowanie państwa.

powrót



Jakub Tadeusz Skiba

Obecnie członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego.

W administracji od 1993 r. Początkowo w Najwyższej Izbie Kontroli – doradca ekonomiczny. W latach 1993–1996 radca ministra w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w latach 1996–

–1997 I sekretarz w Stałym Przedstawicielstwie RP przy ONZ w Nowym Jorku. Od 1997 r. do 1999 r. dyrektor Biura Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie do 2003 r. dyrektor generalny Głównego Urzędu Statystycznego. W latach 2002–2003 był zatrudniony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na stanowisku p.o. zastępcy dyrektora Biura Dyrektora Generalnego. Następnie do 2005 r. sprawował funkcję dyrektora Biura Administracji i Spraw Obywatelskich w Urzędzie m.st. Warszawy. W listopadzie 2005 r. został p.o. dyrektora generalnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od grudnia 2005 r. do listopada 2007 r. dyrektor generalny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

□ Jak przeobraża się polska administracja i jak zmieniają się pracujący w niej ludzie?

Moim zdaniem polska administracja nie nadała za procesem rozwoju kraju. Jeżeli popatrzeć na postęp, który dokonał się w sferze gospodarki, w sferze wolnego rynku, i postęp, który dotyczy administracji, możemy zaobserwować rozbieżność. Być może jest tak, że na początku naszej transformacji ta rozbieżność była mniejsza albo malała, ale – moim zdaniem – od pewnego czasu rośnie. Taką cezurą może być rok 2004 i wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, bo – prawdopodobnie – po tej dacie nastąpiła pewna demobilizacja administracji. Może stało się tak, że politycy, którzy mają absolutnie decydujący głos w tych kwestiach, zaczęli przykładać mniejszą wagę do administracji. Wcześniej, musząc spełnić wysokie kryteria założone w procesie negocjacyjnym przez Unię, w większym stopniu starali się doprowadzić administrację do koniecznego standardu. Później prawdopodobnie zniknął przymus sytuacyjny. W tym czasie gospodarka (wolny rynek) kształtowała się już w pełnej ekspozycji na Zachód i dlatego osiągała coraz lepszy poziom. Stawała się coraz bardziej dojrzała. Obecnie mamy zatem zupełnie konkurencyjną i dojrzałą gospodarkę rynkową, która daje sobie radę w świecie, nawet w świecie ogarniętym kryzysem, i – z drugiej strony – mamy administrację, która nie do końca sprawdza się w zakresie kluczowego zadania, jakim jest modernizacja kraju, dodajmy, ze wsparciem funduszy europejskich. To historyczna szansa, która jest cokolwiek marnowana, a jeżeli nie marnowana, to w każdym

razie niewykorzystywana w takim stopniu, w jakim można by oczekiwać. Oczywiście los ludzi zatrudnionych w administracji jest pochodną tego stanu rzeczy.

□ Jakie obserwacje poczynił Pan w trakcie swojej pracy na temat społecznego funkcjonowania urzędników, jakie zmiany zaobserwował Pan w ciągu swojej kariery?

Patrząc na funkcje administracji, wymienilibym dwie sfery działalności urzędników. Pierwsza to funkcjonowanie w ramach prawa, podejmowanie decyzji na poziomie codziennym, zgodnie ze wszystkimi zadaniami administracji i dbanie o interes publiczny. Administracja boryka się tu z tradycyjną niechęcią społeczeństwa polskiego do skrupulatnego przestrzegania prawa, wynikającą z doświadczeń historycznych. W naszej historii państwo i administracja bardzo często były obce, narzucone, krępowały, a nie sprzyjały rozwojowi, stąd też ta sfera wciąż jest traktowana z bardzo dużą podejrzliwością, zwłaszcza jeśli dotyczy jakichś zakazów czy restrykcji, czego przykładem są np. regulacje dotyczące działalności gospodarczej czy kwestie skarbowe.

Drugi obszar funkcjonowania administracji to sfera prorozwojowa, gdzie urzędnicy pełnią funkcje menedżerów sfery publicznej. Nie jest to zadanie łatwe. Być efektywnym w administracji i zrealizować jakieś przedsięwzięcie w sposób ekonomicznie efektywny, przejrzysty, transparentny, a jednocześnie zgodny z ogromną ilością różnych przepisów, które – jak wiadomo – są często sprzeczne, niepotrzebne, jest niesamowicie trudno. Zatem tego typu zadania muszą realizować osoby o predyspozycjach, umiejętnościach, kwalifikacjach absolutnie wyjątkowych. I w tym zakresie widzimy oczywiście porażkę. Problemy z infrastrukturą, stadionami, budową metra muszą rzutować na generalną ocenę. Mój obraz jest w związku z tym dość pesymistyczny. W ostatnich czasach postępu nie obserwuję.

□ Czy bycie urzędnikiem jest prestiżowe? Czy może przynosić satysfakcję życiową?

Nie mogę powiedzieć, żeby – z mojego punktu widzenia – prestiż zawodu urzędnika rósł, bo prestiż jest oznaką szacunku i oceny użyteczności administracji dla życia społeczeństwa, narodu. Jeżeli okazuje się, że administracja nie wykorzystuje wszystkich szans, jeżeli nie może sobie poradzić sprawnie z podstawowymi kwestiami, takimi jak budowa infrastruktury drogowej, kwestia połączeń kolejowych, służba zdrowia, edukacja itd., to – siłą rzeczy – rzutuje to na ocenę pracujących w administracji osób. Myślę, że to odium rozkłada się nie tylko na urzędników, bo dotyczy również polityków, ale z całą pewnością takiej sceptycznej ocenie podlega cała administracja i pracujący w niej ludzie.

□ Jakie pozytywne emocje odczuwa Pan, myśląc „Ja – urzędnik”, a jakie negatywne?

Będąc absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, pierwszej promocji, z okresu – chciałoby się rzec – heroicznego, chciałbym mieć bardzo dobre skojarzenia z określeniem „Ja urzędnik”, w myśl wizji wdrażanej wówczas w życie, zgodnie z którą urzędnik miał być reprezentantem interesu publicznego, państwa prawa, demokratycznego i sprawnego. Niestety – w moim przekonaniu – nie do końca nam się to udało. Może zresztą mój krytycyzm jest o tyle przesadzony, że patrząc na rok 1989 czy 1990, różnica jest niewątpliwie znaczna. Tyle tylko, że sfera gospodarcza kraju ewoluuje szybciej niż administracja, i na szczęście w dobrą

stronę. Ewolucja w sektorze publicznym, niestety, już tak szybko nie zachodzi.

□ Czy miewa Pan chwile zwątpienia i dlaczego? Jakie są Pana przemyślenia na ten temat?

Czy mam chwile zwątpienia? Oczywiście, że mam z przyczyn, o których mówiłem. Ze względu na specyfikę wykonywanej pracy w dalszym ciągu uważam się za urzędnika publicznego, mimo że aktualnie pracuję w instytucji niezależnej od rządu. Chcę jednak podkreślić, że Narodowy Bank Polski zupełnie dobrze spełnia swoje zadania. Przedstawione spostrzeżenia dotyczą raczej okresu mojej wcześniejszej pracy, jak i mojej ogólnej oceny życia publicznego.

□





Joanna Skoczek

W administracji od 2002 r., kolejno w: Ministerstwie Sprawiedliwości (2002–2005), Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (2005–2009) i Ministerstwie Spraw Zagranicznych (od 2010 r.). W latach 2008–2012 dyrektor Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE,

od 2012 r. dyrektor Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ.

Jakie obserwacje poczyniła Pani w trakcie swojej pracy na temat społecznego funkcjonowania urzędników, jakie zmiany zaobserwowała Pani w ciągu swojej kariery?

Mogę mówić o perspektywie administracji rządowej, centralnej, podczas gdy urzędnicy, albo osoby określane tym mianem, funkcjonują w różnych środowiskach i grupach społecznych, realizując funkcje świadczące wobec obywateli. W ministerstwie z taką rolą urzędnika się nie spotykamy, realizujemy zadania analityczne, piszemy ustawy, reprezentujemy nasze urzędy za granicą, a zatem w znacznej części obszarów nasz kontakt ze społeczeństwem jest niewielki. I może stąd bierze się negatywny odbiór naszej grupy zawodowej.

Praca w administracji jest wciąż postrzegana jako wygodna i mało wymagająca, dająca stałość zatrudnienia i wynagrodzenia. Dopiero bezpośredni kontakt z urzędnikiem może spowodować zmianę tego przekonania, kiedy np. współpracujemy z innymi instytucjami, organizacjami pozarządowymi czy też bezpośrednio odpowiadamy na pytania i prośby obywateli. Wciąż bardzo mało wiadomo o tym, jak znaczny jest zakres naszych działań, jak wiele trzeba się uczyć na bieżąco, jak wielką ponosimy odpowiedzialność. I co istotne, rzadko kiedy bycie urzędnikiem jest odczytywane jako decyzja wynikająca z patriotyzmu, poczucia misji, z tego, że chcemy coś pożytecznego zrobić dla naszego kraju.

Dużo pracuję z uczelniami i NGO, które są odbiorcami dotacji. I często słyszę, że mam pomagać, bo jestem opłacana z ich podatków. Tego, że udzielane im dotacje też pochodzą z ich (oraz moich) podatków, zdają się nie widzieć. A z drugiej strony ciągle zdarza mi się spotykać z zaskoczeniem, kiedy odpisuję na maila czy telefonuję do osoby spoza administracji, która szukała ze mną kontaktu. I to mnie martwi, bo jeśli budzi zdziwienie, to znaczy, że jest bardzo rzadkie.

Jak przeobraża się polska administracja i jak zmieniają się pracujący w niej ludzie?

Administracja się zmienia, bo zmienia się świat dokoła i ona sama widzi potrzebę modernizacji. Systemy informatyczne, nowsze siedziby, używanie maila – tak, ale zmiany nie zostaną skutecznie wdrożone bez ludzi. Wciąż do administracji przychodzą osoby przekonane, że tym właśnie chcą się zajmować, ale widzę, jak wiele z nich szybko wpada w rutynę. Jakość dokumentów powstających w administracji zdaje się dowodzić, że stawiamy sobie za cel pisanie jak najbardziej skomplikowanych, niejasnych i w dodatku niepoprawnych językowo pism. Obserwuję, że wystarczy rok, aby nabrać fatalnych nawyków, nie wiadomo w imię czego.

Ale są też istotne pozytywne zmiany. Nie mam wątpliwości, że wiele zmieniło najpierw wstąpienie do UE, a potem prezydencja. Znajomość języków, brak kompleksów, uzasadnione przekonanie, że znamy się na tym, co robimy. Coraz lepiej zarządzamy projektami i podejmujemy się zadań niestandardowych. Wreszcie – mamy dobre sieciowanie, czyli *networking*. Nawet jeśli na poziomie szefów urzędów coś szwankuje, potrafimy się porozumieć i dogadać. A to znaczy, że podobnie, jako grupa zawodowa, rozumiemy dobro wspólne, i to jest bardzo optymistyczna konstatacja.

Czy bycie urzędnikiem jest prestiżowe? Czy może przynosić satysfakcję życiową? Jakie pozytywne emocje odczuwa Pani, myśląc „Ja – urzędnik”, a jakie negatywne? Czy miewa Pani chwile zwątpienia i dlaczego? Jakie są Pani przemyślenia na ten temat?

Jestem dumna, że jestem urzędnikiem. I budzi mój sprzeciw, kiedy tym mianem określa się zarówno pracowników poczty, jak i ministrów. To bardzo zaciemnia obraz.

Urzędnik jest niewdzięcznym zawodem, ale mogącym dać satysfakcję, poczucie wpływu na rzeczywistość, zadowolenie z dobrze wykonanego zadania, gdy widzimy efekty pracy. A czasem zniechęcenie, kiedy wiele miesięcy pracy nad ważną sprawą wydaje się zmarnowane, bo w uzgodnieniach międzyresortowych ktoś storpedował nasz projekt – to się zdarza. Rozpoczynając pracę w urzędzie, trzeba mieć jasność co do swojej roli, żeby potem nie obrażać się na rzeczywistość.

Chwile zwątpienia można mieć chyba wtedy, gdy politycy, nasi przełożeni, dla krótkoterminowych celów wyborczych odzegnują się od nas i narzekają na urzędniczą zmoję, która nie pozwala reformować kraju. Zamiast dostrzec, że jesteśmy ich sojusznikami w realizacji celów i przestrzegamy przed ryzykami.

Trawestując Maxa Webera, urzędnik to zawód i powołanie.

□



Postawy, przekonania i motywacje urzędników

Sektor publiczny kontra otoczenie

Z prof. Przemysławem Henslem rozmawia Irena Jackiewicz,
analityk administracji publicznej,
Departament Służby Cywilnej KPRM



Irena Jackiewicz:

W ubiegłym roku wydał Pan, wspólnie z prof. Beatą Glinką, książkę „Urzednicy i przedsiębiorcy. Kulturowe bariery współpracy” (Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012). Czy łatwo jest badać przekonania i postawy urzędników oraz wpływ stereotypów na relacje tej grupy społecznej z otoczeniem? Czy i jakie problemy napotkali Państwo, przygotowując się do tego typu badań? Czy wystąpiły zauważalne różnice w grupie urzędników administracji rządowej i samorządowej?

Prof. Przemysław Hensel:

Prawdę powiedziawszy, nie mieliśmy większych problemów z uzyskaniem dostępu do badanych, na ogół spotkaliśmy się z bardzo dobrym przyjęciem i chęcią współpracy. Oczywiście, czym innym jest samo uzyskanie dostępu, a czym innym uzyskanie ciekawych odpowiedzi od rozmówców. Jak w przypadku każdego badania tego rodzaju, podstawową kwestią jest zdobycie zaufania rozmówcy. Nie mieliśmy z tym jakichś większych problemów (może

Przemysław Hensel. Dr hab., prof. Uniwersytetu Warszawskiego – pracownik naukowy Wydziału Zarządzania UW. Zajmuje się problemem organizacyjnego izomorfizmu w dziedzinie administracji publicznej. Autor wielu publikacji, w tym: „Urzednicy i przedsiębiorcy. Kulturowe bariery współpracy” (2012, wraz z Beatą Glinką), „Diagnoza organizacji” (2011), „Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego” (2008). Stypendysta Fulbrighta na Uniwersytecie Stanford. Współzałożyciel i współredaktor kwartalnika naukowego „Problemy zarządzania”.

z jednym, dwoma wyjątkami). Urzednicy chętnie opowiadali o swojej pracy, czasem nawet zaskakiwali nas szczerością swoich wypowiedzi. Widać było u naszych rozmówców bardzo silną chęć przedstawienia swojej wizji świata, niejako wytłumaczenia się ze stereotypów, które powszechnie funkcjonują w naszym społeczeństwie. Nie zauważyliśmy istotnych różnic w otwartości między poszczególnymi jednostkami administracji.

Irena Jackiewicz:

Czy urzednicy lubią siebie samych? Jakie są źródła dysonansu poznawczego w tej grupie zawodowej?

Prof. Przemysław Hensel:

Niestety, z naszych badań wynika, że urzednicy niespecjalnie siebie lubią, nawet jeśli deklarują, że jest inaczej. Można podejrzewać, że jest wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Urzednicy muszą zmagać się z negatywnymi stereotypami, które powstały w czasach PRL-u, i – jak przyznają niektórzy z badanych – wciąż częstą są zgodne z rzeczywistością. Nawet pracownicy tych urzędów, które znacznie poprawiły poziom obsługi klienta, stają się ofiarą

stereotypów przypisywanych aktorowi zbiorowemu, jakim jest „urzędnik”. Kolejnym czynnikiem jest ideologia neoliberalna, która dominowała w ostatnich dwóch dziesięcioleciach w naszym kraju, a w dziedzinie administracji znana była pod nazwą *nowe zarządzanie publiczne*. Ta szkoła reformowania administracji przyniosła wiele ciekawych i wartościowych rozwiązań, ale jednocześnie portretowała urzędnika jako zbędnego darmozjadę, a w najlepszym wypadku jako zło konieczne. Nikt nie chce odgrywać roli zła koniecznego, więc nie dziwnym jest negatywnemu stosunkowi wielu urzędników do pracy, którą wykonują. Urzędnicy są negatywnie postrzegani przez otoczenie również z tego powodu, że to oni zajmują się wykonywaniem prawa, które, jak wiemy, jest niezwykle zmienne i często wadliwe. Badani urzędnicy doskonale zdają sobie z tego sprawę, wiedzą, że często płacą wizerunkowy rachunek za nie swoje grzechy. Niemniej złe postrzeganie przez otoczenie przekłada się na niską samoocenę.

Warto wskazać na jeszcze jedną kwestię – badani przez nas urzędnicy są przekonani o tym, że ich zarobki są niskie. Tymczasem z danych GUS wynika, że zarobki w administracji publicznej są wyższe niż w sektorze prywatnym i wyższe niż średnia dla całego sektora publicznego. Wydaje się, że te poglądy o niskich zarobkach są dobrym probierzem poczucia niedowartościowania naszych urzędników.

Irena Jackiewicz:

Przekonanie urzędników o niskich zarobkach w tej grupie zawodowej wynika zapewne z różnych czynników. Warto wymienić w tym miejscu przynajmniej kilka z nich, w tym m.in. porównywanie własnych zarobków względem różnych grup odniesienia. Sektor prywatny jako całość, ze średnią wynoszącą 3343 zł według danych GUS (2012), taką grupą odniesienia dla urzędników nie jest. Natomiast takimi grupami zawodowymi dla urzędników są zawody wymagające wyższego wykształcenia, uczenia się w trakcie wykonywanych zadań (*learning by doing*), zawody w obszarze finansów i ubezpieczeń, gdzie średnia zarobków wynosi 6248 zł, oraz w obszarze informacji i komunikacji ze średnią 6473 zł. W takim ujęciu średnie wynagrodzenie w administracji publicznej, wynoszące 4395 zł w 2012 r., postrzegane jest przez urzędników jako względnie niskie. Do tego dochodzi bardzo liczna grupa urzędników administracji skarbowej, która na co dzień pracuje na materiale porównawczym, jakim są dochody obywateli. Warto więc – polemizując z wnioskiem o relacji pomiędzy postrzeganiem własnych zarobków jako niskich a niską samooceną urzędników – sformułować hipotezę, że opinie urzędników o relatywnie niskich zarobkach tej grupy zawodowej zależą głównie od poziomu zarobków w grupach odniesienia, którymi dla urzędników są w obszarze wynagrodzeń wymienione wyżej grupy zawodowe.

Prof. Przemysław Hensel:

W naszej książce bierzemy pod uwagę scenariusz, że urzędnicy porównują się z takimi grupami zawodowymi, jak pracownicy bankowości i ubezpieczeń czy pracownicy sektora IT. Jednak jest to tylko przypuszczenie, nie znam wyników badań, które wskazywałyby, że to są właśnie typowe grupy odniesienia dla polskich urzędników. Jeśli jednak jest tak, jak Pani mówi, to warto zadać pytanie o przyczyny takiego definiowania przez urzędników grup odniesienia. Dlaczego porównują się do najlepiej zarabiających grup zawodowych? Wysokie wynagrodzenia pracowników bankowości i ubezpieczeń wynikają przede wszystkim z prowizji od sprzedaży. Działania sprzedażowe są zaś całkowicie nieobecne w pracy urzędnika. Wynagrodzenia w IT wynikają albo z prowizji od sprzedaży albo z bardzo wysokiej kreatywności technicznej (w przypadku programistów i analityków systemów) – ponownie trudno tu znaleźć analogię do treści pracy urzędnika. Również ryzyko utraty zatrudnienia jest zupełnie różne w przypadku sektora prywatnego oraz administracji publicznej. Myślę, że samo występowanie komponentu *learning by doing* to zbyt mało, by uzasadnić podobieństwo tych grup zawodowych. W mojej pracy również występuje element *learning by doing*, a jednak nie oczekuję, że będę otrzymywał wynagrodzenie na poziomie pracownika banku. Gdybym miał podważać własne spostrzeżenie, że nieuzasadnione przekonanie o niskich zarobkach może być dowodem poczucia niedowartościowania, to raczej wskazywałbym na to, że przeciętne wynagrodzenia w sektorze prywatnym prawdopodobnie są trochę wyższe, niż to wynika z danych GUS. Część wynagrodzeń w sektorze prywatnym nie jest rejestrowana ze względów podatkowych, a więc być może urzędnicy wcale nie zarabiają wiele więcej od pracowników sektora prywatnego. Tak czy inaczej, jest to z pewnością bardzo ciekawy temat przyszłych badań.

Irena Jackiewicz:

Co zatem robić, aby urzędnicy lubili siebie i swój zawód, a w konsekwencji swoich partnerów-przedsiębiorców?

Prof. Przemysław Hensel:

Podwyższenie samooceny urzędników można uzyskać poprzez wyeliminowanie czynników, które tę samoocenę obniżają. Oczywiście pokonanie stereotypów z okresu PRL-u będzie bardzo trudne, tym bardziej, że są one podzielane przez samych urzędników. Można jednak poprawić samoocenę urzędników poprzez poprawę ich wizerunku w oczach ogółu obywateli. Do tego potrzebna jest poprawa jakości obsługi interesantów. Powinien być jednak spełniony jeden warunek: ta poprawa musi obejmować cały system administracji publicznej. Klienci urzędów bardzo często nie rozróżniają poszczególnych agend i jednostek administracji i traktują wszystkich urzędników jako przedstawicieli państwa. Prowadzi to do sytuacji, w której z urzędu gminy wychodzi klient zadowolony z jakości obsługi

i zarazem jest przekonany o złej pracy „urzędasów”, ponieważ spotkał się z niskim poziomem obsługi w urzędzie skarbowym.

Urzednicy lepiej oceniliby samych siebie i swoją pracę, gdyby udało się ustabilizować system prawa i ograniczyć liczbę przepisów. Taki postulat brzmi jak mrzonka, ale chyba bez jego realizacji nie uda się podnieść samooceny urzędników.

Trzeba także zwrócić uwagę na konieczność obrania jednego kierunku reform i konsekwentnej realizacji jego założeń. Obecnie nasi urzednicy są poddawani różnorodnym eksperymentom, które wynikają głównie z naśladownictwa rozwiązań przychodzących z Zachodu. Nowe zarządzanie publiczne powoli odchodzi w niepamięć, a jego miejsce zajmują *new public governance* i nowe rozwiązania organizacyjne związane z tym nurtem. W uczeniu się od innych nie ma niczego złego, pod warunkiem, że jest to uczenie się powiązane z refleksją, a nie mechaniczne naśladownictwo. Pamiętajmy, że rozwiązania przychodzące z zagranicy powstały w innych warunkach instytucjonalnych i kulturowych niż nasze, a w przypadku nowego zarządzania publicznego – w innym systemie prawa (*common law*). Zatem kopiowanie tych rozwiązań (nawet gdyby tworzenie doskonałych kopii rozwiązań organizacyjnych było możliwe – a nie jest) bardzo często nie ma większego sensu. Trzeba więc mieć swój własny pomysł na reformę i go realizować. Realizacja własnych pomysłów mogłaby pozytywnie wpłynąć na samopoczucie urzędników (przede wszystkim tych na wyższych szczeblach hierarchii), przekonać ich, że praca w urzędzie może mieć również wymiar twórczy, a innowacyjność się oplaca.

Wreszcie rzecz ostatnia i chyba najważniejsza. W przekonaniach badanych przez nas urzędników brakuje chyba podstawowej idei porządkującej działania, która odpowiadałaby na pytanie: po co to wszystko? Jaki jest sens pracy urzędnika? W rozmowach, które prowadziłem z urzędnikami amerykańskimi, brytyjskim, fińskim czy południowo-koreańskim, ta idea zawsze się pojawia: jest nią patriotyzm. W naszym badaniu ta kategoria pojawiła się w dwóch wywiadach spośród czterdziestu. Oczywiście nacechowane zwątpieniem czasy ponowoczesne nie sprzyjają propagowaniu wielkich idei i wielkich narracji, jednak obawiam się, że bez przypomnienia urzędnikom podstawowego sensu i przyczyny ich działań, poprawa samooceny będzie bardzo trudna. Taka organizująca idea ma i tę zaletę, że służy jako drogowskaz czy latarnia morska – pozwala odnaleźć właściwą drogę w złożonych sytuacjach, ułatwia podejmowanie trudnych decyzji.

Irena Jackiewicz:

Czy większy napływ do administracji publicznej ludzi z biznesu oraz z sektora badań i nauki może znacząco wpłynąć na zmiany kulturowe w administracji publicznej, które usprawnią i podniosą jakość obsługi przedsiębiorców?

Prof. Przemysław Hensel:

Z wielu względów jest to bardzo trudne pytanie. U jego podstaw leżą dwa założenia. Pierwsze z nich mówi, że ludzie z sektora biznesu czy nauki przynieśliby ze sobą nową, lepszą kulturę pracy i zarządzania. Trudno mi wypowiadać się o cechach przedsiębiorców czy menedżerów, ale z moich doświadczeń w świecie akademickim wynika, że niekoniecznie musi to być założenie prawdziwe. Innymi słowy, niekoniecznie byłyby przedsiębiorca czy byłyby akademik będzie dobrym urzędnikiem. Być może dobrym urzędnikiem będzie byłyby menedżer przedsiębiorstwa komercyjnego, ale to też nie jest pewne ze względu na różnice w warunkach działania. W przypadku przedsiębiorców i akademików chodzi nie tylko o wiedzę potrzebną do realizacji zadań, ale również o czynniki osobowościowe. Pamiętajmy, że przedsiębiorczością i nauką bardzo często zajmują się ludzie, którzy z trudem znośną funkcjonowanie w strukturach hierarchicznych. Tymczasem system administracji jest uosobieniem struktury hierarchicznej. Drugie założenie mówi, że kultura przyniesiona przez nowych aktorów zmieniłaby kulturę zastaną w administracji. Na ogół jednak jest inaczej – to nowi dostosowują się do zastanej kultury. Dlatego drogi do zmiany na lepsze dopatrywałbym się raczej w umiejętnym promowaniu najzdolniejszych urzędników oraz budowaniu ich kompetencji.

Irena Jackiewicz:

Czy fundusze unijne, które uruchomiły współpracę wielu urzędów administracji z wykonawcami (przedsiębiorcami), zmieniają wzajemne relacje pomiędzy urzędnikami a przedsiębiorcami i ich wzajemne opinie o sobie, czy też utrwalą stereotypy?

Prof. Przemysław Hensel:

Według mojej wiedzy nie przeprowadzono dotychczas systematycznych badań dotyczących wpływu funduszy unijnych na relacje między urzędnikami a przedsiębiorcami. Na obecnym etapie możliwe są jedynie spekulacje. Możliwe, że częstsze kontakty z przedsiębiorcami pozwolą obu stronom lepiej się poznać i zrozumieć. Ten wątek pojawiał się w naszych badaniach – urzednicy byli świadomi, że tylko powtarzalny kontakt z przedsiębiorcą pozwala zbudować relację, która umożliwi dobrą współpracę. Jednak, niestety, możliwy jest także i scenariusz negatywny – stereotypy zostaną wzmocnione. W mediach coraz więcej mówi się o nieprawidłowościach związanych z wielkimi inwestycjami finansowanymi ze środków unijnych, więc nawet ci przedsiębiorcy, którzy potrafili zbudować dobrą współpracę z urzędami, mogą pozostawać przekonani, że administracja jako całość funkcjonuje źle.

Irena Jackiewicz:

Jak i gdzie przygotować reformatorów administracji publicznej, aby ich działania realnie zmodernizowały administrację publiczną, uwzględniając kontekst kulturowy planowanych reform?

Prof. Przemysław Hensel:

Z reformami administracji publicznej wiąże się pewien paradoks: nie od dzisiaj wiadomo, że najłatwiej jest reformować administrację w tych krajach, w których ona najlepiej działa. Wysoko wykwalifikowani urzędnicy, z jasno zaplanowaną ścieżką kariery, funkcjonujący w warunkach wysokiej kultury biurokratycznej, bez większych problemów są w stanie przygotować i przeprowadzić praktycznie każdą reformę. U nas sytuacja jest inna, stoimy przed wyzwaniem podobnym do tego, z którym musiał zmierzyć się baron Münchhausen – jak wyciągnąć samego siebie z bagna za włosy? Nie chcę przez to powiedzieć, że nasza administracja przypomina bagno – tak źle nie jest. Natomiast niewątpliwie znajdujemy się w sytuacji, w której wadliwy system musi sam się naprawić. Jak wobec tego kształtować przyszłych reformatorów administracji? Obawiam się, że nie ma łatwego sposobu na osiągnięcie tego celu. Truizmem jest stwierdzenie, że trzeba stawiać na kształcenie kadr i wyposażanie przyszłych reformatorów w odpowiednie kompetencje. Jednocześnie, moim zdaniem, należy przywiązywać większą wagę niż dotychczas do profilu osobowościowego urzędników. Prymus z szeroką wiedzą niekoniecznie sprawdzi się jako reformator, jeśli nie będzie posiadał odpowiednich cech osobowości: determinacji, nawet upor, niezależności w myśleniu, zdolności dyplomatycznych, umiejętności pracy z ludźmi o różnych poglądach, motywacjach i przygotowaniu zawodowym. Jeśli państwo ma inwestować w rozwój urzędnika, to trzeba się upewnić, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo zwrotu z takiej inwestycji, że posiada on nie tylko zdolności poznawcze, ale i odpowiedni zestaw cech osobowości.

Irena Jackiewicz:

Które obszary relacji administracji publicznej ze społeczeństwem, obywatelami, klientami warto badać? Jakie obiegowe sądy o administracji warto zweryfikować w kolejnych badaniach?

Prof. Przemysław Hensel:

Czterdzieści lat temu Jeffrey Pressman i Aaron Wildavsky opublikowali książkę pod tytułem „Implementacja. Jak wielkie oczekiwania czynione w Waszyngtonie zostają zaprzepaszczone w Oakland. Albo dlaczego to niesamowite, że programy federalne w ogóle działają. Saga o Administracji Rozwoju Gospodarczego opowiedziana przez dwóch współczujących obserwatorów, którzy

pragną wysnuć morał na fundamencie zrujnowanych nadziei.” Myślę, że ten tytuł wyznacza bardzo istotny kierunek badań polskiej administracji. Negatywny wizerunek urzędników wynika w pewnym stopniu ze spektakularnych porażek, z jakimi od czasu do czasu mamy do czynienia. Po odpowiednim odpolitycznieniu tej kwestii i porzuceniu pytania „kto winien?” (jest ono ważne dla urzędników i ewentualnie dla prokuratora, ale niekoniecznie dla naukowca), staje się ona fascynującym tematem badań, które mogą przysporzyć bardzo praktycznej wiedzy dla przyszłych reformatorów administracji.

Z pewnością warto badać także relacje między administracją a sferą polityki. W teorii nauk politycznych i teorii organizacji już dawno porzucono obowiązujące niegdyś przekonanie, że te dwie sfery należy traktować rozłącznie, co powodowało, iż ważny obszar badań był pomijany. Tymczasem administracja odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu polityk (*policy*), pod którymi później podpisują się politycy. W Polsce jest bardzo niewiele badań na ten temat, zapewne ze względu na trudności z uzyskaniem dostępu do wielu informacji, które powinny znajdować się w domenie publicznej. Zarazem obszar ten jest siedliskiem licznych stereotypów, styk polityki z administracją jest często postrzegany zdecydowanie negatywnie. Systematyczne badania tego rodzaju problemów mogłyby pomóc w stwierdzeniu, jak często dochodzi tu do patologii, a jak często mamy do czynienia z nieuniknionymi procesami typowymi dla państwa demokratycznego.

W końcu niezwykle ciekawy obszar badań stanowi kwestia wspomnianych już wcześniej funduszy unijnych i ich wpływu na polską administrację. Ciekawe byłoby zbadanie, w jaki sposób urzędnicy zajmujący się alokacją środków unijnych zmieniają się pod wpływem tzw. europejskiej socjalizacji. Jak zmieniają się ich postawy, system wartości, praktyki stosowane w codziennej pracy. Czy wzorce przyniesione razem z funduszami unijnymi są następnie przenoszone do innych obszarów działalności polskiej administracji? W jakim stopniu polska administracja się europeizuje?

Jak widać, naukowiec interesujący się problemami administracji publicznej nie może narzekać na deficyt ważnych i ciekawych tematów badawczych.

Irena Jackiewicz:

Dziękuję za rozmowę.



Obraz świata urzędników w mediach a realia społeczne

Jak było kiedyś? Czy urzędnik zawsze był tak źle przedstawiany i postrzegany jak obecnie? Co dalej z wizerunkiem służby cywilnej?

Łukasz Wielocha

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Koordynacji
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

Jaki jest współczesny wizerunek urzędnika w środkach masowego przekazu? Intuicja podpowiada trafnie: fatalny. Niestety, ostatnimi laty urzędnik stał się wrogiem publicznym nr 1. Nawet bez wnikliwych analiz każdy, kto choć trochę śledzi bieżące wydarzenia i doniesienia medialne, może odnieść wrażenie, że to właśnie urzędnicy stali się symbolem arogancji, lenistwa, nieudolności, korupcji i hamowania rozwoju naszego kraju. Niegdyś słowo „urzędnik” brzmiało dumnie. W latach odrodzenia polskiej państwowości – w czasach Polski międzywojennej, bycie urzędnikiem było powodem do dumy, symbolem służby dla kraju, szacunku i prestiżu w jednym. Obecnie termin „urzędnik” jest tak negatywnie nacechowany, że brzmi niemal jak obraza. Bardzo często (szczególnie w tabloidach) pojawia się pogardliwy termin „urzędas”, który przeniknął już na dobre do świadomości społecznej i występuje zarówno w debacie publicznej, jak i w kulturze masowej.

Powstaje zatem pytanie: czy rzeczywiście urzędnicy są tak zdemoralizowaną grupą zawodową, czy może obraz medialny urzędnika jest zmanipulowany przez środki masowego przekazu? Czy można skutecznie wpływać na to, jak postrzegana jest administracja i urzędnicy? W niniejszym opracowaniu postaram się pokazać, jak współczesne media przedstawiają urzędnika. Warto przyjrzeć się zarówno mediom opiniotwórczym, jak i tabloidom. Analizując powyższe, postaram się odpowiedzieć na pytanie, skąd się bierze, widoczna ostatnimi laty, eskalacja negatywnego wizerunku urzędnika w mass mediach i czy jest szansa na zmianę.

Urzędnik w świadomości społecznej – krótki rys historyczny

Jak było kiedyś? Czy urzędnik zawsze był tak źle przedstawiany i postrzegany jak obecnie? Być może obecny wizerunek urzędnika wynika z pewnych zaszczości historycznych? Warto się nad tym zastanowić choćby przez chwilę.

20-lecie międzywojenne

Lata 20. i 30. ubiegłego wieku to czasy niedoścignionego wzoru wizerunku urzędnika. Urzędnik w tamtych czasach był symbolem odradzającej się

państwowości, przedstawicielem elit. Obserwujemy zgodność semiotyczną pojęć „państwo” i „obywatel”, zaś w samym centrum figuruje urzędnik – człowiek wykształcony, obyty, światowy. Słowem symbol zmian na lepsze i symbol odbudowy polskości po 123 latach niewoli. Wówczas wymieniano urzędnika jednym tchem obok lekarza, oficera Wojska Polskiego, prawnika czy nauczyciela. Oczywiście sceptycy mogliby powiedzieć, że jest to obraz wysoce wyidealizowany – przecież Polska w czasach międzywojennych była krajem rozwarstwionym społecznie, gdzie nierówność i bieda były codziennością. Nie powinno się zatem odnosić do czasów tak odległych i odmiennych od dzisiejszych, jak tamte. Niemniej nie ulega wątpliwości, że urzędnik był wówczas zawodem szanowanym, o wysokim prestiżu społecznym.

RPL

Polska Rzeczpospolita Ludowa to okres, który w wielu wymiarach pokutuje po dziś dzień. To właśnie Polsce Ludowej „zawdzięczamy” silny stereotyp urzędnika „bierny, mierny, ale wierny” (wierny rządzącej partii). Wtedy rozpoczął się dychotomiczny podział na „my” – zwykli, uczciwi i ciężko pracujący ludzie i „oni”, czyli system narzucony odgórnie przez wrogie mocarstwo. Jednym z symboli niechcianego systemu stał się nieuprzejmy, często niewykształcony, pozbawiony manier urzędnik. Obywatel był traktowany jak petent, nie czuł więzi z narzuconą odgórnie państwowością. Trudno było cokolwiek zmienić, załatwić, a postawą społecznie akceptowalną stała się postawa antysystemowa – wykiwanie urzędnika czy ominięcie obowiązującego prawa było społecznie akceptowane, było powodem do dumy. Przecież skoro to nie nasze państwo, to nic złego, jeśli je oszukamy – wykiwamy. Nie ulega wątpliwości, że blisko 50 lat kształtowania się podobnych dychotomicznych postaw ma ogromny wpływ na to, jak państwo i urzędnicy są postrzegani dzisiaj.

Przełom lat 80. i 90.

W pierwszych latach (lata 90.) wolności Polska bardzo dynamicznie wskoczyła w wir kapitalizmu – zachłysnęła się wolnością, szczególnie tą gospo-

darczą. Przedsiębiorczość rozwinęła się w zaskakująco szybkim tempie – jak grzyby po deszczu wyrastały firmy, firemki, sklepy, kwitł handel. Fakt, w pierwszych latach wyglądało to trochę jak wolna amerykanka, ale wielu przedsiębiorców wspomina tamte czasy jako złote lata dziewięćdziesiąte. A co z urzędnikami? Niestety zostali w miejscu. Administracja nie nadażyła za szybkimi zmianami (większość kadr to przecież „mierni, bierni, ale wierni”). To właśnie wtedy umacnia się funkcjonujący do dziś stereotyp „urzędasa”, który jest odporny na zmiany, nie idzie z duchem czasu i zamiast wspierać, tylko przeszkadza przedsiębiorcom, obywatelom w ich przedsięwzięciach. Słowem system się zmienił, ale ludzie nie! Warto zwrócić uwagę, że o ile za czasów PRL-u można było ponarzekać na system i urzędników tylko w domowym zaciszu, o tyle w czasach wolności nikt nie krył i nie kryje rozczarowania wolnym tempem przemian administracji – urzędas stał się w świadomości społecznej symbolem lenistwa, oporu na zmiany i opieszałości.

Wizerunek urzędnika dziś

Czy coś się zmieniło na lepsze od opisanych powyżej lat 90.? Niestety nie. Od przeszło 2 lat monitoruję, co media piszą i mówią na temat administracji i urzędników. Oto kilka przykładów tytułów z ostatnich dwóch lat: „Urzędnikowi premia się należy”, „Nagrody rekompensują brak podwyżek”, „I w kryzysie muszą być nagrody dla urzędników”; „Urzędnicy tworzą miejsca pracy dla siebie”, „Skorumpowane i nieefektywne państwo”, „Nagrody za nic dla urzędników”, „Premier dał 15 milionów swoim urzędasom”, „Urzędnicy tkwią na zielonej wyspie”, „Skorumpowane i nieefektywne państwo” itp. Przykłady można by mnożyć w nieskończoność, a wszystkie tytuły brzmią jak z tabloidu. Celowo pomieszałem tytuły z dzienników opiniotwórczych i tabloidów – warto sobie uzmysłowić, że jeśli chodzi o ukazywanie społeczeństwu urzędników, poziom debaty jest bardzo podobny bez względu na rodzaj mediów. W praktyce trudno o dzień, w którym jakieś medium nie krytykuje administracji. Przeważa wspomniany dychotomiczny podział na „my” i „oni”. Analizy semiotyczne przeprowadzone w ramach badań nad wizerunkiem służby cywilnej w Polsce wykazały, że opozycja administracja/państwo a obywatel jest jedną z najsilniejszych w obecnych przekazach medialnych. Oto „zwykły człowiek”, „przedsiębiorca” czy „obywatel”, często przedstawiany jako bezbronny, uczciwy i ciężko pracujący człowiek, jest konfrontowany ze „złym i bezdusznym systemem”. Z przekazów medialnych wyłania się obraz urzędu jako ciała obcego – abstrakcyjnego i biurokratyzowanego tworu, którego podmiotowość i funkcjonowanie są dla „zwykłego człowieka” zupełnie nieczytelne, paradoksalne, a wręcz wrogie. Skojarzenie z *Procesem* Franza Kafki jest tu jak najbardziej na miejscu. Swoją drogą dziwi, jak wyrozumiale potrafią być mass media dla świata biznesu, który przecież nie jest wolny od nadużyć, zachowań nieetycznych czy malwersacji (wystarczy przypomnieć sobie afery bankowe, skandale

związane z przemysłem rolno-spożywczym, czy nieetyczne, wręcz „wczesnokapitalistyczne” praktyki wielkich firm). Jednak z jakichś powodów to urzędnik i administracja są obarczani winą za całe zło, często również za błędy i niepowodzenia biznesu.

Stereotypy a rzeczywistość

Co ciekawe, gdy tak negatywny stereotyp zderzamy z rzeczywistością, okazuje się, że ani urzędy takie straszne, ani urzędnicy tacy źli. Badania przeprowadzone przez ARC Rynek i Opinia¹ wykazały, że 70 proc. badanych, którzy odwiedzili w 2011 r. jakiegokolwiek urząd, było zadowolonych z obsługi, w tym 28,2 proc. bardzo zadowolonych. Ankietowani chwalili obsługujących ich urzędników za ich kompetencje (83 proc.), życzliwość (81 proc.), rzetelność (81 proc.) i tempo pracy (79 proc.). Pytani, co się poprawiło w działaniu urzędów, wymieniali stosunek do klienta (36 proc.), jakość obsługi klienta (31 proc.) oraz szybkość załatwiania spraw (24 proc.).

Pozytywne odczucia Polaków w bezpośrednim kontakcie z urzędnikami potwierdzają również Badania Omnibus, zlecane przez b. Ministerstwo Spaw Wewnętrznych i Administracji na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji w urzędach administracji publicznej. MSWiA, obecnie MAiC, zajmuje się badaniem i analizowaniem danych dotyczących satysfakcji klienta z usług świadczonych przez administrację publiczną od 2006 r. Przykład: na pytanie „Czy urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo?” w 2006 r. odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” udzieliło 32,5 proc. ankietowanych. W 2011 r. odsetek takich odpowiedzi wyniósł 45,2 proc. Poprawiła się również znajomość swoich praw wśród klientów urzędów samorządowych i skarbowych – w 2006 r. tylko 38,2 proc. z nich uważało, że jest świadoma swoich praw – 5 lat później wynik ten wzrósł niemal o 10 proc. i wyniósł 47,7 proc. W znacznym stopniu poprawiła się także organizacja pracy w ww. urzędach oraz przejrzystość ich działania. W 2006 r. tylko 27,2 proc. ankietowanych mogła pochwalić się wiedzą według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach. W 2011 r. odsetek ten wzrósł do 47,8 proc. W 2006 r. niespełna 34 proc. Polaków odwiedzających urzędy samorządowe zgodziło się z tezą, że „Struktura urzędu oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne poruszanie się w urzędach”. W 2011 r. odsetek zadowolonych i raczej zadowolonych z systemu informacji w urzędach wzrósł do 53,9 proc. Warto podkreślić, że badania zlecane i nadzorowane przez b. MSWiA, obecne MAiC, wyróżnia kompleksowe podejście do tematyki zarządzania satysfakcją klienta. Jeszcze kilka lat temu niespełna 20 proc. samorządów monitorowało jakość świadczonych usług publicznych i poziom satysfakcji klienta. Dzięki projektom dofinansowywanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, obecnie co czwarty samorząd wdraża taki system.

Poprawę jakości pracy urzędów widać również w wynikach najnowszej *Diagnozy Społecznej*² prof. Janusza Czapińskiego. W wywiadzie dla „Polityki” profesor podkreślił, że (...) dla czytelników gazet i widzów stacji informacyjnych najbardziej zaskakujący jest wzrost zadowolenia z funkcjonowania urzędów. Dwa lata temu 51 proc. szukało znajomości lub innych sposobów, żeby coś załatwić. Teraz tylko 45 proc. Ponad połowa czuła się przy załatwianiu spraw bezsilna, teraz 45 proc.³

Brak wiedzy i negatywna kreacja newsów

Badania przeprowadzone przez ARC Rynek i Opinia wskazują, że wiedza Polaków na temat służby cywilnej i administracji publicznej w szerszym kontekście pozostawia wiele do życzenia. Okazuje się, że 60 proc. naszego społeczeństwa nigdy nie słyszało o służbie cywilnej. Pozostałe 40 proc. obywateli kojarzy służbę cywilną z urzędami i urzędnikami (46 proc.), administracją ogólnie (14 proc.), służbami mundurowymi (12 proc.) i pracą/służbą na rzecz państwa (12 proc.). Zarówno badanie urzędników, ekspertów, jak i samych obywateli pokazało, że Polacy, w znakomitej większości, nie znają pojęcia „służba cywilna” i nie rozróżniają administracji rządowej od samorządowej. W 2005 r. o służbie cywilnej słyszało 43 proc. klientów administracji rządowej. W 2011 r. znajomość służby cywilnej deklarowało 54 proc. osób załatwiających sprawy w jakimkolwiek urzędzie oraz 35 proc. osób, które nie odwiedziły żadnego urzędu w 2011 r.

W 2011 r. tylko 36 proc. osób kojarzących służbę cywilną z administracją i zasadami służby cywilnej wiedziało, że ministrowie nie są członkami korpusu służby cywilnej! Powyższe badania wskazują jednoznacznie, że Polacy w znakomitej większości nie mają wiedzy o służbie cywilnej. W sytuacji niedostatku rzetelnej wiedzy i panującej wśród społeczeństwa dezinformacji aktywizują się stereotypy. Badania wykazały, że w świadomości obywateli istnieje głęboko zakorzeniony stereotyp urzędnika jako osoby nieuprzejmej, niekompetentnej, aroganckiej mało zaangażowanej w swoją pracę, kierującej się głównie interesem wybranych środowisk. Powyższy stereotyp urzędnika jest, niestety, konsekwentnie utrwalany przez media. Analiza dyskursu publicznego przeprowadzona przez ARC Rynek i Opinia wykazała, że niemal połowa przeanalizowanych (44 proc.) newsów na temat służby cywilnej miała charakter wartościujący. Co więcej, wydzwięk oceniających informacji niemal zawsze jest nacechowany negatywnie (90 proc.). Jak wspominałem powyżej, w narracji medialnych doniesień *bezduszny i arogancki urząd* jest często konfrontowany z *bezbронnym zwykłym człowiekiem*. Język takich wiadomości jest zazwyczaj silnie nacechowany emocjonalnie, przedstawiając *walkę zwykłych ludzi z opresyjnym i zbiurokratyzowanym systemem*, który balansuje na krawędzi absurdu. Taka narracja jest bardzo popularna wśród dzisiejszej czwartej władzy. Postępująca tabloidyzacja mediów sprzyja wzmocnieniu i utrwaleniu negatywnych stereotypów urzędnika.

Tabloidy o administracji i urzędnikach

Potwierdzenie dychotomicznego podziału „my” – „oni” znalazłem w ciekawej analizie pod takim właśnie tytułem, zamieszczonej w „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 1 (22) z 2013 r. Autorki tekstu *My i oni. Kształtowanie obrazu polityków, urzędników i administracji państwowej na łamach tabloidów* „Fakt” i „Super Express” idą o krok dalej niż przedstawione powyżej badania – wykazują jednoznacznie, że obraz administracji i urzędnika jest silnie wykreowany. Demaskują metodologię tworzenia negatywnego wizerunku urzędnika przez tabloidy: *Sytuacja kreowana przez tabloidy odzwierciedla znany z psychologii społecznej tzw. trójkąt dramatyczny S. Karpmana. Trójkąt dramatyczny jest takim typem interakcji społecznej, w której występują: ofiara, prześladowca i ratownik. Kiedy analizujemy język i sposób obrazowania w tabloidach, bez trudu dostrzeżemy, że redakcje starają się tak kształtować rzeczywistość, aby pokazać, że obywatel jest zmuszony odgrywać rolę ofiary, politycy są prześladowcami, rolę zaś obrońcy „Fakt” i „SE” przypisują sobie. Warto podkreślić, że o ile w psychologii społecznej naprzemienne wchodzenie w jedną z trzech neurotycznych ról jest uznawane za nieświadome, o tyle w tabloidach techniki psychologiczne i językowe, stosowane przez redakcje, prowadzą do celowego wtłaczania czytelnika w rolę ofiary, polityka w rolę oprawcy, a tabloidu w rolę obrońcy (...). Odwoływanie się do tego, że za luksusy i wygody rządu czy parlamentarzystów płaci podatnik, jest w tabloidach bardzo częste. Redakcja podsyca w ten sposób emocje tej grupy czytelników, którą bez problemu można zmanipulować. Stwierdzenia w nagłówkach i tekstach tych gazet trudno obalić czy im zaprzeczyć, łatwo natomiast za ich pomocą udaje się wpływać na odbieranie rzeczywistości przez czytelnika.*³ Autorki podkreślają, że słownictwo typowo oceniające służy przede wszystkim narzucaniu czytelnikowi opinii na temat opisywanych wydarzeń: *żenada, dziecinada, błazenada, skandaliczna decyzja, wstyd, banał, awantura w sejmie, absurd w sejmie, kompletny absurd, szok, niewypał, bandytyzm, złodziejstwo, skandaliczne zachowanie, żenujące postępowanie, cyrk, skandaliczna awantura, kpina, skandal*.

Autorki zwracają również uwagę, że nagminnie używanym przez tabloidy środkiem stylistycznym jest hiperbolizacja. Jest to rodzaj przerośnięty, za pomocą której dane zjawisko opisywane jest celowo i jawnie w sposób wyolbrzymiony. Służy do wywołania odpowiedniego nastroju i jest nacechowana dużą ilością emocji. Hiperbolizacja jest stosowana przez tabloidy nagminnie. Oto kilka przykładów: *kosmiczne pensje urzędników stołecznego ratusza, kosmiczny podatek, bajońskie pensje, niewyobrażalne tempo, kosmiczne emerytury* itp.

Powyższa analiza nie napawa optymizmem. Szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że tabloidy są obecnie najpoczytniejszymi pismami – sprzedaż dzienna „Faktu” kształtuje się na poziomie około

350 tys. egz.; „Super Expressu” – 160 tys. egz. To znacznie więcej niż osiągają tzw. dzienniki i tygodniki opiniotwórcze, które w walce o czytelnika coraz częściej stosują techniki i manipulacje rodem z tabloidów.

Co dalej z wizerunkiem służby cywilnej?

Na tak postawione pytanie nie ma, niestety, łatwej odpowiedzi. Jedno nie ulega wątpliwości – budowanie społecznego zaufania do służby cywilnej jest zadaniem niezmiernie trudnym i długotrwałym. Nie należy spodziewać się ani szybkich, ani spektakularnych rezultatów. Warto mieć na uwadze wyniki przytoczonych badań społecznych, z których jasno wynika, że wiedza Polaków na temat służby cywilnej pozostawia wiele do życzenia. Należy również mieć na uwadze otoczenie, w którym znajduje się służba cywilna. A jest to otoczenie bardzo skomplikowane i mało przyjazne. Mówiąc kolokwialnie, dzisiejsza służba cywilna cierpi na tzw. syndrom oblężonej twierdzy – znajduje się między przysłowiowym młotem a kowadłem.

Skąd taki wniosek? Pozostając apolityczna, jest cały czas zależna od sfery politycznej, która, delikatnie rzecz ujmując, traktuje służbę cywilną (w debacie publicznej) jako zło konieczne, często obwiniając ją za niepowodzenie swoich pomysłów. Z drugiej strony mamy społeczeństwo, które nie rozumie istoty apolitycznego korpusu służby cywilnej. Mass media w 95 proc. przypadków mówią o służbie cywilnej tylko i wyłącznie źle, wrzucając wszystkich urzędników i pracowników korpusu służby cywilnej do jednego worka z samorządowcami i administracją państwową. Przeciętny obywatel, jeśli w ogóle usłyszy o służbie cywilnej, to tylko wtedy, gdy media poinformują o aferach, nieprawidłowościach lub nieprzyzwoitych nagrodach. Informacje o nowych rozwiązaniach, efektywnym wykorzystaniu środków unijnych, czy dobrych praktykach nie mają szansy przebić się do wiodących mediów zgodnie z zasadą *bad news is good news*. Brak również pozytywnego archetypu urzędnika w kulturze masowej (w serialach, filmach, książkach czy na portalach społecznościowych urzędnik niemal bez wyjątku przedstawiany jest jako uzależniony od kawy leń, który całymi dniami kombinuje jak utrudnić życie umęczonemu podatkami przedsiębiorcy). Niestety, jak potwierdzają badania, nawet bardzo dobre wyniki jakości obsługi klienta w urzędach praktycznie w ogóle nie przełamują głęboko zakorzenionych stereotypów na temat urzędników.

Analizując szerokie otoczenie służby cywilnej, nie można pominąć samych zainteresowanych, czyli pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej – jest to bardzo zróżnicowana wewnętrznie grupa, wykonująca bardzo różne zadania na rzecz państwa. Nie ma mowy o wewnętrznej spójności jej członków. Co więcej, od 2008 r. pracują bez podwyżek, biorąc na siebie ciężar często niezaskuszonej krytyki społecznej.

Biorąc pod uwagę powyższe, przychodzi pokusa stwierdzenia: w takim razie nic się nie da zrobić – służba cywilna zawsze będzie „chłopcem do bicia” dla polityków i mediów, i tyle! Nic bardziej błędnego. W moim przekonaniu tak krytyczna sytuacja powinna motywować do wyważonych działań na rzecz przemyślanego *public relations*.

Wnioski i rekomendacje:

☐ Budowanie społecznego zaufania do służby cywilnej to zadanie niezwykle trudne i czasochłonne głównie dlatego, że społeczna świadomość na temat tej służby jest wciąż na bardzo niskim poziomie. Zatem działania wizerunkowe Szefa Służby Cywilnej oraz podległego mu Departamentu Służby Cywilnej KPRM powinny skoncentrować się głównie na edukowaniu, czym jest służba cywilna i jakie wartości wnosi do życia publicznego, a także gdzie jest jej miejsce w systemie administracyjno-prawnym.

☐ Szansą na poprawę wizerunku służby cywilnej jest zadbanie przede wszystkim o budowę jak najlepszego wewnętrznego wizerunku tej służby. Trzeba zdać sobie sprawę, że pracownicy i urzędnicy korpusu służby cywilnej są pierwszymi i najważniejszymi ambasadorami tej służby. Warto kontynuować takie inicjatywy, jak „Dzień otwarty dla służby cywilnej”, konferencje oraz warsztaty tematyczne. Rzetelne i możliwie szybkie informowanie poprzez stronę internetową, „Przegląd Służby Cywilnej” oraz „Biuletyn Służby Cywilnej” pełni bardzo istotną rolę. Niemniej w epoce Web 2.0 warto zastanowić się nad wdrożeniem nowych narzędzi komunikacyjnych, jak chociażby „Facebook” czy „Twitter”, co pozwoliłoby na szybszą i bardziej spontaniczną komunikację wewnątrz korpusu służby cywilnej. Takie zaangażowanie niesie ze sobą pewne ryzyko – służba to przede wszystkim profesjonalizm, przepisy oraz ściśle określone zasady i normy etyczne obowiązujące jej członków. Używanie ww. narzędzi mogłoby podminować dodatkową krytykę, na którą administracja po prostu nie może sobie pozwolić. Ponadto portale społecznościowe wydają się już „zajęte” przez polityków, z którymi członkowie korpusu służby cywilnej współpracują i którym podlegają.

☐ W dobie tabloidyzacji mediów i coraz silniejszej kultury obrazkowej trudno wyobrazić sobie przełamywanie stereotypów społecznych dotyczących urzędników. Niestety, korpus służby cywilnej, podobnie jak cała administracja publiczna, stał się ofiarą zmasowanego ataku medialnego, który te stereotypy wzmacnia. Nie pomagają również politycy, często traktując służbę cywilną jak „poduszkę bezpieczeństwa”. Przypadków, gdy liderzy polityczni mówią: „bardzo chciałem coś zmienić, ale urzędnicy nie pozwolili, zasłaniając się przepisami i procedurami”, nie brakuje. Podobne wypowiedzi i postawy sprawiają, że członkowie korpusu służby cywilnej, czyli naturalni ambasadorzy tej służby mogą czuć się niedocenieni i zdemotywowani, co bezpośrednio wpływa na ocenę,

jaką wystawiają swojemu pracodawcy, i jak reprezentują go na zewnątrz.

□ Zatem kluczowym wyzwaniem wydaje się przekonanie klasy politycznej o wartości i roli, jaką powinna odgrywać profesjonalna i apolityczna służba cywilna. Brak wzajemnego zaufania polityków i urzędników hamuje rozwój i nie sprzyja wprowadzaniu efektywnych polityk publicznych. Przekonanie rządzących, że służba cywilna i politycy powinni „grać do jednej bramki” jest poważnym wyzwaniem dla Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów.

□ Służba cywilna sama nie zmieni swojego wizerunku - potrzebuje wsparcia. Warto szukać naturalnych sojuszników zarówno w bliskim, jak i dalszym otoczeniu służby. Bliskie otoczenie to NGO, eksperci, związki zawodowe oraz politycy. Dalsze to organizacje międzynarodowe i Unia Europejska – sukcesy urzędów na polu międzynarodowym, unijnym czy we wdrażaniu projektów (w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi) mogą w istotny sposób wpłynąć na poprawę wizerunku i budowę społecznego zaufania do służby cywilnej.

Warto również uzbroić się w cierpliwość – nie należy oczekiwać szybkiej poprawy wizerunku administracji w Polsce. Tym bardziej, że narzekanie na administrację, biurokrację i urzędników jest, jak zauważył dr. Sowiński, czymś zupełnie naturalnym. W swoim tekście zatytułowanym „Dyskretny urok biurokracji” podkreślił: *Od stu z górą lat przyzwyczailiśmy się do narzekania na rozbudowaną i bezduszną biurokrację. Kolejne już pokolenia, żywiąc swą wyobraźnię obrazami z Procesu Franza Kafki, powtarzają, że kiedyś administracji było dużo mniej, przepisy były dużo prostsze, a urzędnicy bardziej kompetentni i mniej skorumpowani. I choć w podobnym tonie narzekamy czasem także na nasze szkoły, sądy czy placówki służby zdrowia, to tylko w przypadku procedur i administracji powtarzamy podniesionym głosem: uprościć, odchudzić, zlikwidować. Owo narzekanie, ów negatywy stereotyp biurokracji ma w sobie zapewne wiele istotnych racji, które znajdują potwierdzenie w setkach tysięcy realnych absurdów komplikujących nasze życie. A jednak, powtarzając nasze antybiurokratyczne zaklęcia, zdajemy się zapominać, że sprawna biu-*

rokracja to w istocie jeden z filarów i najsukuteczniejszych wynalazków nowoczesnego zachodniego świata. Niezwykle uniwersalne narzędzie, które wielkie masy ludzkie albo oderwane od siebie, luźne społeczne gildie przemienia (choć oczywiście nie wszędzie i nie zawsze) w profesjonalne, kooperujące i demokratyczne społeczeństwo.”⁵

Podsumowując, służba cywilna nie powinna iść na skróty i prowadzić działań o stricte promocyjnym charakterze – spoty reklamowe i lansowanie jej w mediach po prostu przyniosłyby odmienny skutek od oczekiwanego. Zamiast tego warto podkreślać profesjonalizm służby, reagować na szykanowanie jej w mediach i prowadzić działania modernizacyjne oraz edukacyjne zakrojone na dłuższy horyzont czasowy.

Przypisy

¹Wiosną 2011 r. ogłoszony został przetarg nieograniczony na przeprowadzenie badań społecznej percepcji służby cywilnej, który wygrała warszawska firma badawcza ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o. W okresie od maja do listopada 2011 r. przeprowadziła ona badania obejmujące trzy moduły:

- badania jakościowe (zogniskowane wywiady grupowe z obywatelami oraz pogłębione wywiady indywidualne z urzędnikami i ekspertami),
- badania ilościowe (około 1000-osobowa, reprezentatywna próba dorosłej ludności Polski, powiększona o dołosowaną próbę około 250 osób prawidłowo kojarzących pojęcie „służba cywilna”)
- badania dyskursu publicznego (analiza treści, kodów, opozycji oraz znaczeń kulturowych w odniesieniu do publikacji wybranych mediów o zasięgu ogólnopolskim)

²*Diagnoza społeczna* to trwające od 2000 r. badania analizujące jakość życia Polaków, z uwzględnieniem rozmaitych wskaźników, takich jak struktura demograficzno-społeczna gospodarstw domowych, dostęp do rynku pracy, świadczeń medycznych, kultury i wypoczynku, edukacji i nowoczesnych technologii itp. Projekt ma charakter publiczny – wyniki są nieodpłatne. Pełny raport będzie dostępny na jesieni.

³Winny kto inny – rozmowa Jacka Żakowskiego z prof. Januszem Czapińskim, „Polityka” 2013, nr 26, s. 13.

⁴E. Dułna-Rak, A. Niepytańska-Osiecka, My i oni. Kształtowanie obrazu polityków, urzędników i administracji państwowej na łamach tabloidów „Fakt” i „Super Express”, „Przegląd Służby Cywilnej” 2013, nr 1 (22), s. 50-51.

⁵S. Sowiński, Dyskretny urok biurokracji, „Rzeczpospolita, dodatek Plus Minus”, 10 stycznia 2004 r.

□

← powrót

Kim jesteś urzędniku w Roczniku?

Portret statystyczny korpusu służby cywilnej

Hubert Wojtach

Naczelnik Wydziału Systemu Wynagradzania i Finansowania Służby Cywilnej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Specjalny numer „Przeglądu Służby Cywilnej” poświęcony „stricte” urzędnikom to również specjalne wyzwanie w zakresie rzetelnego przedstawienia portretu statystycznego tej grupy zawodowej. W dyskusji publicznej na ten temat słowo „urzędnik” wymieniane jest – niejednokrotnie bez głębszej refleksji – w kontekście funkcjonowania zarówno administracji publicznej, jak też wielu innych segmentów szeroko rozumianego sektora publicznego, które mają niewiele wspólnego ze światem urzędniczym. Sytuacja taka powoduje więc nie tylko problemy z właściwą identyfikacją tego pojęcia w przestrzeni publicznej, ale i często prowadzi do wyciągania nieuzasadnionych wniosków.

Korpus służby cywilnej to jedna z najlepiej opisanych i zbadanych części polskiej administracji i sektora publicznego. W Departamencie Służby Cywilnej corocznie gromadzone są dane odnoszące się do funkcjonowania ok. 2300 urzędów, w których zatrudnionych jest ponad 120 tys. osób. W poniższym artykule przedstawione zostały najważniejsze informacje na temat zatrudnienia i wynagrodzeń w służbie cywilnej – jednego z głównych obszarów badań, częstokroć cieszącego się największym zainteresowaniem publicznym. Aby portret został w pełni nakreślony, informacje zostały przedstawione na tle danych odnoszących się do

gospodarki narodowej i społeczeństwa polskiego, pochodzących z roczników statystycznych.

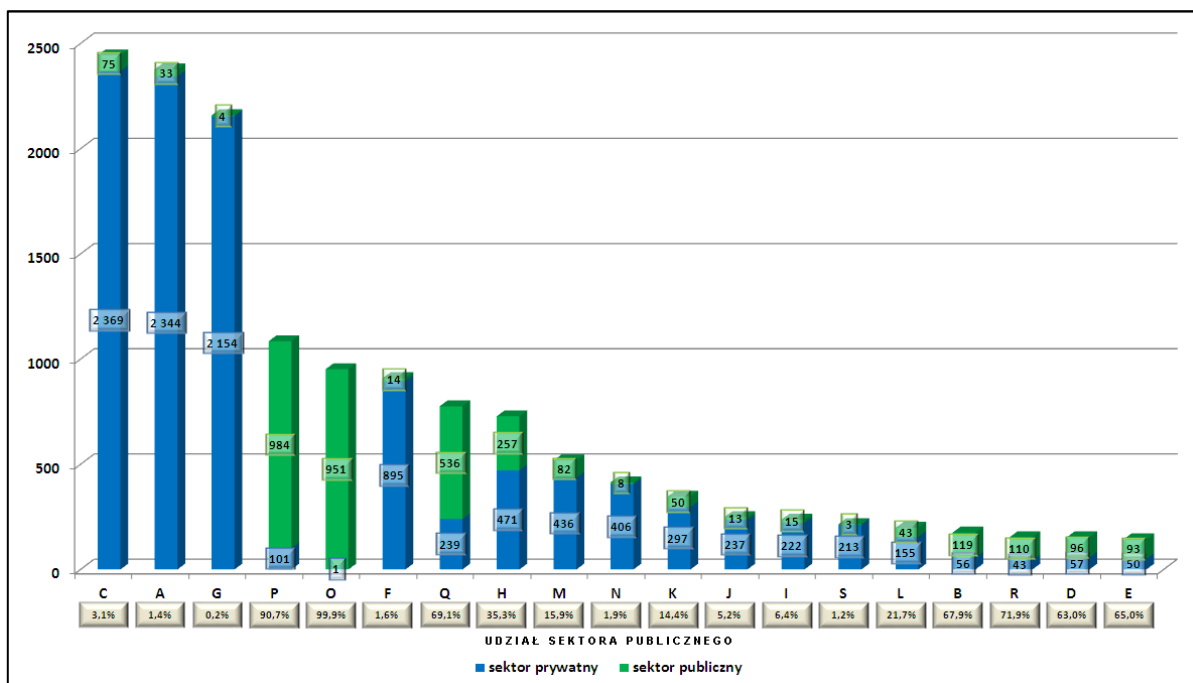
Struktura polskiego sektora publicznego

Kompleksowe przedstawienie danych dotyczących struktury zatrudnienia w korpusie służby cywilnej wymaga zaprezentowania również podstawowych danych dotyczących struktury zatrudnienia w całej gospodarce narodowej i sektorze publicznym w Polsce. Z danych GUS¹ wynika, że w gospodarce narodowej według stanu na 31 grudnia 2011 r. było 14 232,6 tys. pracujących, z czego 24,5 proc. to osoby pracujące w sektorze publicznym (3 486,5 tys. pracujących). Analiza poziomu zatrudnienia w poszczególnych sekcjach działalności (wg PKD 2007²) wskazuje, że największe zatrudnienie w polskiej gospodarce narodowej odnotowano w sekcjach: „Przetwórstwo przemysłowe” (sekcja C – 2,444 tys. pracujących), „Rolnictwo (sekcja A – 2,378 tys. pracujących)” i „Handel (sekcja G – 2,159 tys. pracujących)”. Są to jednocześnie sekcje z jednymi z najniższych udziałów sektora publicznego w zatrudnieniu. Dwie kolejne sekcje pod względem wysokości zatrudnienia – „Edukacja” i „Administracja publiczna (...)” – to z kolei sekcje z najwyższym udziałem pracujących w sektorze publicznym spośród wszystkich sekcji gospodarki narodowej. Według stanu na 31 grudnia 2011 r. w sekcji „Edukacja” było 1,085 tys. pracujących, a w sekcji „Administracja publiczna (...)” 951,9 tys. pracujących. Szczegółowa analiza poziomu zatrudnienia w sektorze publicznym na tle zatrudnienia w gospodarce narodowej przedstawiona została na wykresie nr 1.

¹Pracujący w gospodarce narodowej w 2011 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 11.

²PKD jest umownie przyjętym, hierarchicznie usystematyzowanym podziałem zbioru rodzajów działalności społeczno-gospodarczej realizowanej przez jednostki (podmioty gospodarcze). Na wykresie 1 przyjęto następujące oznaczenia sekcji gospodarki narodowej: A – Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo, B – Górnictwo i wydobywanie, C – Przetwórstwo przemysłowe, D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę, E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja, F – Budownictwo, G – Handel; naprawa pojazdów samochodowych, H – Transport i gospodarka magazynowa, I – Zakwaterowanie i gastronomia, J – Informacja i komunikacja, K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa, L – Obsługa rynku nieruchomości, M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, N – Administrowanie i działalność wspierająca, O – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne, P – Edukacja, Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna.

Wykres 1. Pracujący w gospodarce narodowej w 2011 r. (stan na 31 grudnia 2011 r., w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Pracujący w gospodarce narodowej w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

Korpus służby cywilnej jako część sektora publicznego

Korpus służby cywilnej, w którym w 2011 r. (stan na 31 grudnia 2011 r.) pracowało ok. 124,1 tys. osób (bez przeliczenia na pełne etaty), to pod względem wielkości zatrudnienia niewielka część szeroko rozumianego sektora publicznego. Zgodnie z aktualnie dostępnymi danymi – przedstawionymi powyżej – według stanu na 31 grudnia 2011 r. w sektorze publicznym odnotowano 3 486,5 tys. pracujących. Oznacza to, że członkowie korpusu służby cywilnej stanowili zaledwie 3,5 proc. pracowników tego sektora, co stanowi ok. 0,8 proc. pracujących w całej gospodarce narodowej.

W związku z tym, że członkowie korpusu służby cywilnej to również pracownicy szeroko rozumianej administracji publicznej, warto w tym miejscu przyrzeć się danym dotyczącym zatrudnienia w różnych jej częściach. W dostępnych publikacjach znaleźć możemy co najmniej kilka danych statystycznych odnoszących się do zatrudnienia

w szeroko rozumianej administracji publicznej, które – opisując to samo zjawisko – różnią się między sobą ze względu na różnice metodologiczne w gromadzeniu danych i zakres podmiotowy. Przykładowe dane w tym zakresie podane zostały na wykresie 2. I tak z danych gromadzonych według metody BAEL³ wynika, że zatrudnienie w tzw. sekcji „O” w 2012 r. wynosiło 1 039,3 tys. osób, co sytuuje polską administrację wśród mniej rozrośniętych w Unii Europejskiej⁴. Natomiast z danych pochodzących z cokuwartalnego badania GUS⁵ wynika, że w szeroko pojętej administracji publicznej według stanu na 31 grudnia 2012 r. liczba pracujących wyniosła 958,2 tys. osób. W tej zbiorowości członkowie korpusu służby cywilnej – z zatrudnieniem wynoszącym 124,1 tys. osób – stanowili więc 12,7 proc. ogółu zatrudnionych. Dla porównania zatrudnienie w administracji samorządowej⁶ wyniosło ok. 252,2 tys. osób, natomiast całościowe zatrudnienie w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy (m.in. w Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej) wyniosło ok. 321,9 tys. osób.

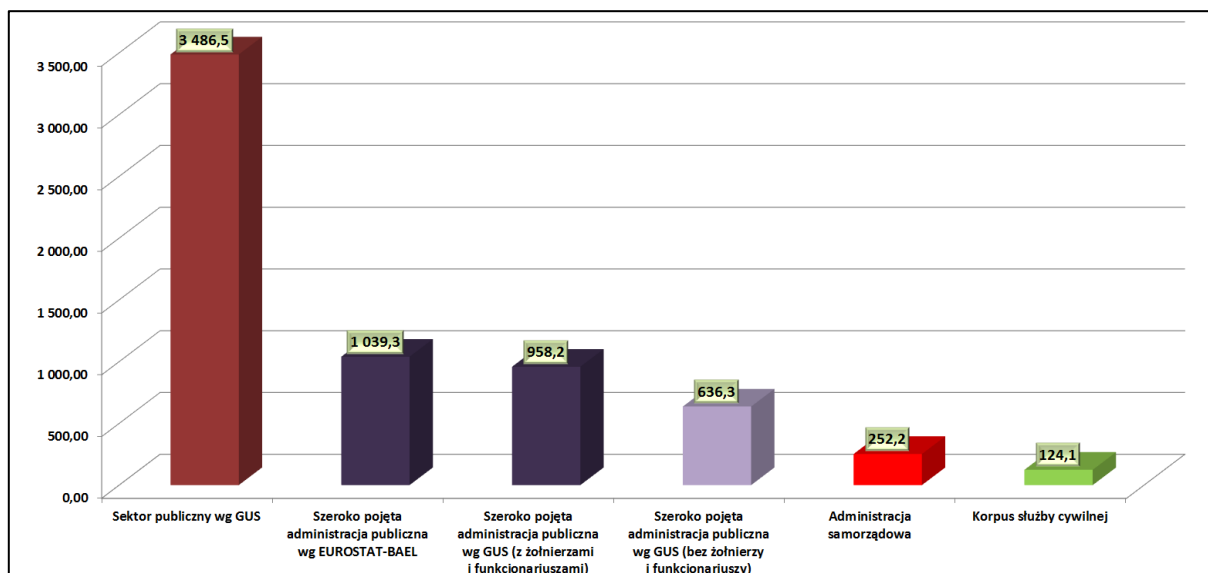
³Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (skrót BAEL). Podstawową zaletą tego badania jest porównywalność międzynarodowa danych. Jednakże badanie to prowadzone jest przy zastosowaniu metody reprezentacyjnej, co uniemożliwia porównywalność z niektórymi innymi danymi GUS, bądź z danymi ze sprawozdania Ministra Finansów o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70, czy też danymi ze sprawozdawczości Szefa Służby Cywilnej.

⁴Według danych za 2012 r. udział zatrudnionych w sekcji „O” – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne w zatrudnieniu ogółem w państwach Unii Europejskiej w 2012 r. wynosił 6,9 proc. (UE 27), przy średniej dla Polski wynoszącej 6,7 proc.

⁵Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

⁶Administracja samorządowa obejmuje: urzędy gmin i miast na prawach powiatu, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne.

Wykres 2. Pracujący w sektorze publicznym, administracji publicznej i korpusie służby cywilnej w 2012 r. (w tys.)



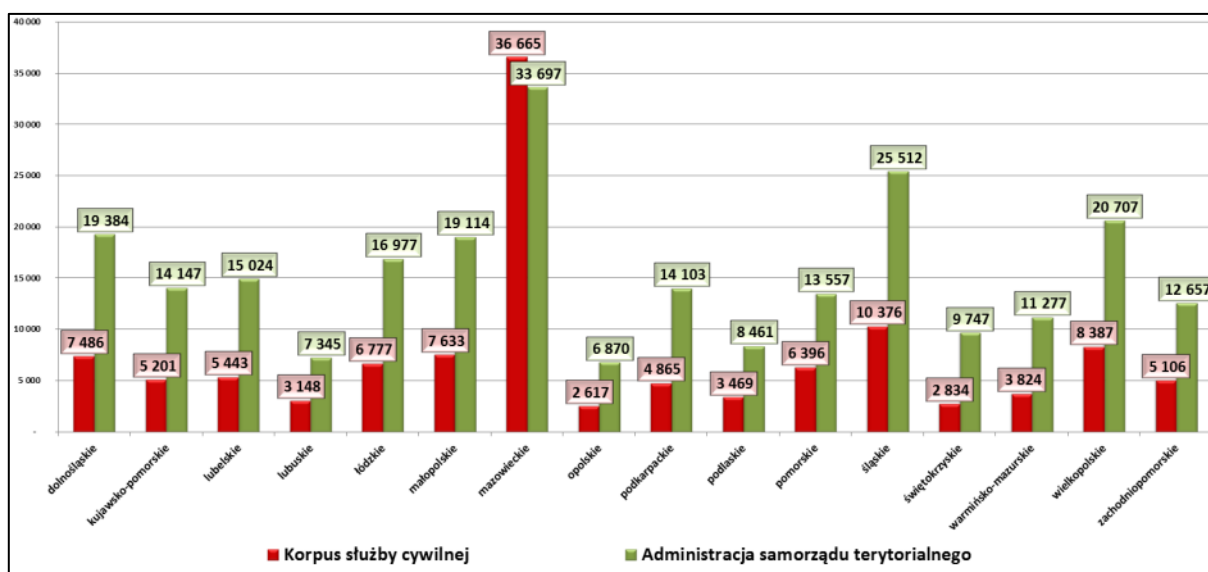
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, oraz danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM. Dane odnoszące się do sektora publicznego dotyczą stanu na 31 grudnia 2011 r.

Korpus służby cywilnej w regionach

Z przytoczonych powyżej danych wynika, że administracja samorządowa jest dwukrotnie większa niż korpus służby cywilnej. Warto jednak dokonać porównania w tych dwóch typach administracji na poziomie regionalnym (wykres 3). Na pierwszy rzut oka okazuje się bowiem, że reprezentacja korpusu służby cywilnej liczniejsza jest tylko w jednym województwie – mazowieckim. Jednakże spowodowane jest to umiejscowieniem w Warszawie ministerstw

i urzędów centralnych zatrudniających ponad 23 tys. osób. We wszystkich pozostałych województwach administracja samorządowa jest co najmniej dwukrotnie większa od korpusu służby cywilnej. Największa przewaga samorządu nad korpusem występuje w województwach Polski wschodniej (świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, lubelskie), najmniejsza zaś w dwóch województwach Polski północno-zachodniej, tj. pomorskim i lubuskim.

Wykres 3. Zatrudnienie przeciętne w korpusie służby cywilnej i administracji samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach w 2012 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych)

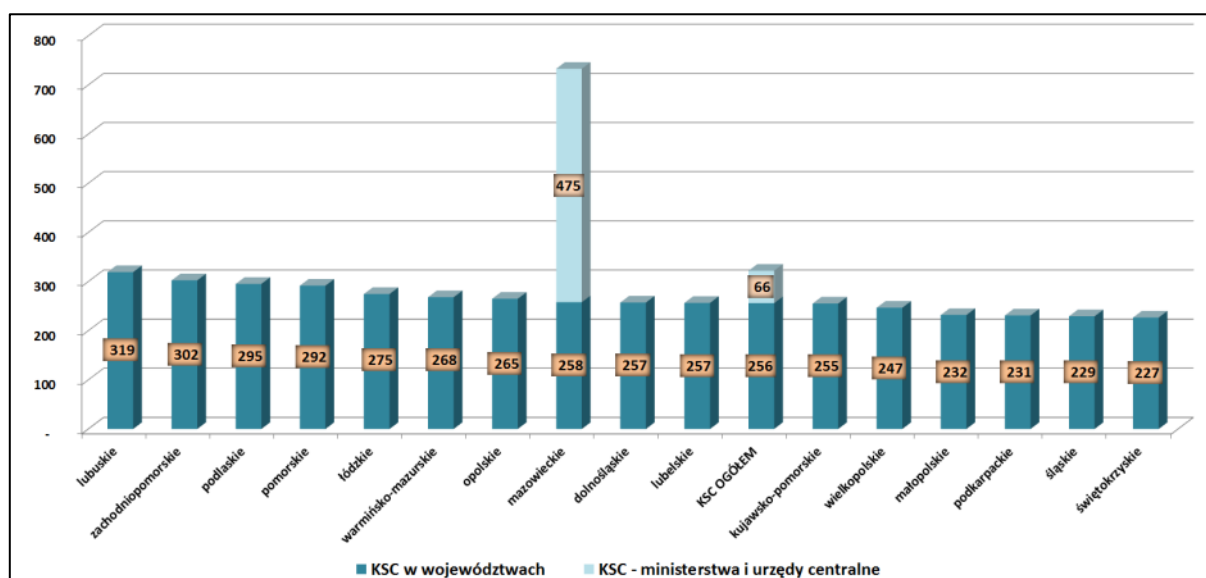


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, oraz danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM. W danych dotyczących korpusu służby cywilnej nie ujęto zatrudnienia w placówkach zagranicznych.

Regionalne ujęcie prezentacji danych warto zilustrować jeszcze jednym przekrojowym wykresem i pokazać zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w przeliczeniu na liczbę mieszkańców (wykres 4). Takie zestawienie danych w bardziej dokładny sposób przedstawia alokację zasobów ludzkich na terenie kraju. Poza tym może służyć również identyfikacji regionów, w których dostęp do usług świadczonych przez służbę cywilną może być trudniejszy. W Polsce średnio na 100 tys. mieszkańców przypada 322 członków korpusu służby cywilnej, ale bez uwzględnienia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwach i urzędach centralnych – 256 (z uwagi na specyficzną sytuację województwa mazowieckiego dane dla tego regionu i całego korpusu służby cywilnej przedstawiono w dwóch wymiarach). W dalszych analizach właściwsze będzie postępowanie się tą drugą wartością, ponieważ

umożliwia dokonywanie dokładniejszych porównań pomiędzy regionami z uwagi na fakt, że odnosi się do zatrudnienia w tych samych grupach urzędów w każdym regionie. Najmniej członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców zatrudnionych jest w czterech województwach Polski południowej, tj.: świętokrzyskim, śląskim, podkarpackim i małopolskim. Natomiast najwięcej członków korpusu – powyżej 300 na 100 tys. mieszkańców – zatrudnionych jest w dwóch województwach na zachodzie kraju, tj. w lubuskim i zachodniopomorskim. Pomimo dużych różnic pomiędzy regionami zatrudniającymi najmniejszą i największą liczbę członków korpusu służby cywilnej (od 70 do 90 członków korpusu na 100 tys. mieszkańców) zauważyć należy, że w połowie badanych województw zatrudnienie w prezentowanym ujęciu pozostaje na zbliżonym poziomie (jest wyższe lub niższe od średniej o ok. 5–7 proc.).

Wykres 4. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w poszczególnych województwach w 2012 r. na 100 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Urzędy i stanowiska

Jak wspomniano we wstępie, korpus służby cywilnej tworzy ok. 2300 urzędów. Analiza struktury zatrudnienia w podziale na grupy urzędów⁷ wskazuje, że najliczniejszą z nich są urzędy skarbowe. W 2012 r. w tej grupie urzędów było zatrudnionych 38 403 członków korpusu służby cywilnej (31,6 proc. ogółu członków korpusu służby cywilnej). Najmniejszą zaś grupą urzędów są placówki zagraniczne (1,1 proc.

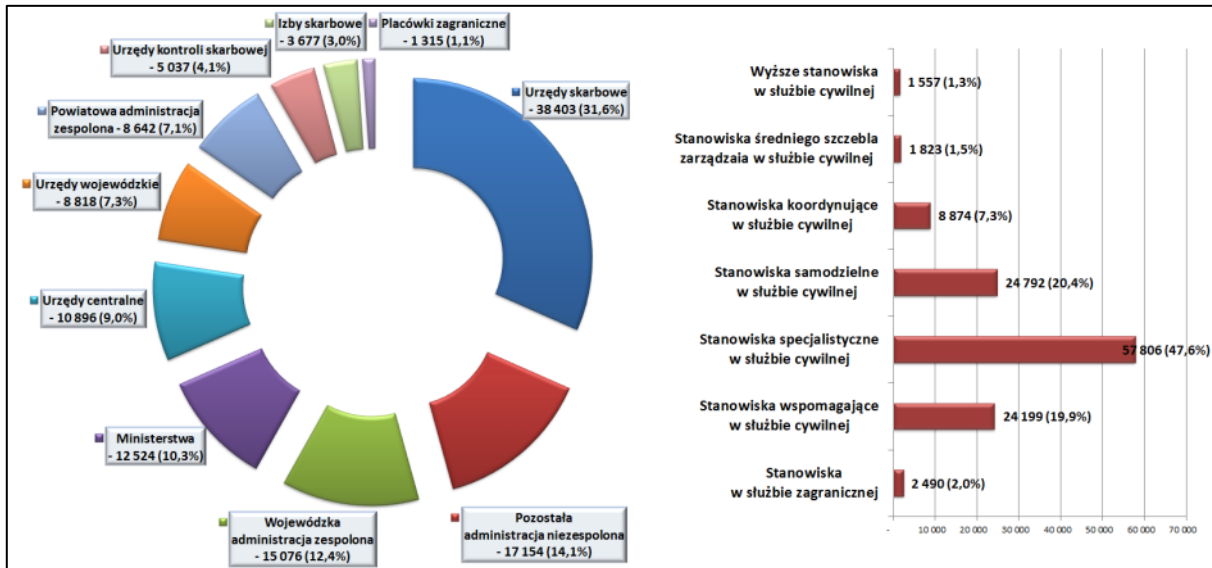
ogółu członków korpusu służby cywilnej). Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawione zostały na wykresie 5. Dodatkowo na wykresie tym zawarte zostały dane dotyczące zatrudnienia w poszczególnych grupach stanowisk urzędniczych w służbie cywilnej. Z danych tych wynika, że ponad 2/3 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych jest na stanowiskach eksperckich (samodzielnych i specjalistycznych). Najmniejszą grupą stanowisk są natomiast wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

⁷Zakres podmiotowy wybranych grup urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej obejmuje:

- ministerstwa: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa,
- wojewódzką administrację zespoloną: komendy wojewódzkie Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kuratoria oświaty, wojewódzkie inspektoraty: inspekcji handlowej, farmaceutyczne, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nadzoru budowlanego, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, transportu drogowego, weterynarii oraz wojewódzkie urzędy ochrony zabytków,

- powiatową administrację zespoloną: komendy powiatowe (miejskie) Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego,
- pozostałą administrację niezespoloną: Biuro Nasiennictwa Leśnego, archiwa państwowe, instytucje podległe MON, graniczne i powiatowe inspektoraty weterynarii, izby celne i urzędy celne, oddziały Straży Granicznej, okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego, okręgowe urzędy miar, okręgowe urzędy górnicze, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, regionalne zarządy gospodarki wodnej, urzędy morskie, urzędy statystyczne, urzędy żeglugi śródlądowej, Zakład Emerytalno-Rentowy MSW.

Wykres 5. Zatrudnienie przeciętne członków korpusu służby cywilnej w podziale na grupy urzędów i grupy stanowisk w 2012 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

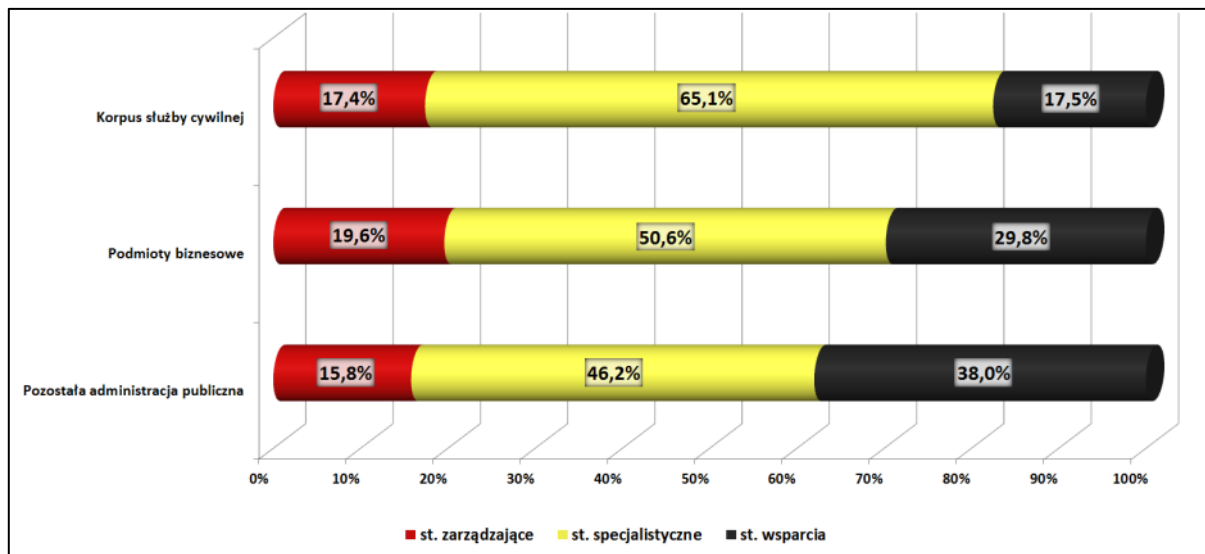
Specyfika stanowisk w służbie cywilnej

Aby dodatkowo zobrazować wewnętrzne podziały korpusu służby cywilnej, warto dane te pokazać w odniesieniu do struktury stanowisk w podmiotach biznesowych i innych częściach administracji. W tym celu można posłużyć się danymi pochodzącymi ze zrealizowanego w 2010 r. badania poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w podmiotach biznesowych i pozostałych urzędach administracji publicznej⁸. Z danych tych wynika (wykres 6), że korpus służby cywilnej charakteryzuje najwyższy udział stanowisk specja-

listycznych wśród badanych sektorów oraz najniższy udział stanowisk wspomagających. Wynika to przede wszystkim z faktu, że służbę cywilną tworzą w szczególności urzędy wykonujące zadania inspekcyjno-kontrolne (np. urzędy administracji skarbowej, administracji zespolonej i niezespolonej), w których dla prawidłowego wykonywania zadań niezbędne jest posiadanie wysoko kwalifikowanej kadry. Np. w izbach skarbowych i urzędach kontroli skarbowej 9 na 10 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych jest w grupach stanowisk samodzielnych i specjalistycznych.

⁸Badanie zostało zrealizowane w 2010 r. przez firmę HRM Partners SA. W badaniu tym wykorzystana została metodyka klasyfikacyjna oparta na tzw. Mapie kariery, uwzględniająca podział badanych stanowisk na trzy grupy (stanowiska zarządzające, specjalistyczne, wsparcia). W ramach każdej z grup określone zostały szczeble kariery odzwierciedlające rolę stanowiska w organizacji, a przyporządkowanie stanowisk w służbie cywilnej do ww. grup nastąpiło z zastosowaniem metody *job matching*. Badaniem objęto ponad 38 tys. stanowisk w 93 podmiotach, w tym w 62 organizacjach pozabiznesowych (urzędy wchodzące w skład korpusu służby cywilnej oraz pozostałej administracji publicznej) oraz w 31 podmiotach biznesowych.

Wykres 6. Struktura zatrudnienia w służbie cywilnej w podziale na grupy stanowisk na tle zatrudnienia w podmiotach biznesowych i pozostałej administracji publicznej w 2010 r.



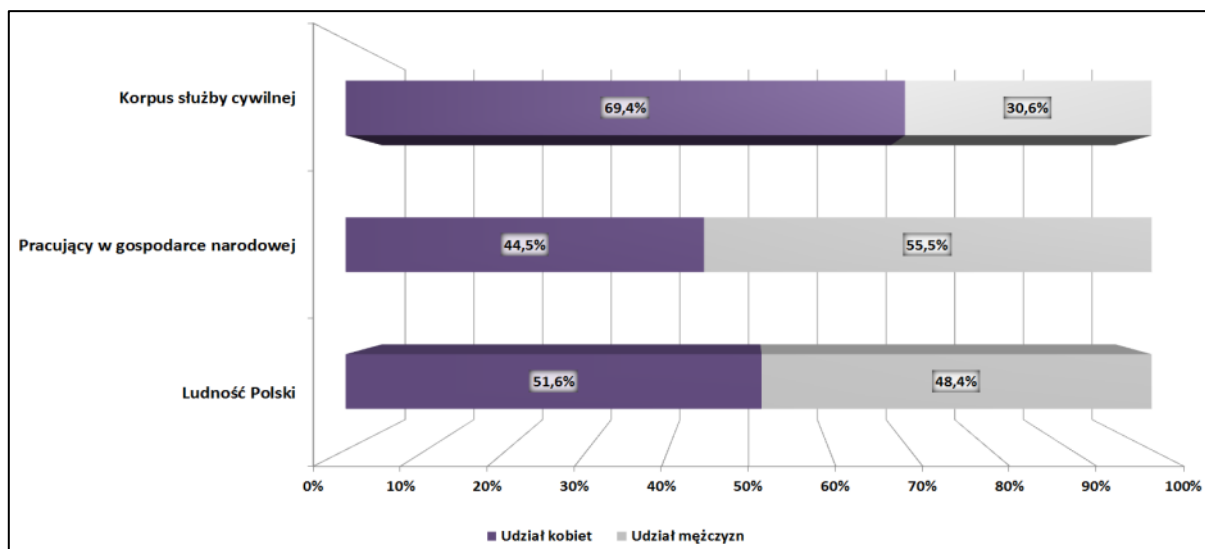
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HRM Partners.

W korpusie służby cywilnej przeważają kobiety

W strukturze zatrudnienia w korpusie służby cywilnej dominują kobiety. W 2012 r. stanowiły 69,4 proc. ogółu zatrudnionych osób, a odsetek kobiet był ponad dwukrotnie wyższy niż odsetek mężczyzn (30,6 proc.). Z danych na temat struktury ludności wynika, że udział kobiet w polskim społeczeństwie w 2012 r. wyniósł 51,6 proc. Jednakże dane dotyczące zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w podziale na płeć warto zestawić z danymi o strukturze pracujących w polskiej gospodarce

narodowej (wykres 7). Z danych tych wynika bowiem, że udział kobiet w niej pracujących wynosi ok. 44,5 proc., a więc jest znacząco niższy od udziału kobiet w służbie cywilnej (o 24,9 p. proc.). Jedną z przyczyn tak wysokiego odsetka kobiet w służbie cywilnej może być percepcja pracy w administracji publicznej (a tym samym w służbie cywilnej) jako dającej poczucie stabilności zatrudnienia i umożliwiającej godzenie życia zawodowego z życiem prywatnym.

Wykres 7. Struktura zatrudnienia w służbie cywilnej według płci na tle struktury społeczeństwa polskiego i zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2012 r.

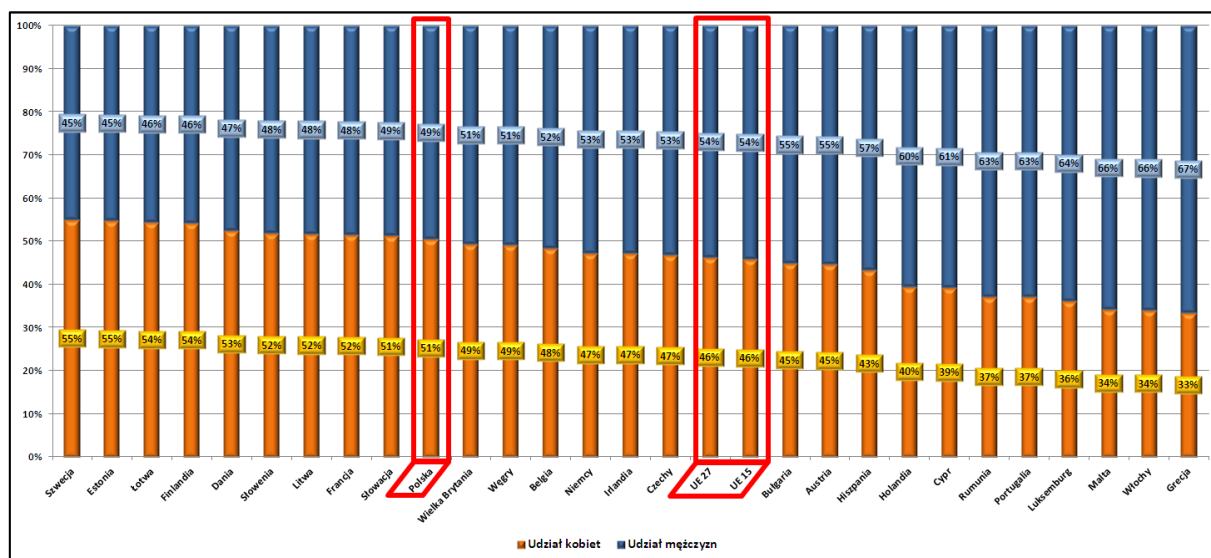


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM oraz danych GUS (*Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, oraz *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013).

W tym miejscu warto również przedstawić dane o strukturze zatrudnienia w szeroko rozumianej administracji publicznej w ujęciu międzynarodowym (sekcja „O”). Podkreślić należy, że Polska znajduje się w grupie państw z najwyższym udziałem kobiet w szeroko pojętej administracji publicznej, powyżej

średniej dla Unii Europejskiej. Udział kobiet w tej sekcji jest oczywiście niższy niż podany udział kobiet w służbie cywilnej, ponieważ – jak wskazano na początku artykułu – korpus służby cywilnej to tylko ok. 12,7 proc. osób zatrudnionych w tej sekcji, a 1/3 tej sekcji stanowią żołnierze i funkcjonariusze.

Wykres 8. Struktura zatrudnienia w sekcji „O” - Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne w państwach Unii Europejskiej w 2012 r.

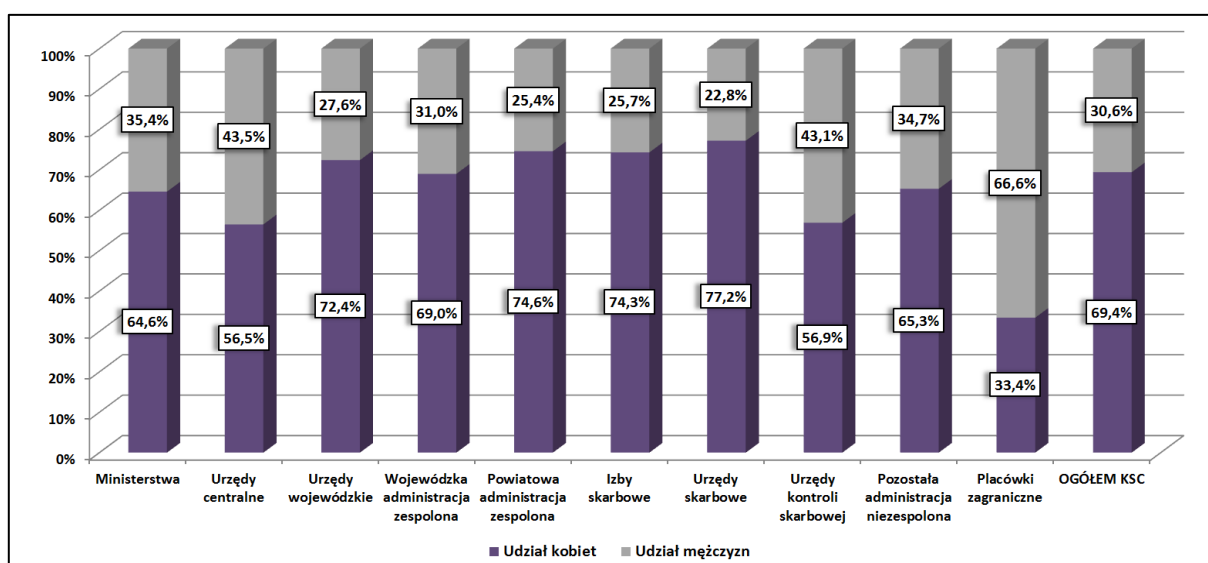


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Kobiety w służbie cywilnej przeważają niemal we wszystkich grupach urzędów w służbie cywilnej (9 na 10). Największy udział kobiet odnotowano w izbach i urzędach skarbowych (odpowiednio 74,3 proc. i 77,2 proc.) oraz w powiatowej administracji zespolonej (74,6 proc.). Z kolei jedyną grupą urzędów, w której udział mężczyzn (66,6 proc.) był

wyższy od udziału kobiet, były placówki zagraniczne. Najbardziej zrównoważone zatrudnienie – pod względem udziału każdej z płci w ogólnym zatrudnieniu – występuje w urzędach centralnych i urzędach kontroli skarbowej. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawione zostały na wykresie 9.

Wykres 9. Zatrudnienie według płci w podziale na grupy urzędów w korpusie służby cywilnej (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)



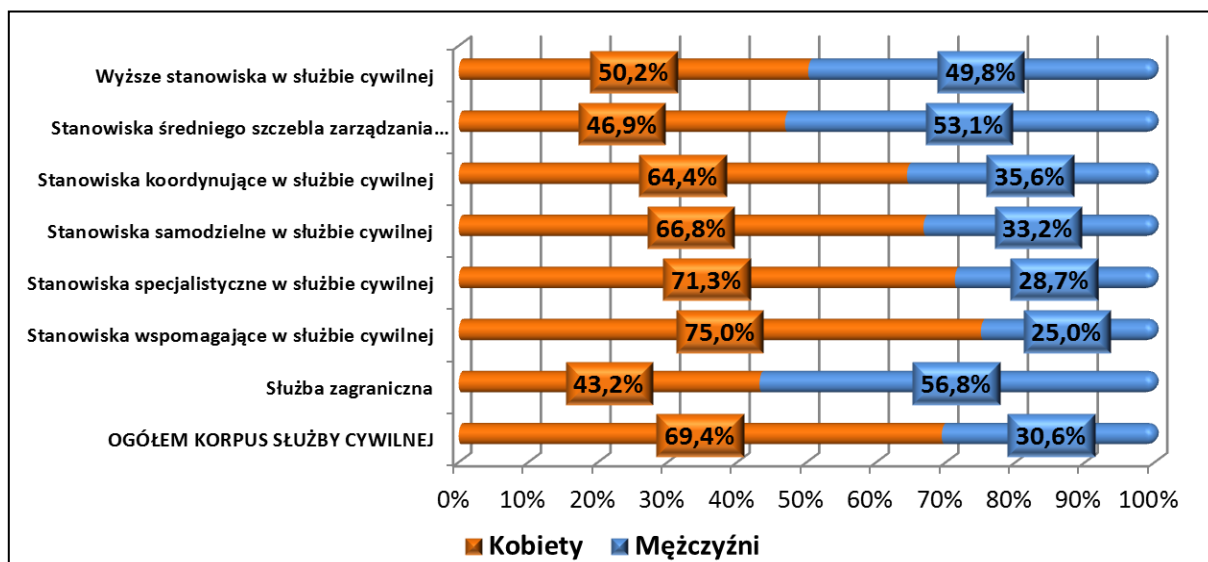
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Równy dostęp kobiet i mężczyzn do najwyższych stanowisk

Bardziej szczegółowa analiza zatrudnienia w korpusie służby cywilnej ze względu na płeć wskazuje, że grupami stanowisk urzędniczych, w których udział kobiet jest najwyższy, są grupy stanowisk wspomagających i specjalistycznych (odpowiednio 75,0 proc. i 71,3 proc.). W szczególności należy zauważyć, że kobiety zajmują 50,2 proc. wyższych

stanowisk w służbie cywilnej, co może świadczyć o równych możliwościach dostępu do pracy na tych stanowiskach i przeczyć często występującej tezie, że kobiety zatrudnione są przede wszystkim na niższych stanowiskach. Warto również dodać, że wynik ten jest jednym z najlepszych wyników wśród krajów Unii Europejskiej i OECD. Szczegółowe dane dotyczące udziału zatrudnienia kobiet i mężczyzn w poszczególnych grupach stanowisk przedstawione zostały na wykresie 10.

Wykres 10. Zatrudnienie według płci w podziale na grupy stanowisk w korpusie służby cywilnej (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)



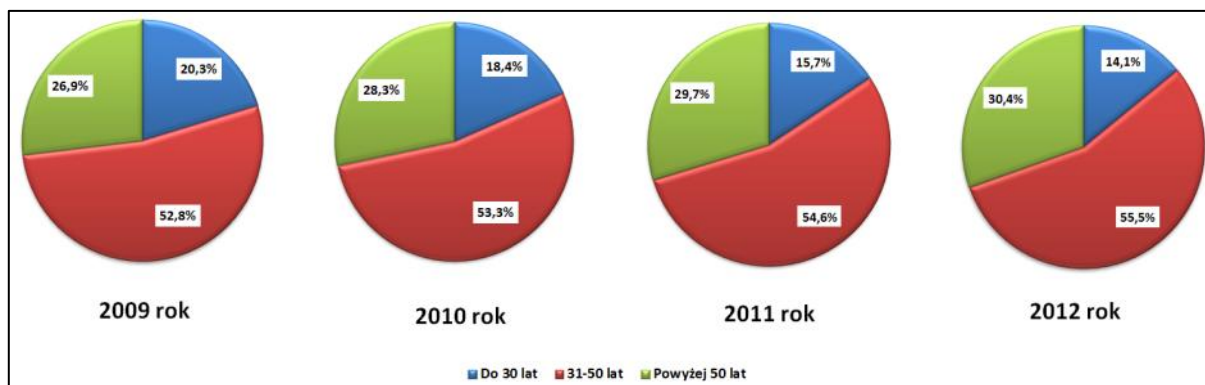
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Struktura wiekowa służby cywilnej

Korpus służby cywilnej, tak jak społeczeństwo polskie, dotykają zmiany demograficzne. Udział najstarszej grupy osób w zatrudnieniu (tj. osób powyżej 50 roku życia) wzrósł w latach 2009–2012 o ok. 4 p. proc. (w 2009 r. – 26,9 proc., w 2012 r. – 30,4 proc.). Niepokojący jest natomiast malejący z roku na rok udział osób w wieku do 30 lat. W 2009 r. osoby te stanowiły 20,3 proc. członków korpusu służby cywilnej, a w 2012 r. już tylko 14,1 proc. – oznacza to spadek w ciągu 4 lat o 6,2 p. proc. Zmiany struktury wiekowej w korpusie służby cywilnej w ostatnich czterech latach przedstawione zostały na wykresie 11. Podstawową przyczyną są oczywiście zmiany zachodzące na rynku pracy, wyni-

kające z ogólnego kierunku zmian w strukturze demograficznej polskiego społeczeństwa (m.in. starzenia się społeczeństwa, mniejszej liczby osób w wieku produkcyjnym). W latach 2002–2012 udział osób powyżej 50 roku życia w polskim społeczeństwie wzrósł o 6,6 p. proc. (z 27,7 proc. do 34,3 proc.), a osób poniżej 30 roku życia spadł o 6,0 p. proc. (z 43,7 proc. do 37,7 proc.). Inną z możliwych przyczyn tego stanu rzeczy – o charakterze raczej krótkookresowym – może być m.in. ponad 40-procentowy spadek wskaźnika osób w wieku do 30 lat, które rozpoczęły pracę w urzędzie. W 2009 r. 6 664 osób w wieku do 30 lat rozpoczęło pracę w urzędach należących do korpusu służby cywilnej, natomiast w 2012 r. było to już tylko 3 811 osób.

Wykres 11. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej według wieku w latach 2009–2012 (w proc.)



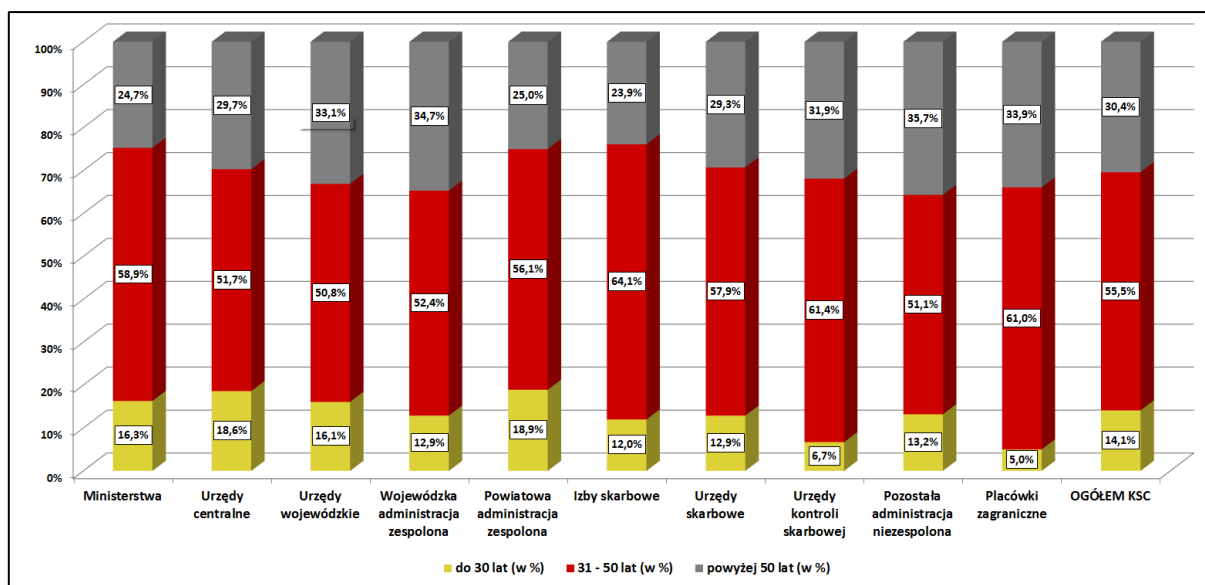
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Analiza danych w bardziej szczegółowym podziale wskazuje, że w 2012 r. we wszystkich typach urzędów najliczniejszą grupę stanowią członkowie korpusu służby cywilnej pomiędzy 31 a 50 rokiem życia (wykres 12). W każdej z grup urzędów osoby te stanowiły co najmniej połowę zatrudnionych osób. Najwyższy odsetek osób w tym wieku odnotowano w izbach skarbowych – 64,1 proc., najniższy zaś w urzędach wojewódzkich – 50,8 proc. Najmniej liczną grupę wiekową stanowią natomiast osoby w wieku do 30 lat, jednak udział zatrudnienia tych osób w poszczególnych grupach urzędów jest mocno zróżnicowany. Np. w urzędach powiatowej administracji zespolonej czy w urzędach centralnych osoby te stanowiły ok. 1/5 zatrudnionych osób,

natomiast w placówkach zagranicznych czy w urzędach kontroli skarbowej tylko ok. 1/20 zatrudnionych osób.

Interesujące wnioski nasuwają się również w trakcie analizy udziału w zatrudnieniu osób powyżej 50 roku życia. Z danych tych wynika bowiem, że w 2012 r. najwyższy odsetek tych osób zatrudnionych jest w administracji szczebla wojewódzkiego (tj. w urzędach wojewódzkich i administracji zespolonej) oraz w pozostałej administracji niezespólonej i placówkach zagranicznych. Tak wysoki udział osób w tym wieku może w niedalekim okresie spowodować problemy w funkcjonowaniu urzędów, np. w zakresie organizacji pracy i przekazywania doświadczeń młodszemu pokoleniu.

Wykres 12. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej według wieku, w podziale na grupy urzędów (stan na 31 grudnia 2012 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

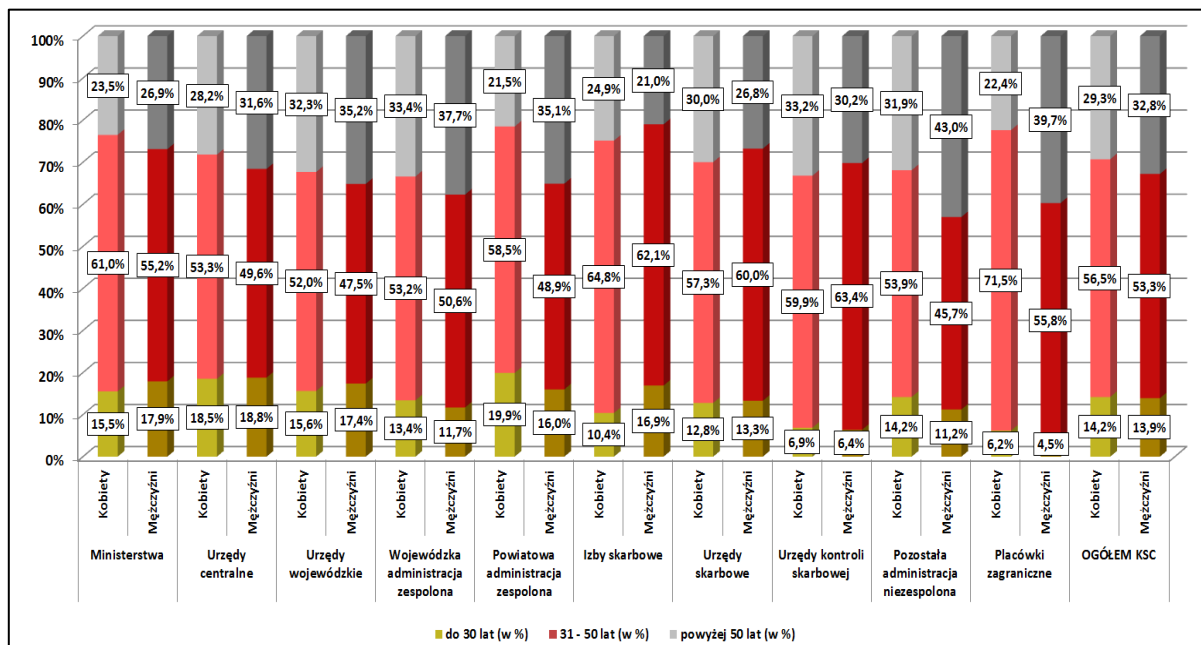
Ciekawie również wygląda analiza struktury wiekowej uwzględniająca udział zatrudnienia ze względu na płeć w poszczególnych grupach wiekowych. Całościowe dane dla korpusu służby cywilnej nie wskazują tu na większe dysproporcje, wyraźne różnice widać dopiero przy analizie poszczególnych grup urzędów. I tak we wszystkich typach urzędów

administracji skarbowej udział kobiet powyżej 50 roku życia jest nieznacznie wyższy od udziału mężczyzn. Natomiast w pozostałych grupach urzędów odsetek mężczyzn powyżej 50 roku życia jest wyższy, a w niektórych typach urzędów różnice te są znaczące. Największa różnica w tym zakresie występuje w placówkach zagranicznych, w których

udział mężczyzn powyżej 50 roku życia jest wyższy o 17,3 p. proc. od udziału kobiet. Bardzo duże różnice występują również w powiatowej administracji zespolonej (odsetek mężczyzn powyżej 50

roku życia jest wyższy o 13,6 p. proc.) oraz w pozostałej administracji niezespólonej (różnica 11,1 p. proc.).

Wykres 13. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej według wieku i płci, w podziale na grupy urzędów (stan na 31 grudnia 2012 r.)

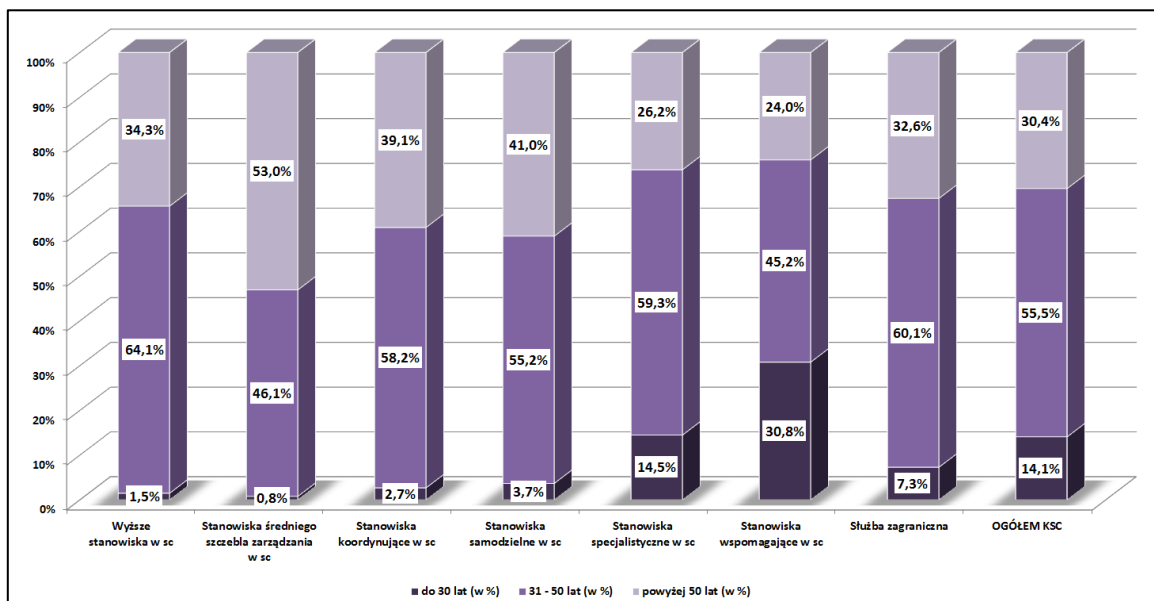


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Cennym uzupełnieniem przedstawionego obrazu struktury wiekowej są również dane dotyczące zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych w podziale na grupy stanowisk (zob. wykres 14). Wyniki analiz wskazują na typowy rozkład ścieżki kariery zawodowej w organizacjach. Osoby najmłodsze są najsilniej reprezentowane na stanowiskach, na których wymagania kwalifikacyjne

w zakresie posiadanych kompetencji i doświadczenia zawodowego są stosunkowo najniższe. W grupie stanowisk wspomagających blisko 1/3 zatrudnionych to osoby poniżej 30 roku życia. Generalnie widoczna jest prawidłowość, że im wyższe stanowisko w hierarchii systemu służby cywilnej, tym zatrudnienie osób w wieku do 30 lat coraz niższe.

Wykres 14. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej według wieku, w podziale na grupy stanowisk (stan na 31 grudnia 2012 r.)

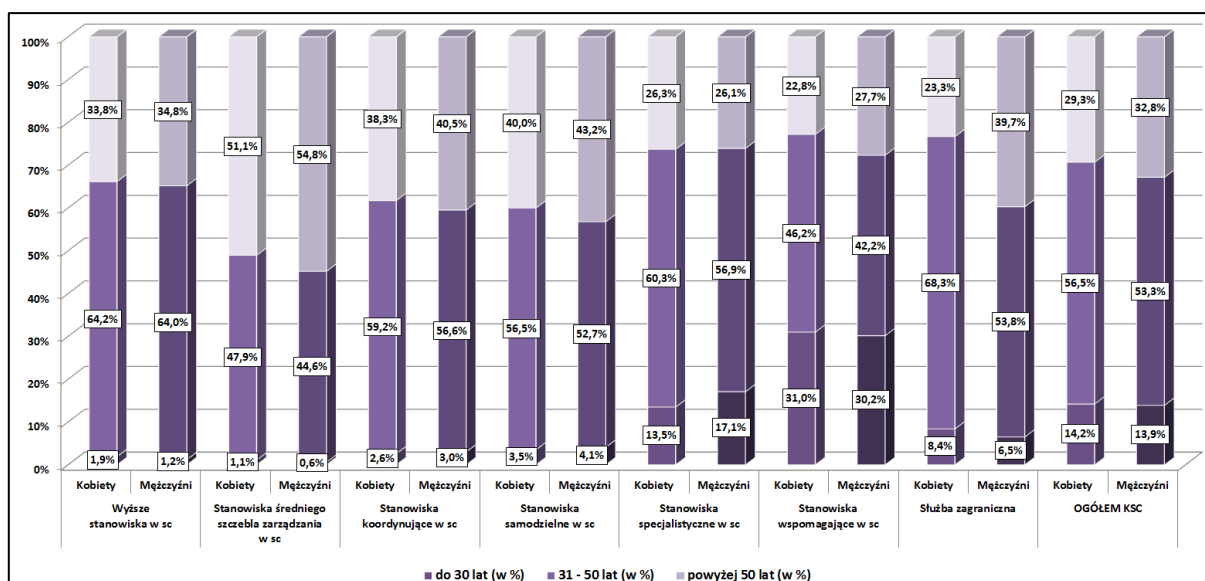


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Dopełnieniem obrazu sytuacji demograficznej w korpusie służby cywilnej są dane dotyczące udziału zatrudnienia w korpusie służby cywilnej

według wieku i płci, w podziale na grupy stanowisk (wykres 15).

Wykres 15. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej według wieku i płci, w podziale na grupy stanowisk (stan na 31 grudnia 2012 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Wynagrodzenia w służbie cywilnej

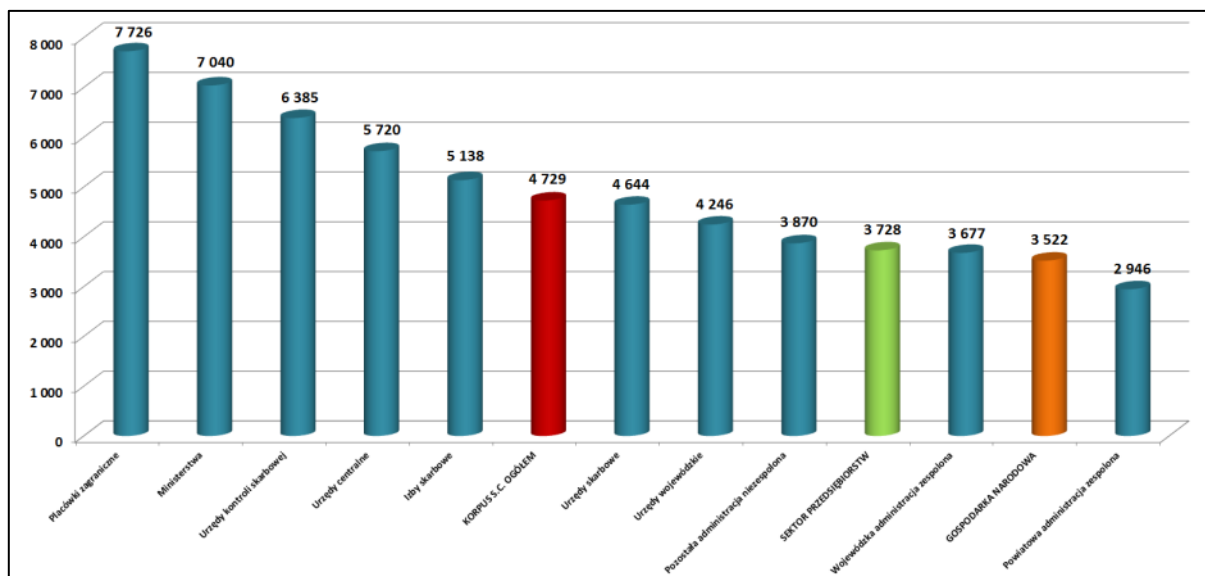
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w 2012 r. wyniosło 4 729 zł brutto i było o 34,3 proc. wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r. (3 522 zł brutto). Średnie wynagrodzenie w służbie cywilnej było również wyższe (o 26,9 proc.) od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które w 2012 r. wyniosło 3 728 zł brutto. Różnice te na pierwszy rzut oka wydają się być bardzo znaczące, jednakże należy dodać, że osoby zatrudnione w służbie cywilnej charakteryzują się wyższymi kwalifikacjami zawodowymi niż osoby pracujące w gospodarce narodowej. Potwierdza to m.in. ok. 50-proc. udział osób zatrudnionych w korpusie

służby cywilnej na stanowiskach, na których wymagane jest wykształcenie wyższe. Natomiast zgodnie z danymi GUS⁹, odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród pracujących w gospodarce narodowej wynosił 30,3 proc.

Najwyższy poziom wynagrodzeń według grup urzędów w 2012 r. odnotowano w placówkach zagranicznych, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 7 726 zł brutto, oraz w ministerstwach – 7 040 zł brutto. Najniższe wynagrodzenia odnotowano natomiast w urzędach: powiatowej administracji zespolonej (2 946 zł brutto, a więc poniżej wynagrodzenia w gospodarce narodowej) i wojewódzkiej administracji zespolonej (3 677 zł brutto, a więc poniżej wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw).

⁹Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 179.

Wykres 16. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej, gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw w 2012 r. (w zł, brutto)



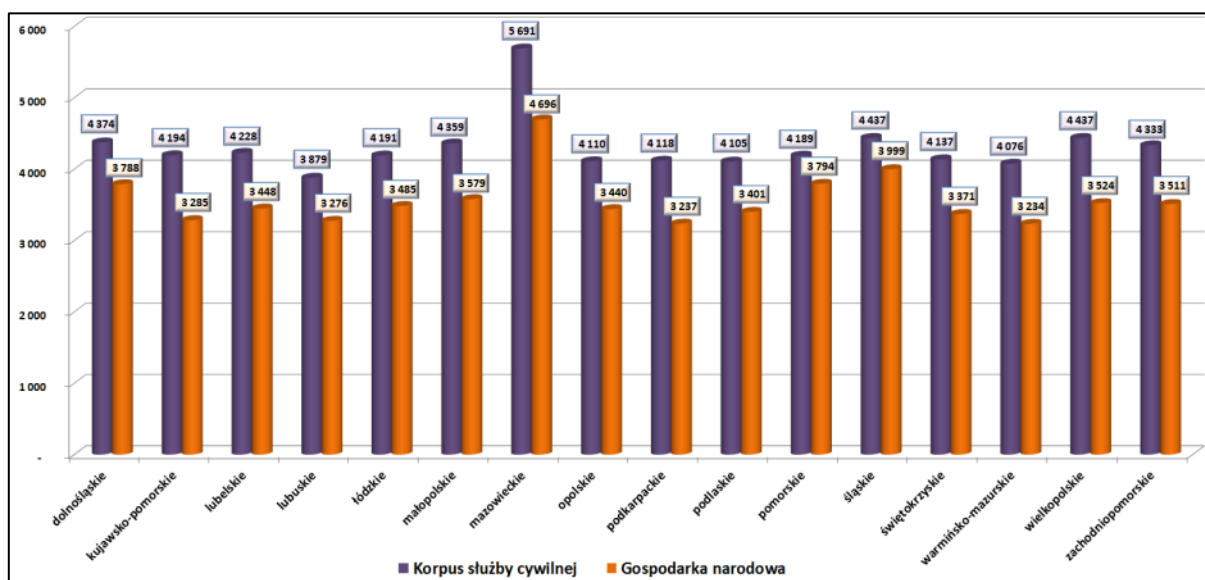
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM oraz danych GUS: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Konkurencyjność płacowa w regionach

Analizę poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej – analogicznie jak badanie poziomu zatrudnienia – należy również przedstawić w ujęciu regionalnym. Porównanie takie daje bowiem dokładniejszy obraz konkurencyjności wynagrodzeń w służbie cywilnej na lokalnych rynkach pracy. Z zaprezentowanych poniżej danych (wykres 17) wynika, że w 2012 r. członkowie korpusu służby cywilnej we wszystkich województwach zarabiali przeciętnie więcej niż osoby zatrudnione w gospodarce narodowej.

Najbardziej konkurencyjne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej pod tym względem oferowane są w województwach kujawsko-pomorskim i podkarpackim (wynagrodzenie wyższe o ponad 27 proc.), czyli w województwach o najniższych wynagrodzeniach w gospodarce narodowej. Z kolei najmniejsze różnice w wynagrodzeniach występują w województwach pomorskim i śląskim (wynagrodzenie w korpusie wyższe o ok. 11 proc.), czyli w województwach plasujących się w czołówce rankingu wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Wykres 17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej i gospodarce narodowej w 2012 r. (w zł, brutto)

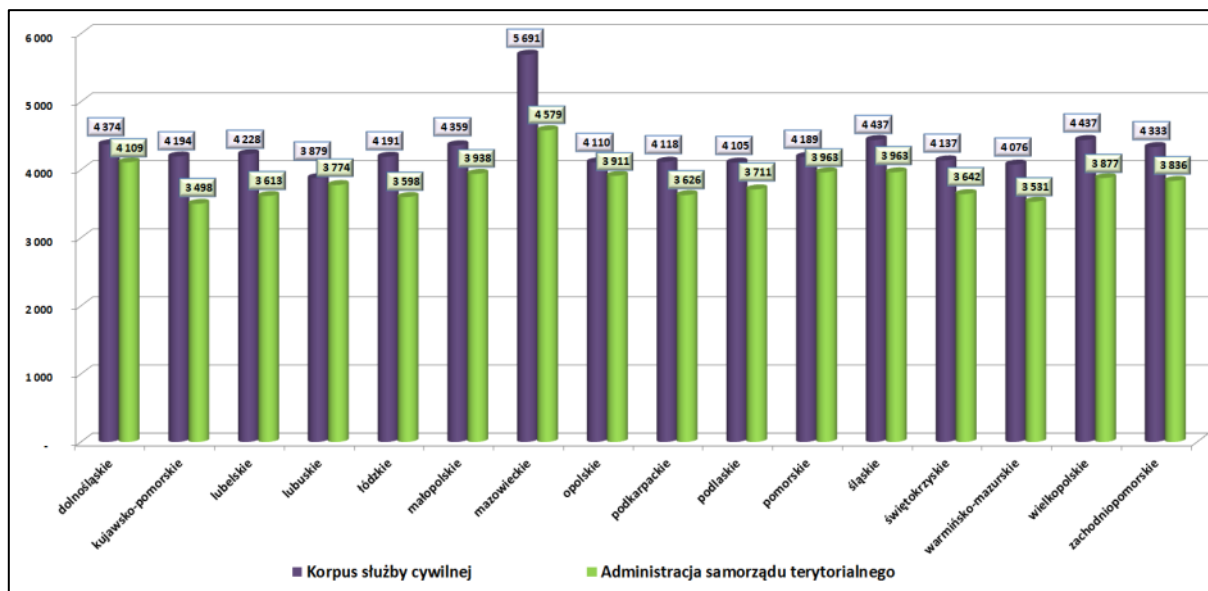


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM oraz danych GUS: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Warto również dokonać porównania wynagrodzeń z jednym z tzw. konkurencyjnych rynków pracy dla członków korpusu służby cywilnej, czyli administracją samorządu terytorialnego. Jak wskazują dane przedstawione na wykresie 18, członkowie korpusu służby cywilnej w każdym województwie

zarabiali średnio więcej od pracowników administracji samorządu terytorialnego. Największa różnica w wynagrodzeniach wystąpiła w województwie mazowieckim (24,3 proc.), natomiast najmniejsza w województwie lubuskim (2,8 proc.).

Wykres 18. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej i administracji samorządu terytorialnego w 2012 r. (w zł, brutto)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Służby Cywilnej KPRM oraz danych GUS: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Korpus służby cywilnej to oprócz m.in. administracji samorządowej czy sądowniczej ważna część szeroko rozumianej administracji publicznej i polskiego sektora publicznego. Członkowie korpusu służby cywilnej to specjaliści w swoich dziedzinach, zatrudnieni zarówno w urzędach szczebla centralnego, jak i szczebla wojewódzkiego czy powia-

towego. Stojąc na straży interesu publicznego, realizują konstytucyjne zadania, ważne dla funkcjonowania 38-milionowego państwa. Mam nadzieję, że czas spędzony na lekturze tego artykułu pomógł choć trochę przybliżyć sprawy z obszaru zatrudnienia i wynagrodzeń tej grupy zawodowej.

□



Z dystansem do samych siebie

Słów kilka o....

Jacek Niewiarowski

Naczelnik Wydziału Komunikacji i Koordynacji
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

„Urzędnicy to doskonali partnerzy w małżeństwie....” początek dowcipu brzmi optymistycznie, jednak uzasadnienie może rozczarować, ale wrócimy do niego później.

W ferworze dyskusji o tym, jacy są polscy urzędnicy, jacy byli, jacy będą, a jacy być powinni, nie powinniśmy zapominać o zachowaniu odpowiedniego dystansu do tego, co tworzy nasz urzędniczy świat, jak przestrzega nas otoczenie.

Już od dawna wiadomo, że śmiech to zdrowie, a najlepsze lekarstwo to umiejętność śmiania się z samych siebie.

Twoje Wydawnictwo w roku 2012 wydało zbiór żartów pt. *Dowcipy o dyrektorach, sekretarkach i urzędnikach*. Redaktorem wydania jest Marta Hydzik-Żmuda, wyboru dowcipów oraz redakcji technicznej dokonała Anna Szarko, a autorką okładki jest Kamila Stankiewicz. Zgodnie z tytułem, książka podzielona jest na trzy części: *Dyrektorzy, Sekretarki i Urzędnicy*.

Śmiech, jak każde lekarstwo, należy przyjmować w odpowiednich dawkach – nie jest to zatem książka, którą można przeczytać od deski do deski za jednym razem. W takiej porcji na pewno przedawkujemy. Najlepszym sposobem czytania takiego zbioru jest przekartkowanie i przeczytanie kilku dowcipów raz

na jakiś czas. Szczególnie dobrze działa, gdy czytamy na głos, w szerszym gronie.

Trudno ocenić jednoznacznie zebrane w tym wydawnictwie dowcipy, bo o gustach się nie dyskutuje. Nie wszystkich śmieszy to samo i tak samo, ale na pewno każdy znajdzie takie, które rozśmieszą do łez, i takie, które go nie rozbawią.

Tych, którzy nie umieją się śmiać z siebie, uratuje układ książki. Szef zawsze może zajrzeć do rozdziału o urzędnikach lub sekretarkach, urzędnik lub sekretarka – odpowiednio do innych rozdziałów. Ze względów formalnoprawnych, wśród członków korpusu służby cywilnej najwięcej śmielszych dowcipów znajdą pracownicy służby cywilnej, niezatrudnieni na innych stanowiskach niż: wyższe stanowiska w służbie cywilnej, stanowiska średniego szczebla zarządzania, koordynujące lub sekretarskie, bo zawsze – korzystając z uzasadnienia ustawowego – mogą powiedzieć, że nie są to żarty o nich.

Na zakończenie wyjaśnienie, dlaczego urzędnicy to doskonali partnerzy w małżeństwie – ... jak przychodzą do domu, to są wyspani i wypoczęci. A i gazetkę mają już przeczytaną...☺



← powrót

Wydawca „Przeglądu Służby Cywilnej” informuje, że zgodnie z przepisem art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.) wykorzystywanie zamieszczanych na jego łamach publikacji lub ich części dopuszczalne jest jedynie pod warunkiem podania ich autorów oraz źródła (imię i nazwisko autora, tytuł publikacji, „Przegląd Służby Cywilnej” nr ..., s. ...).

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach.
Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, WOJCIECH MICHOTA, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: WYDZIAŁ KOMUNIKACJI I KOORDYNACJI DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

