INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

POSTAWY CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ WOBEC KWESTII ETYCZNYCH.

RAPORT Z BADAŃ

Wstęp: dr Jacek Kucharczyk

Opracowanie: dr Cezary Trutkowski

Raport z badań dostępny jest na stronie: www.isp.org.pl

Warszawa 2004

PROJEKT:

„Podnoszenie świadomości członków korpusu służby cywilnej w zakresie dylem atów etycznych”

SŁUŻBA CYWILNA

Spis treści:

1. WSTĘP ... **3**

2. STRESZCZENIE WYNIKÓW BADAŃ ... **8**

3. METODOLOGIA I SPOSÓB REALIZACJI BADAŃ ... **31**

4. NAJWAŻNIEJSZE ZASADY ZAWODOWE I SPECYFIKA PRACY CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ ... **35**

5. ETYKA I ZACHOWANIA NIEETYCZNE ... **48**

6. PRZYCZYNY I ZAPOBIEGANIE DZIAŁANIOM NIEETYCZNYM I ZJAWISKOM KORUPCYJNYM ... **58**

7. ZACHOWANIA NIEETYCZNE I KORUPCJA – OCENA ZJAWISKA W OPINII CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ ... **67**

8. OCENA KODEKSU ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ ... **70**

ZAŁĄCZNIK 1. SCENARIUSZ WYWIADÓW ... **74**

ZAŁĄCZNIK 2. KWESTIONARIUSZ BADANIA ILOŚCIOWEGO ... **77**

Rozkłady odpowiedzi na pytania kwestionariusza. ... *83*

Metryczka. ... *95*

1. WSTĘP

Raport, który oddajemy w Państwa ręce, stanowi jeden z rezultatów projektu „Podnoszenie świadomości etycznej członków korpusu służby cywilnej". Projekt ten, zrealizowany ze środków funduszu PHARE Unii Europejskiej, miał na celu dotarcie z informacją na temat kwestii etycznych i standardów zawodowych w administracji publicznej, zarówno do członków korpusu służby cywilnej jak i do szerokiej opinii publicznej. Pomysłodawca projektu – Urząd Służby Cywilnej – od dawna prowadził działania na rzecz podniesienia poziomu etyki zawodowej członków korpusu S.C., a fundusze pomocowe Unii Europejskiej stworzyły szansę nie tylko znaczącego zwiększenia zakresu tych działań, ale – co może istotniejsze – wykorzystania międzynarodowego doświadczenia i dorobku w tej dziedzinie. W wyniku konkursu wyłoniono realizatora projektu – grecką fundację Centre for European Constitutional Law wraz z firmą konsultingową Didaskia oraz warszawskim Instytutem Spraw Publicznych.

Projekt zakładał równoległe poprowadzenie różnego typu działań – szkoleń, badań socjologicznych oraz działań informacyjnych z wykorzystaniem Internetu. Program szkoleń objął prawie 2000 członków korpusu służby cywilnej, w tym specjalne szkolenie dla dyrektorów generalnych urzędów centralnych administracji państwowej. Dwudniowe szkolenia odbyły się na terenie całego kraju (Warszawa, Poznań, Gdańsk, Białystok, Łódź, Wrocław, Sosnowiec, Kraków, Lublin). Prowadzone przez międzynarodowy, grecko-polski zespół ekspertów szkolenia były okazją do przekazania informacji o międzynarodowych standardach i programach walki z korupcja oraz podnoszenia standardów etycznych w pracy w administracji publicznej. Prowadzone w sposób interaktywny, szkolenia stanowiły znakomitą okazję do debaty o problemach nurtujących pracowników – członków korpusu służby cywilnej i o roli, jaką w ich pracy odgrywają kwestie etyczne. Dyskutowano nad (w dużej mierze negatywnym) obrazem pracownika administracji państwowej w oczach opinii publicznej oraz postrzeganą i faktyczną skalą korupcji w administracji, która rzutuje negatywnie na międzynarodowy wizerunek Polski (na przykład wśród inwestorów zagranicznych) oraz na poziom zaufania obywateli do państwa. Uczestnicy szkoleń z kolei wyrażali częste zastrzeżenia co do sposobu informowania obywateli o prawdziwej sytuacji w administracji państwowej oraz co do roli mediów i badań sondażowych, które – w ich odczuciu – często wyolbrzymiały skalę korupcji i zachowań nieetycznych w administracji, a

jednocześnie nie informowały o rzeczywistych (z ich punktu widzenia) problemach pracowników administracji, takich jak niskie płace, nadmiar zadań do wykonania, bardzo niska jakość prawa stanowionego oraz – *last but not least* – polityczne interwencje w funkcjonowanie służby cywilnej, między innymi w polityce zatrudnienia.

Drugim ważnym nurtem szkoleń była problematyka metod zapobiegania korupcji. Prezentacje ekspertów oraz zajęcia warsztatowe kładły nacisk na proceduralne i formalne metody zwalczania niepożądanych zjawisk w administracji, co dla wielu uczestników szkoleń było podejściem stosunkowo mało znanym, a często – przynajmniej z początku – kontrowersyjnym. Przebieg dyskusji na szkoleniach wskazywał na dominację 'moralizującego' (a nie instytucjonalnego) podejścia do kwestii etyki w administracji. Celem szkoleń była zmiana takiego nastawienia, zakładającego że o zachowaniu pracownika decydują przede wszystkim odziedziczone czy też wyniesione z domu oraz placówek wychowawczych wzorce moralne. Prowadzący szkolenia starali się przekonać uczestników, że możliwe jest znaczne zredukowanie korupcji i zachowań nieetycznych poprzez wprowadzanie systemowych rozwiązań instytucjonalnych, takich jak jawność majątkowa, oddzielenie procesów decyzyjnych od kontaktów z klientem czy też stworzenie kanałów informowania władz danej instytucji o zachowaniach nieetycznych przez klientów i innych pracowników. Szczególnie ta ostatnia kwestia wzbudziła wiele kontrowersji i oporu wśród uczestników szkoleń, którzy odebrali propozycje takich rozwiązań jako instytucjonalizację „donosicielstwa". Wydaje się, że jednym z pilnych zadań w administracji jest stworzenie skutecznego i cywilizacyjnego systemu raportowania (tzw. *Whistle blowing*) o zachowaniach nieetycznych oraz przekonanie pracowników, że istnienie takiego systemu nie stanowi zachęty do donosicielstwa. Zajęcia warsztatowe ujawniły także szereg problemów związanych z funkcjonowaniem (czy raczej brakiem funkcjonowania) systemu oświadczeń majątkowych oraz innych sposobów zapobiegania konfliktowi interesów w pracy członków korpusu służby cywilnej.

Ożywione dyskusje na zajęciach wywoływała także kwestia etosu członka korpusu służby cywilnej oraz rola i znaczenie Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Przeważały opinie o potrzebie takiego dokumentu i jego ważnej roli w podnoszeniu świadomości kwestii etycznych w służbie cywilnej, ale nie zabrakło głosów sceptycznych, mówiących o słabym wpływie Kodeksu na urzędniczą rzeczywistość.

Przeprowadzone na zakończenie szkoleń ankiety pokazały, że zdecydowana większość ich uczestników uznała działania na rzecz podnoszenia świadomości etycznej członków korpusu służby cywilnej za ważne i potrzebne. Organizatorzy otrzymali wiele próśb

i zapytań co do możliwości zorganizowania dalszych szkoleń tego rodzaju. Co ogromnie istotne, dzięki szkoleniom udało się zidentyfikować grupę członków korpusu służby cywilnej, szczególnie zainteresowanych kwestiami etyki, którzy potencjalnie mogą pełnić w swoim zawodowym środowisku rolę „nawigatorów etycznych". Departament Szkoleń USC planuje wykorzystanie tego zainteresowania i entuzjazmu tych osób do dalszych działań w tym zakresie.

Równolegle ze szkoleniami, projekt zakładał przeprowadzenie szeroko zakrojonego badania socjologicznego członków korpusu służby cywilnej. Pierwszy etap tych badań – jakościowy – składał się z wywiadów pogłębionych oraz grupowych wywiadów zogniskowanych (tzw. badań fokusowych), których celem było określenie sposobów rozumienia kwestii etycznych przez badanych oraz konstrukcja narzędzi (kwestionariusza) badania ilościowego na reprezentatywnej próbie członków korpusu S.C. oraz urzędników S.C. Wyniki badań jakościowych posłużyły następnie do interpretacji danych ilościowych, pozwalając badaczom lepiej zrozumieć co kryje się za wyrażanymi w kwestionariuszach opiniami.

Wyniki tych badań, które opisuje poniższy raport, wydają się w dużej mierze potwierdzać szereg spostrzeżeń wyniesionych ze szkoleń. Przede wszystkim uderza stosunkowo niskie znaczenie, jakie badani przykładają do kwestii etycznych. Wśród problemów wskazywanych przez badanych członków korpusu S.C. dominujące były zagadnienia związane z poziomem wynagrodzeń, relacjami pracownik – pracodawca czy też (nadmiernym w ich mniemaniu) zakresem obowiązków pracowniczych. Zjawisko korupcji było postrzegane jako patologiczne i zdecydowanie potępione przez badanych, którzy jednocześnie wyrażali opinię, że stanowi ono margines jeśli chodzi o funkcjonowanie administracji publicznej. Trudno się oprzeć spostrzeżeniu, że jest to perspektywa skrajnie odmienna od punktu widzenia przeciętnego obywatela, który administrację publiczną postrzega jako w dużej mierze skorumpowaną[1]. Badani członkowie korpusu S.C. za taki zły wizerunek administracji winią przede wszystkim media, które w ich odczuciu zainteresowane są nagłaśnianiem skrajnych przypadków, które czytelnicy odnoszą do całości funkcjonowania instytucji publicznych. Wynik ten wskazuje na pilną potrzebę dialogu pomiędzy tymi środowiskami. Wizerunek nadmiernie rozbudowanej, mało wydajnej i kosztownej administracji publicznej, jaki przeciętny Polak tworzy sobie na podstawie doniesień mediów, zderza się z wizerunkiem własnym członków korpusu S.C. - źle opłacanych,

[1] Patrz np. raport dr Anny Kubiak oparty o zrealizowane przez CBOS badania Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego.

przepracowanych i działających w gąszczu przepisów oraz w obliczu presji politycznych pracowników administracji państwowej.

Z wyników badań wypływają kolejne ważne wnioski-postulaty pod adresem klasy politycznej oraz osób i instytucji odpowiedzialnych za stan prawodawstwa w naszym kraju. Po pierwsze, „radosna twórczość" ustawodawcy oraz twórców aktów niższego rzędu odbija się na jakości pracy członków korpusu służby cywilnej i powoduje niski społeczny prestiż zawodowy tych pracowników. To z kolei sprawia, że trudno jest budować silny etos zawodowy tej grupy, szczególnie wobec stosunkowo niskich zarobków oraz polityki personalnej często promującej polityczną lojalność ponad urzędnicze kompetencje.

Po drugie, pewnym optymizmem może napawać fakt, że członkowie korpusu służby cywilnej mają jednak poczucie istnienia takiego etosu czyli ogólnych zasad ich obowiązujących, które stanowią o ich zawodowej tożsamości. Jest to na pewno potencjał, do którego trzeba się odwoływać w dalszych działaniach na rzecz podnoszenia świadomości etycznej w służbie cywilnej. Problemem jest natomiast niska zdolność do przełożenia tego poczucia przynależności do grupy o pewnym etosie zawodowym na konkretne reguły postępowania czy też niska zdolność do jednoznacznego definiowania sytuacji nieetycznych.. Z wyjątkiem korupcji – zdecydowanie potępianej – badani mieli trudności z określeniem czy oceną innych (mniej oczywistych) rodzajów zachowań nieetycznych. Co więcej, zdaniem badanych przyczyny zjawisk nieetycznych wiążą się przede wszystkim ze zjawiskami takimi jak wspomniana już niedoskonałość prawa, niskie zarobki czy też poczucie społecznego przyzwolenia dla zachowań korupcyjnych, a zatem takimi, na które pracownicy ci maja wpływ bardzo ograniczony. Wiąże się to z postulowanymi i znanymi badanym sposobami zapobiegania korupcji, które najczęściej pozostają poza obszarem ich kontroli (poprawa jakości prawa czy wyższe zarobki). Rzuca się natomiast w oczy bardzo niska świadomość znaczenia rozwiązań instytucjonalnych czy proceduralnych, które ograniczyłyby do minimum możliwości zachowań nieetycznych. Większość badanych uznała za rozwiązanie skuteczne przede wszystkim sankcje karne. Takie podejście do zwalczania naruszeń zasad etycznych wydaje się sprzeczne z promowanymi przez większość organizacji międzynarodowych sprawdzonymi w innych krajach rozwiązaniami. Potwierdza to potrzebę organizowania większej liczby szkoleń, szczególnie adresowanych do osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityk antykorupcyjnych na rożnych szczeblach instytucji publicznych.

Należy także na koniec odnotować opinie badanych na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Z badania ilościowego wynika wyraźnie, że jest to dokument uważany za potrzebny przez większość członków korpusu S.C. Jednocześnie, przynajmniej część

badanych odebrała wprowadzenie kodeksu jako działanie o charakterze represyjnym. Reakcje takie wydają się jednak świadczyć o stosunkowo niskiej świadomości wagi kwestii etycznych w pracy członków korpusu S.C. i są syndromem szerszego zjawiska niechęci do podejmowania jakichkolwiek działań w celu poprawy sytuacji w tej dziedzinie. Takie odruchy i czy postawy obronne są zapewne zrozumiałe i uzasadniają potrzebę dalszych intensywnych i wielowymiarowych działań na rzecz zwiększania świadomości etycznej członków korpusu służby cywilnej.

Dr Jacek Kucharczyk
Dyrektor Programowy
Instytut Spraw Publiczych

2. STRESZCZENIE WYNIKÓW BADAŃ

2.1 Najważniejsze problemy w codziennej pracy członków korpusu służby cywilnej.

W przeprowadzonych wywiadach bardzo często i obszernie mówiono o problemach, na które napotykają członkowie korpusu służby cywilnej w swojej codzinnej pracy. Zgodnie z wypowiedziami badanych praca jest na tyle ciężka i odpowiedzialna a wynagrodzenia tak niskie, że jej wykonywanie pozostaje w pewnym sensie kwestią wykonywania misji publicznej.

Wśród najważniejszych problemów wskazywano przede wszystkim:

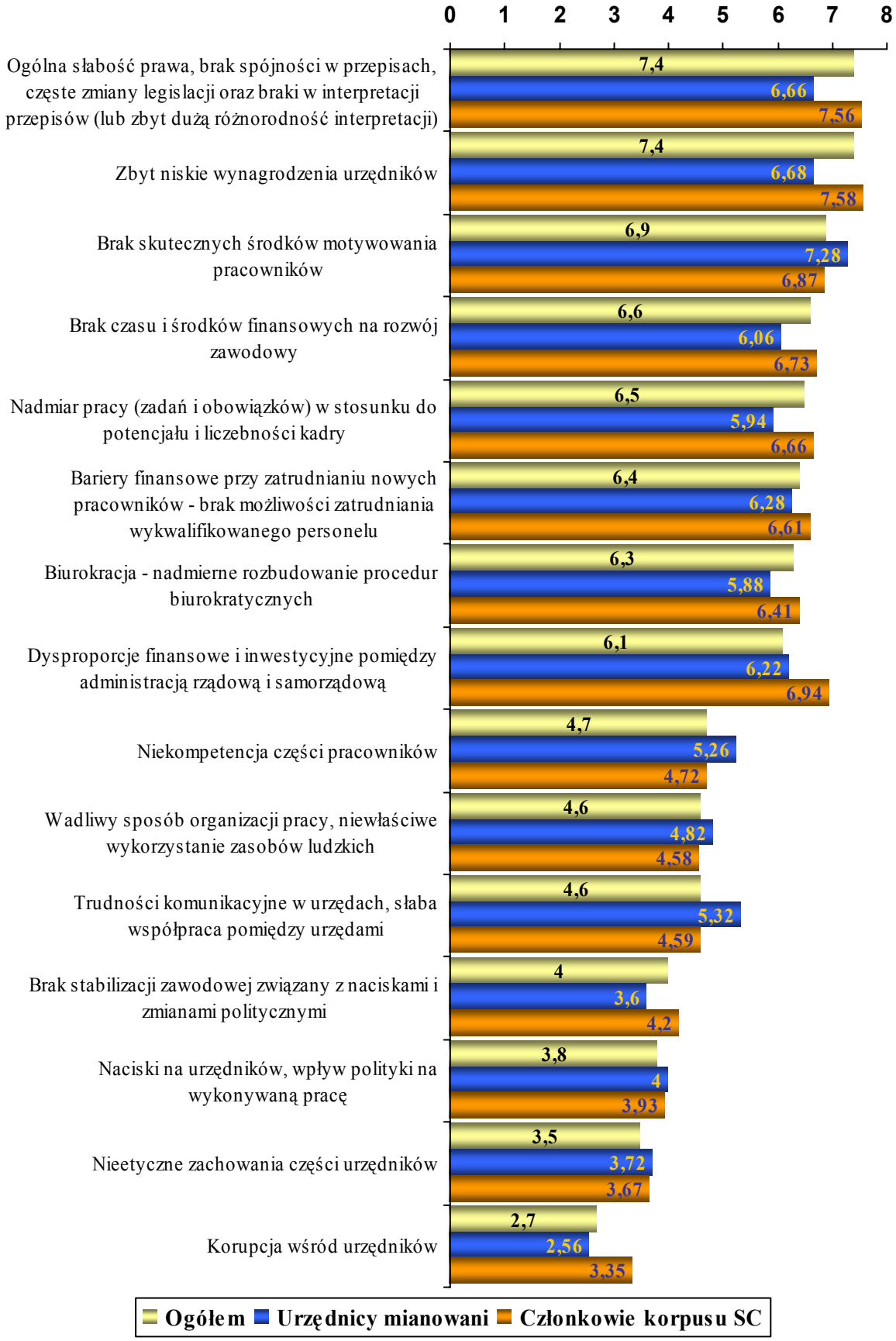
- Ogólną słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji)
- Niski, niezadowalający poziom wynagrodzeń
- Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy
- Nadmiar zadań i obowiązków w stosunku do potencjału i liczebności kadry
- Brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi
- Brak skutecznych środków motywowania pracowników
- Bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników – brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu,
- Dysproporcja finansowe i inwestycyjne pomiędzy administracją rządową i samorządową (problem wskazywany przez urzędników zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim)
-

Wskazywano także na szereg problemów związanych z rozbudowaną biurokracją, sposobem organizacji pracy, komunikacją wewnętrzną w urzędach i relacjami pomiedzy urzędami różnego szczebla. Podkreślenia wymaga fakt, że badani w większości zdawali sobie sprawę i przyznawali, iż źródłem znacznej części problemów jest brak doświadczeń i dość wczesny wciąż etap tworzenia służby cywilnej w Polsce.

Warto zauważyć, że w hierarchii ważności problemów dnia codziennego członkowie korpusu służby cywilnej wymieniali nieetyczne zachowania części urzędników i korupcję na dalekich miejscach, dając wyraz swojemu przekonaniu o małej wadze tych problemów. Podkreślenia wymaga fakt, że w badaniach ilościowych żaden z respondentów nie wymienił spontanicznie *korupcji wśród urzędników* jako ważnego problemu codziennej pracy zawodowej. Podobnie w pytaniu wspomaganym (przy bezpośrednim wymienieniu tego problemu przez ankietera) urzędnicy ocenili ten problem jako bardzo mało istotny.

Skala istotności problemów w codziennej pracy (średnie wskazań)

(1 - problem zupełnie nieważny; 9 - problem ogromnie ważny i istotny)



2.2 Najważniejsze zasady zawodowe i specyfika pracy członków korpusu służby cywilnej.

W wypowiedziach uczestników badania często pojawiał się motyw misji związanej z wykonywaną pracą. Wielokrotnie podkreślano, że pomimo różnych problemów, bycie urzędnikiem państwowym wiąże się z poczuciem odpowiedzialności za państwo i jego obywateli.

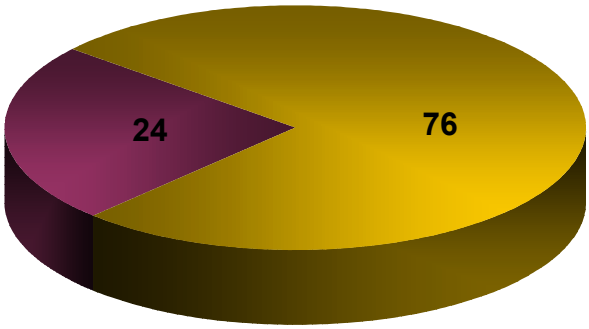
Przekonanie o służebności wykonywanej pracy wywodzi się z przynajmniej dwóch źródeł: pierwszym z nich jest bez wątpienia zestaw zasad moralnych i przekonań etycznych podzielanych w środowisku urzędniczym, drugie zaś związane jest z faktem otrzymywania wynagrodzenia ze środków publicznych.

Najważniejsze zasady zawodowe

Według zdecydowanej większości badanych (76%) w środowisku członków korpusu służby cywilnej istnieją powszechnie obowiązujące (ważne dla większości urzędników i powszechnie stosowane) zasady zawodowe.

Uczestnicy badania na ogół nie mieli kłopotów ze wskazaniem najważniejszych zasad, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej w całości a urzędników służby cywilnej w szczególności.

Czy Pana(i) zdaniem istnieją jakieś zasady zawodowe powszechnie obowiązujące (ważne dla i stosowane przez większość) w środowisku członków korpusu służby cywilnej?



Podkreślenia wymaga fakt dość rozbudowanej świadomości związanej z istniejącymi normami i etosem zawodowym.

Wypowiedzi uczestników badania pozwalają na odtworzenie kanonu zasad zawodowych, dość powszechnie, jak się wydaje, podzielanych przez członków korpusu służby cywilnej.

Najważniejsze elementy tego kanonu to:

- **wysokie kompetencje zawodowe**

  Bez wątpienia kompetencje zawodowe stanowia jedną z najważniejszych wartości przypisywanych służbie cywilnej. Badani wskazywali na szereg wymiarów opisu i oceny tych kompetencji. Najważniejsze z nich to:

  - **rzetelne wykształcenie i odpowiednie doświadczenie zawodowe**
  - **znajomość prawa i procedur administracyjnych; działanie zgodnie z prawem**
  - **dążenie do rozwoju zawodowego**

Wśród innych najważniejszych zasad zawodowych wskazywano:

- **troska o dobro publiczne**
- **apolityczność i bezstronność**
- **lojalność zawodowa (wobec zwierzchników i współpracowników)**
- **przejrzystość działań**

Osobną kwestią, często podkreślaną przez uczestników badania była sfera działań związana z obsługą interesantów i relacjami z podmiotami zewnętrznymi. Podkreślano tu konieczność zachowania wysokich standardów usług i dbania o odpowiednie, życzliwe relacje z klientami. Kontakty z klientami powinny, w przekonaniu badanych, cechować się przede wszystkim profesjonalizmem i dbałością o skuteczne i szybkie rozwiązywanie pojawiających się problemów.

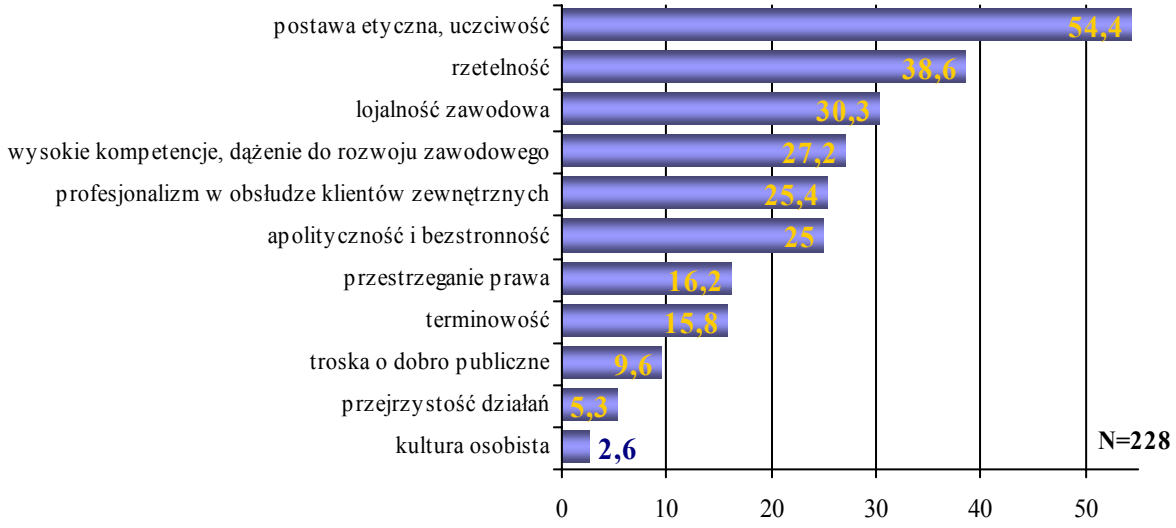
Wyniki badania ilościowego pozwoliły uszeregować najważniejsze zasady zawodowe obowiązujące w środowisku członków korpusu SC. **Dla większości respondentów zasadą najbardziej powszechnie podzielaną w środowisku członków korpusu SC jest uczciwość (postawa etyczna)**, choć jednocześnie urzędnicy wskazywali na rzetelność jako na zasadę szczególnie przez nich cenioną.

2.3 Etyka i zachowania nieetyczne.

Zdefiniowanie etyki urzędniczej oraz zakresu i charakteru działań nieetycznych sprawiło uczestnikom badania jakościowego trochę trudności. Niektórzy z badanych odwoływali się w sposób bezpośredni do zapisów Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazując szereg zachowań sprzecznych z zapisami Kodeksu, inni próbowali tworzyć własne definicje abstrahując od

Najważniejsze zasady zawodowe

(% respondentów, którzy wskazali daną odpowiedź, wśród badanych, którzy uważają, że istnieją zasady powszechnie obowiązujące w środowisku członków korpusu SC)



faktu istnienia tego dokumentu[2].

Częściowo rozbieżne wypowiedzi, różnorodność przytaczanych przykładów bądź niechęć do ich podawania, relatywizm demonstrowany w wypowiedziach wskazują jednoznacznie na słabość ugruntowania tej problematyki w poglądach badanych. Oczywiście słabość ta nie dotyczy całości zagadnień związanych ze świadomością etyczną członków korpusu służby cywilnej.

[2] Opinie na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej zostały przedstawione w dalszej części raportu.

Jednoznaczne oceny i wskazania dotyczące korupcji, traktowanej jako zjawisko skrajne ale też rzadkie, pozwalają sądzić, że mała wyrazistość postaw związana jest ze zjawiskami dyskusyjnymi, trudniejszymi do uchwycenia i, jak to często podkreślano, bardziej uzależnionymi od jednostkowego systemu wartości i przekonań.

Jako nieetyczne często określano wszelkie działania łamiące powszechnie akceptowane normy i podzielane wartości – w tym zakresie podawane przez badanych definicje działań nieetycznych tożsame są z rozumieniem norm społecznych, czy kulturowych.

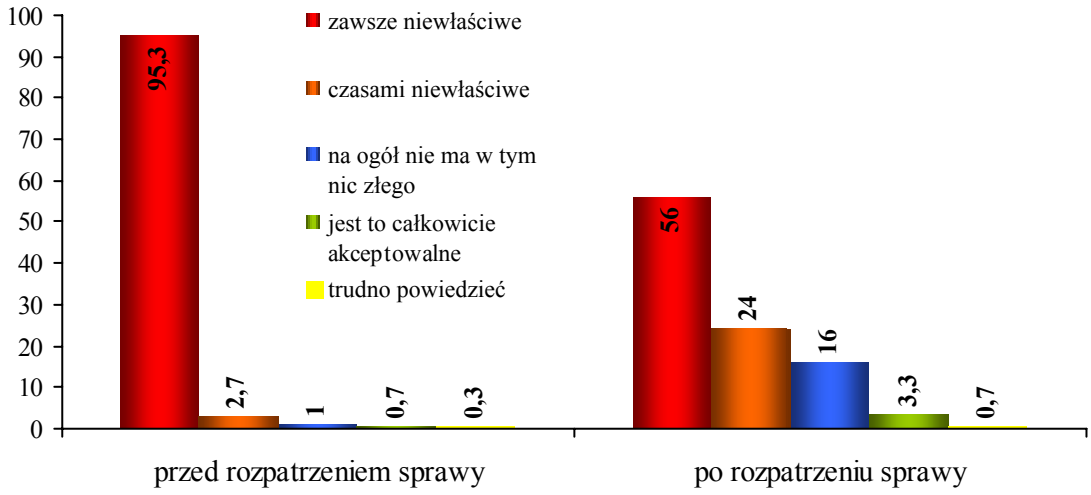
Za nieetyczne uważane są przede wszystkim zachowania, które naruszają kanon podstawowych zasad zawodowych, a zatem głównie: niedbałość o zachowanie wysokiego poziomu merytorycznego wykonywanej pracy, brak troski o ochronę dóbr publicznych, upolitycznienie i stronniczość, brak lojalności zawodowej, nieprzejrzystość działań, itd.

Najczęstsze przejawy zachowań nieetycznych

Wśród najczęściej wymienianych przykładów zachowań nieetycznych znalazły się przede wszystkim działania tzw. miękkie, na ogół słabo określone i trudne do zdefiniowania. Najważniejsze z nich to:

- **przyjmowanie podarunków jako wyrazu wdzięczności klientów**

Akceptacja dla przyjmowania prezentów od klientów przed i po rozpatrzeniu sprawy

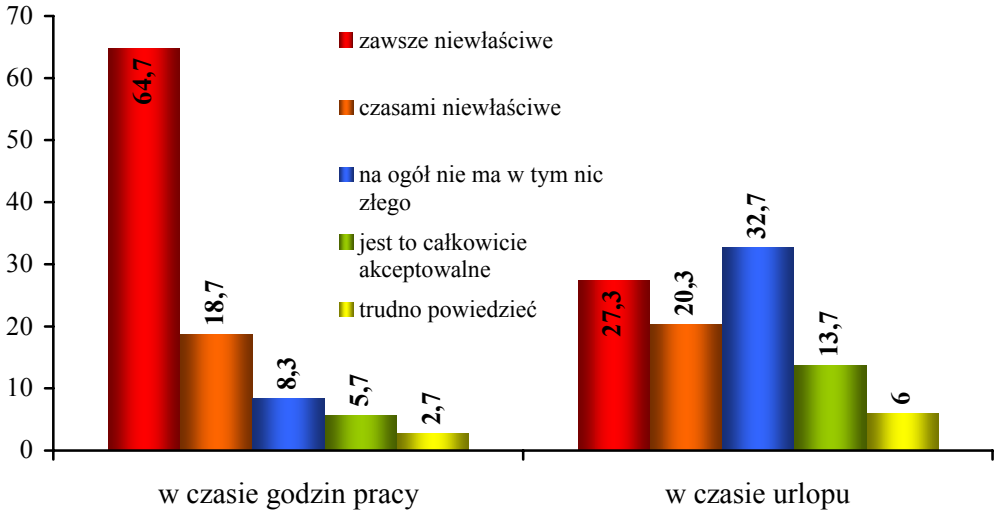


Kwestia prezentów, dowodów wdzięczności, podziękowań wspartych różnego rodzaju upominkami budziła wśród wszystkich niemal badanych wiele kontrowersji. Badani na ogół zgadzali się z opinią, że wszelkie prezenty związane z rozpatrywaniem spraw administracyjnych wręczane przed załatwieniem sprawy i w celu jej przyspieszenia bądź uzyskania określonego wyniku są absolutnie nieakceptowalne i stanowią przejawy zachowań korupcyjnych. Niektórzy uczestnicy badania uważali jednak, że przejawy wdzięczności wyrażane po rozpatrzeniu sprawy, o ile nie miały one wpływu na jej rozpatrywanie, czasami są akceptowalne.

- **prowadzenie szkoleń, wystąpienia publiczne**

Wykorzystywanie wiedzy i informacji zdobytych w ramach wykonywania obowiązków urzędnika państwowego w celu zarobkowego prowadzenia szkoleń i wystąpień publicznych także wzbudzało wiele kontrowersji. Z jednej strony badani powoływali się na zapisy Kodeksu Etyki SC i różnorodne wewnętrzne regulacje urzędów zabraniające tego typu praktyk, z drugiej zaś przytaczali wiele przykładów dotyczących rzeczywistych, nieetycznych ich zdaniem, zachowań w tym obszarze.

Akceptacja dla prowadzenia przez urzędników płatnych szkoleń zewnętrznych w czasie godzin pracy i w czasie urlopu

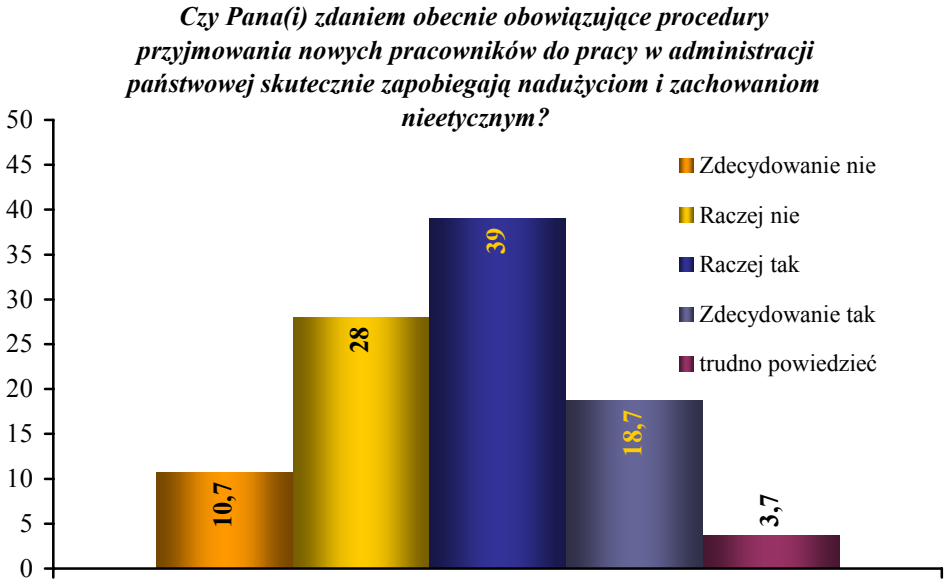


Dane uzyskane w badaniach jakościowych pozwoliły ustalić istnienie rozbieżności w opiniach pomiędzy pracownikami służ skarbowych a pracownikami pozostałych

urzędów. Pracownicy służb skarbowych rzadziej są skłonni akceptować prowadzenie szkoleń i pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia w trakcie normalnych godzin pracy.

↳ rekrutacja pracowników

Ocena uczciwości procesu rekrutacji pracowników na stanowiska w administracji publicznej nie była jednoznaczna. Z jednej strony pojawiło się wiele opinii, wygłaszanych z perspektywy własnych doświadczeń, potwierdzających zasadność, poprawność i uczciwość procedur konkursowych (uważa tak ponad połowa badanych).



Z drugiej strony jednak, część badanych wyrażała wątpliwości związane z realnością organizowanych konkursów twierdząc, że często z góry wiadomo, który kandydat dany konkurs wygra. Bez wątpienia kwestia ta pozostaje bezpośrednio związana z działalnością USC – niektórzy badani zgłaszali postulaty większego i bardziej zdecydowanego zaangażowania przedstawicieli USC w proces rekrutacji kadry urzędniczej.

- **zaangażowanie polityczne; udział w wyborach**

  Jak wspomniano już wcześniej apolityczność, jako jedna z podstawowych zasad zawodowych członków korpusu służby cywilnej jest elementem szczególnie cenionym i silnie powiązanym z rozumieniem etyki zawodowej. Tym samym łamanie tej zasady było przez uczestników badania jednoznacznie i zgodnie określane jako nieetyczne i nieakceptowalne.

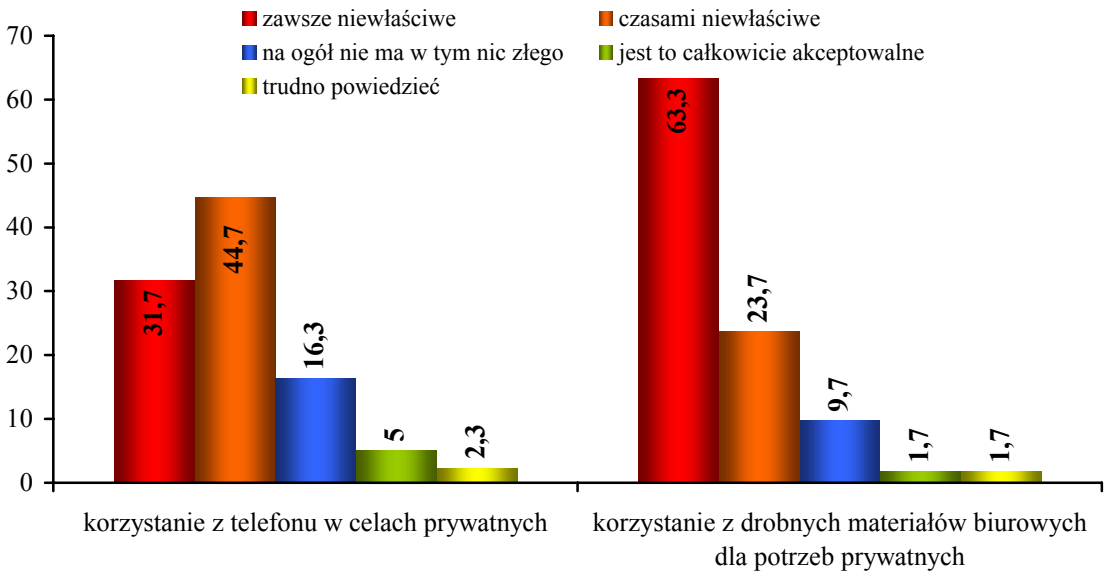
- **naciski przełożonych, naciski polityczne**

  Osobnym zagadnieniem była sprawa nacisków wywieranych na urzędników przez przełożonych, w tym wywieranie różnego rodzaju nacisków politycznych. Uczestnicy badania wielokrotnie wskazywali na szczególne znaczenie zachowania przełożonych jako definiującego kontekst obowiązujących norm – jako swego rodzaju przykład postępowania w codziennej pracy.

- **„Sprawy drobne" – wykorzystywanie zasobów instytucjonalnych dla własnych potrzeb**

  Sprawą budzącą wiele kontrowersji wśród badanych była kwestia wykorzystywania drobnych i powszechnie dostępnych zasobów instytucjonalnych dla celów prywatnych. Zasoby takie to głównie używanie materiałów biurowych, korzystanie z różnego rodzaju sprzętów (np. xero), czy wykorzystywanie czasu pracy w celach prywatnych.

Korzystanie z drobnych zasobów instytucjonalnych do potrzeb prywatnych



Podkreślić należy, że w tym zakresie nie istnieją żadne powszechnie podzielane standardy, a przedstawiane zachowania dowodzą dużego wpływu indywidualnych, nie zinstytucjonalizowanych, norm.

Analiza danych wykazała, że akceptacja dla korzystania z drobnych materiałów biurowych w celach prywatnych jest nieco mniejsza w urzędach związanych z kontrolą niż w pozostałych typach urzędów.

- **naruszanie norm społecznych**

  W definiowaniu zjawisk nieetycznych uczestnicy badania kładli pewien nacisk na cały szereg zachowań związanych z codziennym funkcjonowaniem w grupie społcznej (grupie urzędników pracujących w jednym urzedzie, wykonujących wspólne zadania, borykających się z podobnymi problemami a przede wszystkim związana wspólnymi celami). Grupa taka, aby efektywnie funkcjonować musi przestrzegać pewnych norm i zasad – ich naruszanie w przekonaniu badanych często łamie zasadę lojalności jest właśnie nieetyczne.

Korupcja i zachowania korupcyjne

W świadomości uczestniczących w badaniu urzędników korupcja jest wyrazistym i szczególnie nagannym przejawem zachowania nieetycznego. Ze względu na swoją specyfikę jest łatwo odróżnialna od innych nieetycznych zachowań a jej efekty sa negatywne i na ogół znaczące.

Badani podawali jednak przykłady zachowań znajdujących się, w przekonaniu wielu urzędników, na pograniczu korupcji i zwykłych, niepenalizowanych, zachowań nieetycznych. Kluczem w takim rozumowaniu jest przyjęcie konkretnej, wymiernej korzyści materialnej.

W definiowaniu korupcji ponownie powraca wątek prezentów i momentu ich wręczania. Przynajmniej dla części urzędników klasyfikacja zdarzenia w kategoriach korupcji uzależniona jest od tego, czy jakaś korzyść (np. „prezent") jest wręczana przed, czy też po zakończeniu rozpatrywania sprawy.

- **przetargi i konkursy**

  W przekonaniu badanych korupcja związana z przetargami raczej nie przynależy do specyfiki pracy urzędników państwowych – członków korpusu służby cywilnej. W tym

zakresie sprawy korupcyjne dotyczą, w przekonaniu badanych, administracji samorządowej, w której kompetencjach znajduje się zdecydowana większość organizowanych przetargów. Na poziomie administracji państwowej może natomiast, zdaniem niektórych uczestników badania, dochodzić do korupcji związanej z organizowanymi konkursami na obsadę stanowisk w administracji.

- **nadużywanie bądź pomijanie procedur**

  Najczęstsze zjawiska korupcyjne w administracji państwowej są natomiast, w przekonaniu badanych, związane z nadużywaniem bądź pomijaniem obowiązujących procedur. Zjawiska tego rodzaju są na ogół łatwiejsze do przeprowadzenia i mniej spektakularne a co się z tym wiąże ryzyko z nimi związane jest mniejsze.

2.4 Przyczyny i zapobieganie działaniom nieetycznym i zjawiskom korupcyjnym

Zdcaniem członków korpusu Służby Cywilnej przyczyny występowania działań nieetycznych i zjawisk korupcyjnych związane są z jednej strony z istniejącymi rozwiązaniami systemowymi a z drugiej uzależnione są od indywidualnych cech osobowościowych.

Systemowe przyczyny działań nieetycznych

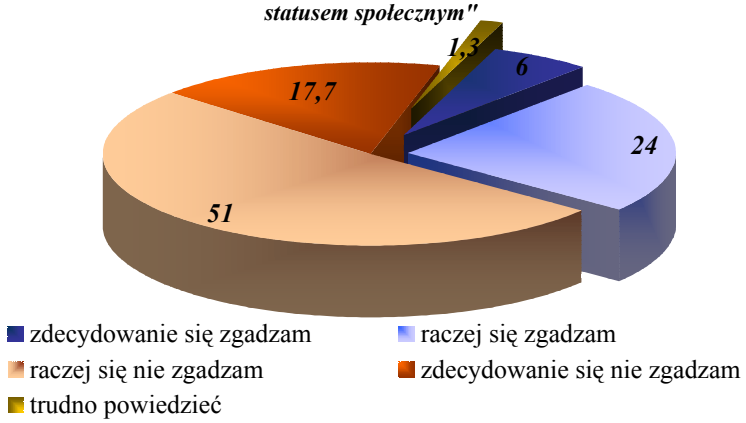
- **niedoskonałość prawa**

  Dużym problemem, sprzyjającym powstawaniu zachowań nieetycznych i korupcji jest stosunkowo duża możliwość interpretacji przepisów i związana z nią rola decyzji urzędnika.

- **przyczyny materialne, niskie zarobki**

  Niskie wynagrodzenia to przyczyna korupcji banalna ale niezwykle ważna. Uczestnicy badania wielokrotnie podkreślali, że poziom płac jest zdecydowanie za niski a dodatki dla urzędników mianowanych niewiele sytuację poprawiają.

Czy zgadza się Pan(i) z opinią: "Urzędnicy państwowi cieszą się wysokim statusem społecznym"



Ważnym wątkiem w wypowiedziach badanych był domniemany wybór jakiego dokonuje korumpowany urzędnik – wybór pomiędzy ewentualną utratą słabo opłacanej pracy a mozliwości szybkiego, jednorazowego wzbogacenia się.

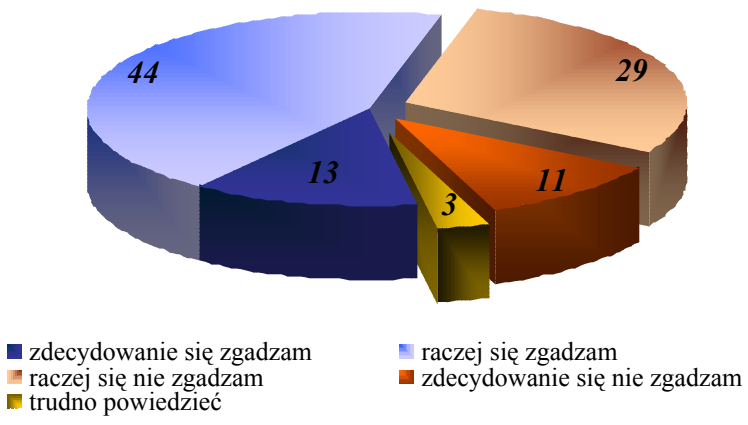
- **niski status zawodowy**

Wielu badanych jako ważną przyczynę podawało stosunkowo niską pozycję społeczną urzędników. Opinie takie nie były co prawda powszechne i podkreślano, że w przypadku urzędników mianowanych status wzrasta, niemniej jednak w przekonaniu badanych pozycja społczena urzędnika państwowego nie jest zbyt wysoka.

- **indywidualne podejmowanie decyzji**

Podejmowanie decyzji ważnych dla klientów zewnętrznych przez pojedynczego, działającego indywidualnie urzędnika to, w przekonaniu badanych, sytuacja wysoce korupcjogenna.

Czy zgadza się Pan(i) z opinią: "Jedną z przyczyn zachowań nieetycznych wśród urzędników jest sprzyjająca postawa obywateli"



- **brak świadomości społecznej**

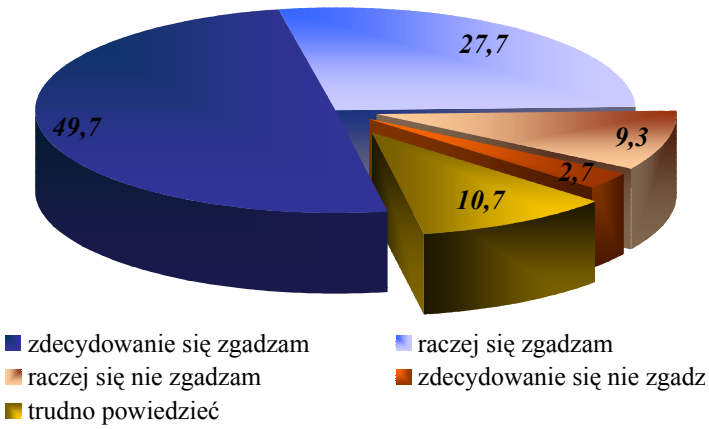
Świadomość społeczna, tzw. „kultura załatwiania" stanowi ważny czynnik sprzyjający korupcji i działaniom nieetycznym. W przekonaniu części badanych obywatele niejednokrotnie sami domagają się przyjęcia „koperty", prezentu, czy innego „dowodu wdzięczności". Zmiana tej społecznej świadomości wpłynęłaby na ograniczenie zjawisk korupcyjnych. Takie postawy obywateli wynikają, zdaniem badanych, z doświadczeń historycznych. Epoka komunizmu wywarła znaczący wpływ na rozumienie pracy urzędników państwowych oraz działań, które związane są z rozpatrywniem spraw i procedurami administracyjnymi.

- **brak skutecznych i odpowiednich sankcji**

Zgodnie z wypowiedziami urzędników uczestniczących w badaniu zachowania nieetyczne, a w pewnym stopniu również korupcja, nie są jednoznacznie związane z zagrożeniem sankcji dyscyplinarnych, czy karnych. Większa determinacja instytucji zatrudniających urzedników z pewnością przyczyniłaby się do zmniejszenia skali tych zjawisk.

Wyniki badania sondażowego wskazują jednak, że przejawy zachowań nieetycznych są na ogół surowo karane w urzędach państwowych (choć należy oczywiście przy tym pamiętać o wskazanej już wyżej niejednoznaczności definicji tych zjawisk). Jedynie co czwarty respondent nie podzielał przekonania, iż w miejscu pracy wyciągane są surowe konsekwencje w przypadku zaistnienia takich zachowań.

Czy zgadza się Pan(i) z opinią: "W moim urzędzie przejawy zachowań nieetycznych są surowo karane"



Osobowościowe przyczyny działań nieetycznych

- **słabość charakteru, brak osobistej uczciwości**

  Część badanych jednoznacznie i zdecydowanie wskazywała na przyczyny osobowościowe jako główne i najważniejsze źródło zachowań nieetycznych. Według tej grupy urzędników wszystko zaczyna się od osobistych przekonań i postaw a wszelkie inne przyczyny natury systemowej, czy instytucjonalnej mogą jedynie sprzyjać, bądź ograniczać powstawanie tego typu zachowań. Zdaniem badanych, przyczyny osobowościowe – słabość charakteru, brak osobistej uczciwości – wynikają oczywiście z określonego sposobu wychowania.

Zapobieganie korupcji i działaniom nieetycznym

Przekonania badanych dotyczące możliwości zapobiegania zjawiskom korupcyjnym i działaniom nieetycznym związane są bezpośrednio z prezentowaną przez nich definicją przyczyn tych zjawisk. Proponowali oni zatem zarówno określone rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, jak i podejmowanie szerokich działań szkoleniowych i informacyjnych. Postulowano również podejmowanie działań zmierzających do budowania etosu zawodowego urzędników służby cywilnej i zmiany społecznego wizerunku pracy urzędnika państwowego.

Wśród najważniejszych, możliwych do podjęcia działań sprzyjających ograniczeniu korupcji i działań nieetycznych wskazywano:

- **zwiększenie wynagrodzeń**

  Zdaniem badanych zwiększenie wynagrodzeń zmniejszy pokusę korupcyjną poprzez zwiększenie atrakcyjności wykonywanej pracy. Podkreślić należy, że ten prosty sposób ogranicznaia korupcji wskazało najwięcej (bo aż 51%) badanych członków korpusu SC. Kwestią osobną oczywiście I dość dyskusyjną jest skuteczność takiego jednego, odosobnionego działania.

- **zmiana przepisów i skuteczne egzekwowanie prawa**

  Uczestnicy badania wskazywali na konieczność wprowadzenia większej jednoznaczności przepisów i opracowania jasnych kryteriów decyzji wydawanych w sprawach administracyjnych. Ponadto wskazywano na konieczność zdecydowanego egzekwowania sankcji dyscyplinarnych w przypadku stwierdzenia naruszania zasad etycznych.

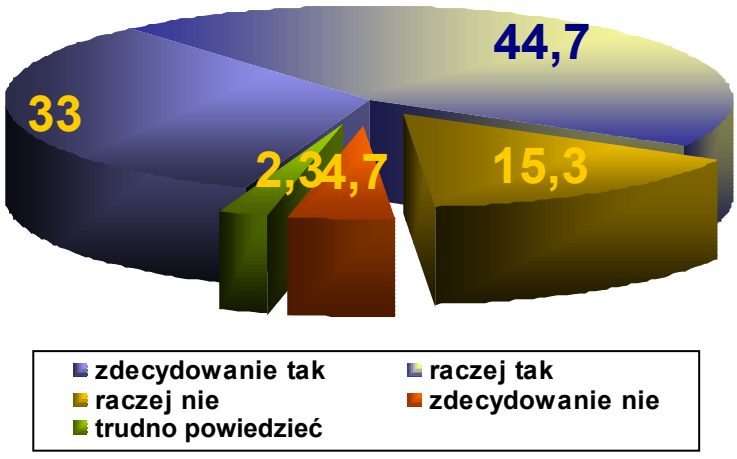
- **prowadzenie szkoleń i upowszechnianie informacji**

  Prowadzenie szkoleń może, zdaniem badanych, przyczynić się do zmiany postaw i przynajmniej częściowo ograniczyć znaczenie osobowościowych przyczyn występowania zjawisk nieetycznych.

- **budowa etosu służby cywilnej**

  Według badanych, konsekwentne i skuteczne budowanie etosu służby cywilnej przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności wykonywanej pracy, zwiększy motywację do jej rzetelnego wykonywania a tym samym zmniejszy ryzyko podejmowania działań sprzecznych z zasadami zawodowymi.

Czy zgodnie z Pana(i) opinią i doświadczeni
zachowania etyczne w Pana(i) urzędzie są
promowane i wspierane przez Pana(i)
przełożonych?



- **podejmowanie działań wewnątrz-środowiskowych i brak tolerancji dla zachowań nieetycznych**

Zdaniem badanych wiele zależy od zdecydowanej, antykorypcyjnej i etycznej postawy przełożonych. Zgodnie z wyrażanymi opiniami, postawa taka z czasem przekłada się na działnia i poglądy wszystkich pracowników wzmacniając grupową odpowiedzialność zawodową.

- **premiowanie dobrych praktyk i działań etycznych**

  Badani postulowali posługiwanie się pozytywnymi wzmocnieniami i premiowaniem zachowań etycznych zamiast bazowania wyłącznie na sankcjach, karach i ograniczeniach.

- **Wprowadzenie zmian proceduralnych: ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientami oraz wprowadzenie kolektywności rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji**

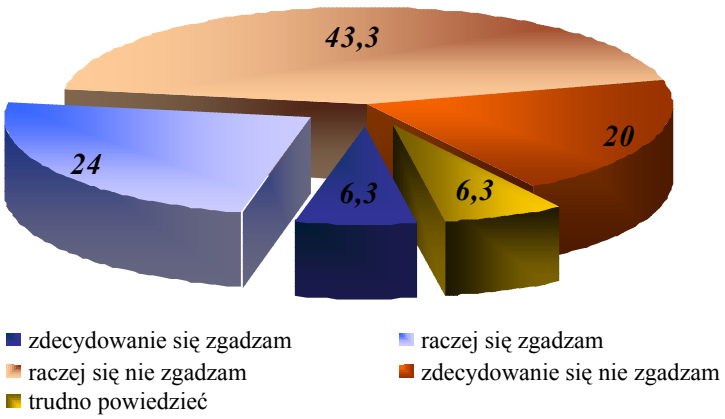
Postulowano tu wprowadzenie zmian proceduralnych powodujących większą kolektywność podejmowania decyzji, większą przejrzystość toku rozpatrywania sprawy i powszechne wprowadznie zasady przyjmowania klientów „przy otwartych drzwiach" – przez min. dwóch urzędnikw. Podkreślić jednak należy, że w trakcie badań ilościowych dość rzadko spontaniczne wskazywano na konieczność podejmowania takich działań, jak „zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników", „informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych", czy „ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem". Świadczy to o dość nikłej świadomości zagrożeń związanych ze stosowanymi procedurami administracyjnymi.

Badani zostali również poproszeni o ocenę skuteczności poszczególnych działań w ograniczaniu korupcji i zjawisk nieetycznych. Ocena ta (dokonana dla każdego wymienionego działania zapobiegawczego) pozwoliła stworzyć hierarchię skuteczności działąń według członków korpusu SC:

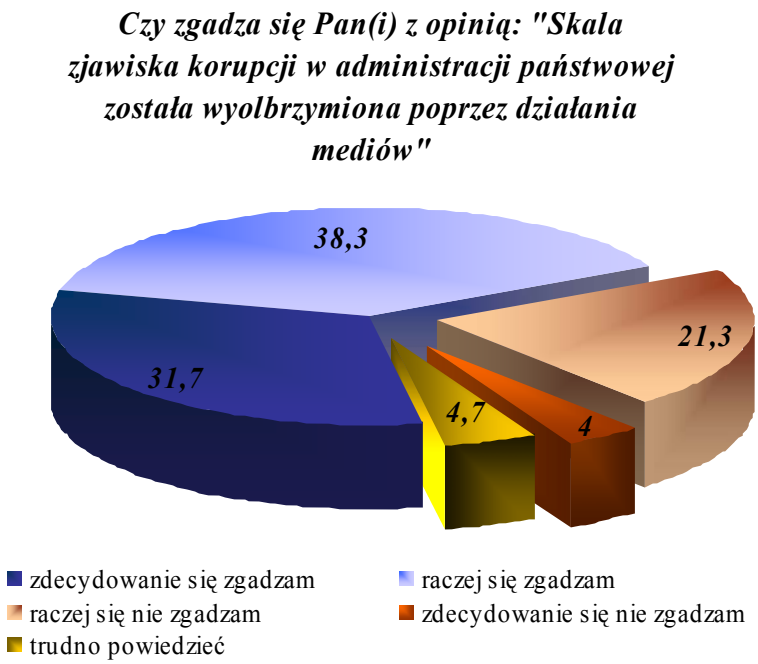
PYT. 14A. WYMIENIĘ TERAZ PANU(I) RÓŻNE DZIAŁANIA, KTÓRE SĄ PODEJMOWANE LUB SĄ MOŻLIWE DO PODJĘCIA. PRZY KAŻDYM Z TYCH DZIAŁAŃ PROSZĘ OKREŚLIĆ, JAK JAKI WPŁYW MA LUB MOGŁOBY ONO MIEĆ NA OGRANICZENIE ZJAWISKA KORUPCJI.	Średnia odpowiedzi (skala 1-5)
Zdecydowana postawa przełożonych - brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	4,7
Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	4,6
Ulepszenie prawa - zapewnienie lepszej jakości prawa	4,5
Zwiększenie wynagrodzeń urzędników	4,5
Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników	4,2
Premiowanie działań etycznych	4,1
Zmiany w niektórych przepisach	4,0
Upowszechnianie informacji o korupcji	4,0
Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	4,0
Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych	3,9
Prowadzenie szkoleń	3,8
Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji	3,7
Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	3,2
Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	2,7

2.5 Zachowania nieetyczne i korupcja – ocena zjawiska w opinii członków korpusu służby cywilnej

Czy zgadza się Pan(i) z opinią: "W administracji państwowej korupcja jest częstym zjawiskiem"

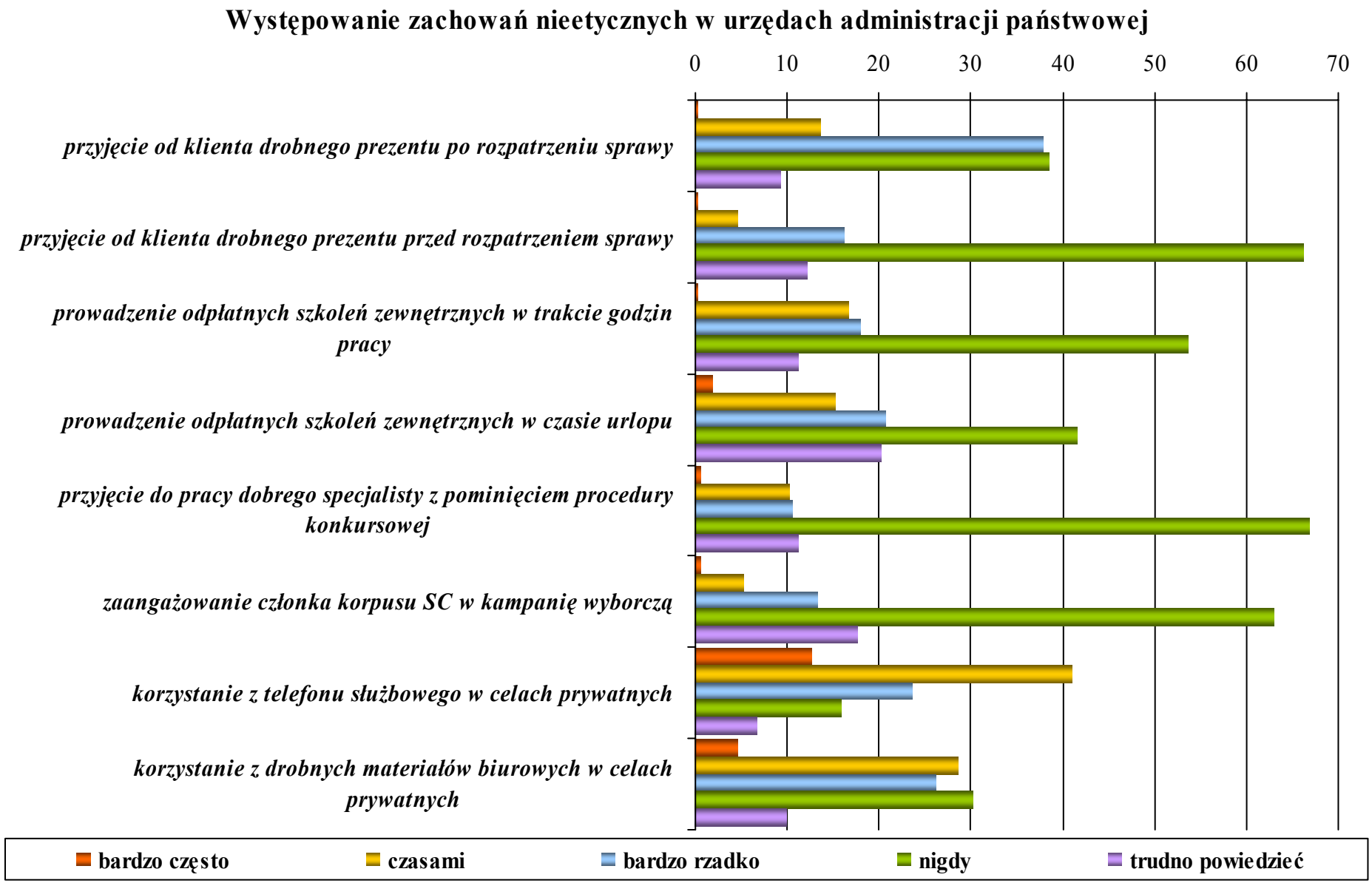


Zdecydowana większość badanych podkreślała, że przypadki korupcji, o ile w ogóle do nich dochodzi w środowisku członków korpusu SC, są niezwykle rzadkie. Przyznawano natomiast, że drobne zachowania nieetyczne są dość powszechne i należy podejmować działania aby z nimi walczyć.



Powszechne społeczne przekonanie o rozprzestrzenieniu korupcji w administracji państwowej wynika, zgodnie z wypowiedziami urzędników, z dwóch głównych czynników: działalności mediów (nagłaśnianie pojedynczych negatywnych przykładów) oraz z nieświadomości obywateli dotyczącej rozróżnienia pomiędzy administracją rządową i samorządową.

Przeprowadzone badania ilościowe umożliwiły ustalenie przybliżonej skali działań nieetycznych w urzędach państwowych. Badanych zapytano o występowanie poszczególnych rodzajów zachowań w ich urzędach. Wyniki zaprezentowano na wykresie:

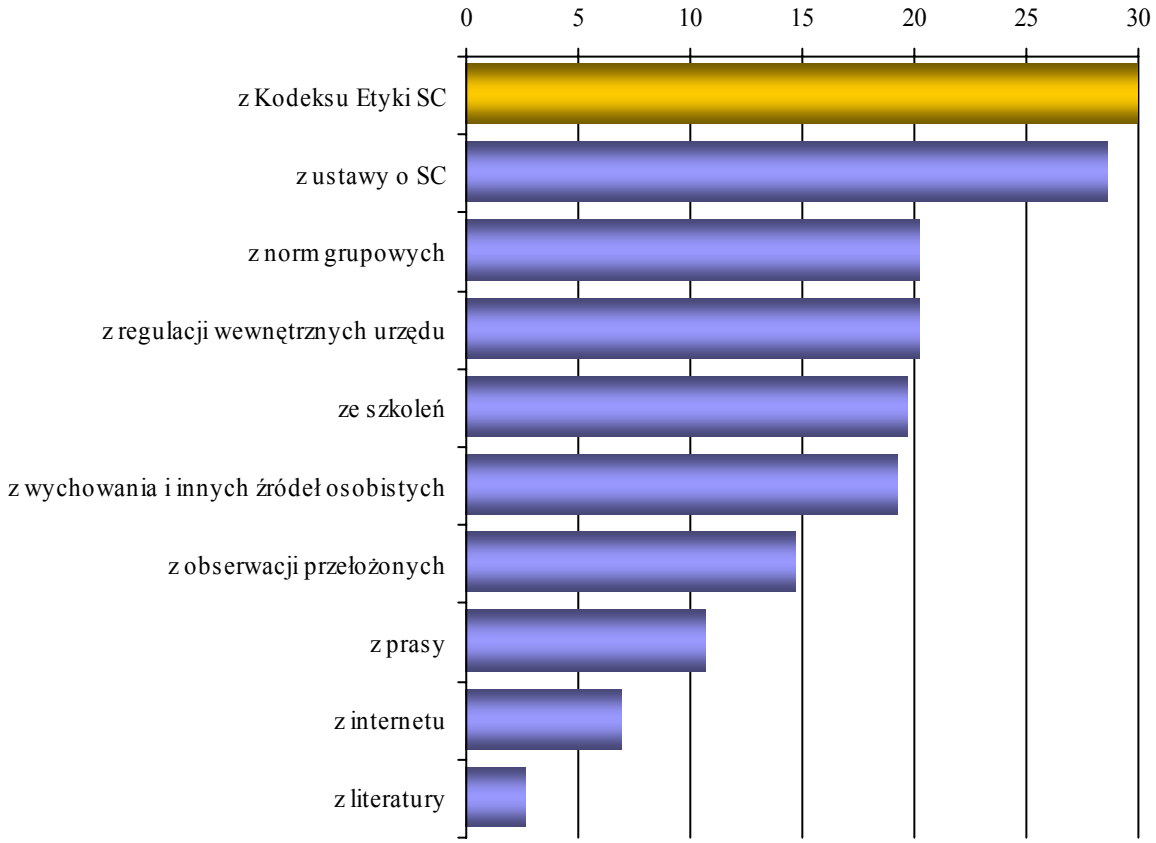

Występowanie zachowań nieetycznych w urzędach administracji państwowej
0
10
20
30
40
50
60
70
przyjęcie od klienta drobnego prezentu po rozpatrzeniu sprawy
przyjęcie od klienta drobnego prezentu przed rozpatrzeniem sprawy
prowadzenie odpłatnych szkoleń zewnętrznych w trakcie godzin pracy
prowadzenie odpłatnych szkoleń zewnętrznych w czasie urlopu
przyjęcie do pracy dobrego specjalisty z pominięciem procedury konkursowej
zaangażowanie członka korpusu SC w kampanię wyborczą
korzystanie z telefonu służbowego w celach prywatnych
korzystanie z drobnych materiałów biurowych w celach prywatnych
bardzo często
czasami
bardzo rzadko
nigdy
trudno powiedzieć

2.6 Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej

Wśród członków korpusu SC przeważają pochlebne opinie na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Należy jednk podkreślić, iż o ile dostrzegana i doceniana jest jego pozytywna rola, związana ze standaryzacją zachowań i definicją ocen podejmowanych działań, to jednak przyjęta w kodeksie forma prezentacji zasad, ich ogólnikowość oraz brak wskazania sankcji powoduje częściowe niezrozumienie roli dokumentu.

Kodeks jest obecnie powszechnie dostępny i na ogół znany urzędnikom choć nie oznacza to, że jest on dokumentem szczególnie żywym i dyskutowanym. Stanowi jednak ważne źródło odniesienia i weryfikacji stosowanych praktyk. Docenia się jego rolę porządkującą i edukacyjną, wskazuje na użyteczność w szkoleniu nowych pracowników.

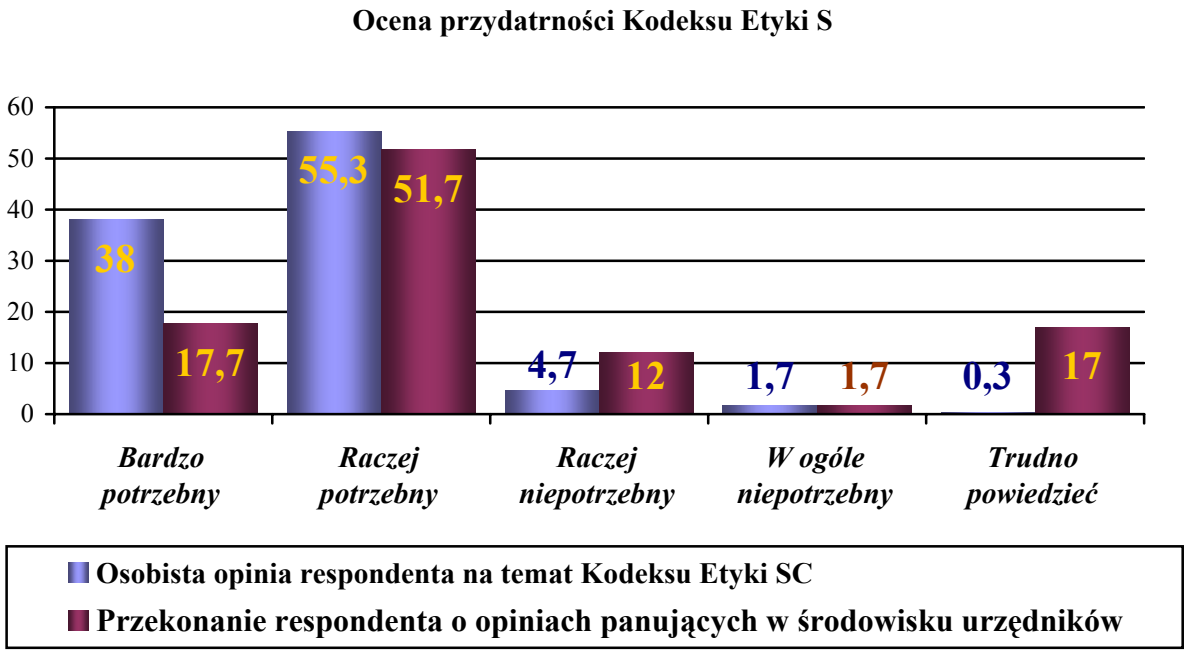
Proszę powiedzieć skąd, Pana(i) zdaniem, urzędnicy państwowi czerpią wiedzę na temat obowiązujących zasad zawodowych?



Z wypowiedzi wielu badanych w trakcie badań jakościowych wynika jednak także brak zrozumienia potrzeby istnienia kodeksu związany, jak się wydaje, ze sposobem jego

wprowadznia. Część urzędników, zgodnie z ustaleniami płynącymi z wywiadów, odebrałą wprowadzenie Kodeksu jako działanie w pewnym sensie represyjne, skierowane przeciwko nim, piętnujące dotychczasowe zachowania członkó korpusu służby cywilnej. Według niektórych członków korpusu SC wprowadznie Kodeksu usankcjonowało tylko istniejący, etyczny stan rzeczy – zgodnie z tymi opiniami zasady spisane w Kodeksie zarówno były, jak i są obowiązujące w środowisku urzędniczym. Badania ilościowe pozwoliły zweryfikować stopień znajomości Kodeksu oraz jego ocenę w środowisku członków korpusu SC. Wyniki generalnie potwierdziły niejednoznaczność oceny tego dokumentu, choć jednocześnie wykazały jego ważną rolę jako źródła informacji na temat zasad etycznych.

Pomimo, iż Kodeks stanowi ważne źródło informacji na temat standardów etycznych, jego bespośrednia ocena, jak już wspomniano, pozostaje niejednoznaczna. Z jednej strony badani zapytani wprost czują się zobligowani przyznać, że jest to dokument potrzebny. Jednak pytanie projekcyjne o opinie panujące w środowisku osłabia nieco ten jednoznacznie pozytywny obraz.



2.7 Najważniejsze wnioski z badania.

- ✓ W hierarchii ważności problemów dnia codziennego członkowie korpusu służby cywilnej wymieniali nieetyczne zachowania części urzędników i korupcję na dalekich miejscach, dając wyraz swojemu przekonaniu o małej wadze tych problemów.
- ✓ Wśród uczestników badania panowało powszechne przekonanie o wyolbrzymianiu występowania problemu korupcji i zachowań nieetycznych wśród członków korpusu służby cywilnej.
- ✓ W przekonaniu wielu badanych społeczne przekonanie o występowaniu korupcji w urzedach państwowych jest wynikiem negatywnej działalności mediów.
- ✓ Problematyka zachowań etycznych jest dość słabo ugruntowana w świadomości członków Korpusu SC, choć zdecydowana większość badanych przyznaje, że istnieją ściśle zdefiniowane zasady etyczne, które ich obowiązują.
- ✓ W przeważającej opinii urzędników w środowisku członków korpusu SC istnieją powszechnie obowiązujące zasady zawodowe. Dla większości respondentów zasadą najbardziej powszechnie podzielaną jest uczciwość (postawa etyczna), choć jednocześnie urzędnicy wskazywali na rzetelność jako na zasadę szczególnie przez nich cenioną.
- ✓ Za nieetyczne uważane są zachowania, które naruszają kanon podstawowych zasad zawodowych, a więc głównie: niedbałość o zachowanie wysokiego poziomu merytorycznego wykonywanej pracy, brak troski o ochronę dóbr publicznych, upolitycznienie i stronniczość, brak lojalności zawodowej, nieprzejrzystość działań, itd.
- ✓ Wśród wskazywanych przejawów działań nieetycznych za najmniej akceptowalne uważane jest przyjmowanie od klientów prezentów przed rozpatrzeniem sprawy, zaangażowanie członka korpusu SC w działania polityczne, korzystanie z drobnych materiałów biurowych w celach prywatnych oraz prowadzenie odpłatnych szkoleń zewnętrznych w godzinach pracy. Stosunkowo mniej krytycznie oceniane jest korzystanie ze służbowego telefonu w celach prywatnych, prowadzenie zewnętrznych szkoleń odpłatnych w czasie urlopu i przyjmowanie prezentów po rozpatrzeniu sprawy.
- ✓ Najczęstsze zjawiska korupcyjne w administracji państwowej są natomiast, w przekonaniu badanych, związane z nadużywaniem bądź pomijaniem obowiązujących procedur.
- ✓ Uczestnicy badania dość powszechnie prezentowali przekonanie, że oferowanie drobnych prezentów jako formy podziękowań, lub przekonanie o konieczności „wspomagania" prezentami przebiegu rozpatrywania spraw jest wpisane w mentalność obywateli i stanowi część powszechne podzielanej wiedzy
- ✓ Wśród przyczyn podejmowania działań nieetycznych i istnienia korupcji badani wymieniali czynniki dwojakiego rodzaju – te, które wynikają ze szczególnych uwarunkowań natury historycznej, systemowej i instytucjonalnej, oraz te, które wywodzą się bezpośrednio z cech osobowościowych i indywidualnych doświadczeń socjalizacyjnych. Wśród przyczyn systemowych wymieniano przede wszystkim niedoskonałość prawa, niski poziom wynagrodzeń, niski status zawodowy grupy urzędniczej, narodowe doświadczenia historyczne oraz szczególny sposób rozwiązań organizacyjnych przyjęty w polskich urzędach. Przyczyny natury osobistej ograniczają się do indywidualnego systemu wartości, wykształcenia i przekonań wyniesionych z domu..
- ✓ Najbardziej powszechnie spontanicznie zgłaszanym środkiem zaradczym jest zwiększenie wynagrodzeń. Ponad trzykrotnie rzadziej wymieniane były zalecenia skutecznej egzekucji

sankcji dyscyplinarnych oraz działania związane z ulepszaniem istniejących przepisów prawa

- ✓ Jedynie nieliczni uczestnicy badania definiując zakres zachowań nieetycznych odwoływali się wprost do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.
- ✓ Wśród członków korpusu SC przeważają pochlebne opinie na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej choć należy podkreślić, że ocena tego dokumentu nie jest jednoznaczna.
- ✓ Część badanych zdecydowanie twierdziła, że wprowadznie Kodeksu usankcjonowało tylko istniejący, etyczny stan rzeczy. Zasady spisane w Kodeksie były i są, zgodnie z tymi opiniami, obowiązujące w środowisku urzędniczym
- ✓ Kodeks jest obecnie powszechnie dostępny i na ogół znany urzędnikom, stanowi on ważne źródło odniesienia i weryfikacji stosowanych praktyk.

3. METODOLOGIA I SPOSÓB REALIZACJI BADAŃ

Niniejszy raport stanowi prezentację głównych wyników projektu badawczego zrealizowanego pomiędzy majem a sierpniem 2004 roku przez Instytut Spraw Publicznych.

Prezentowany tu projekt badawczy składał się z dwóch części:

- ✓ wstępnego badania jakościowego oraz
- ✓ weryfikacyjnego badania ilościowego.

Badania jakościowe:

W ramach badań jakościowych zrealizowano:

- **4 zogniskowane dyskusje grupowe** z członkami korpusu służby cywilnej według następującego schematu:

Miejsce realizacji i charakterystyka badanych	Ilość wywiadów grupowych
Warszawa – członkowie korpusu SC zatrudnieni w ministarstwach na stanowiskach średniego szczebla	2
Warszawa – członkowie korpusu SC zatrudnieni w innych niż ministerstwa urzędach centralnych	1
Kraków – członkowie korpusu SC pracujący w urzędzie wojewódzkim	1

- **17 indywidualnych wywiadów pogłębionych** z:
  - przedstawicielami kadry kierowniczej urzędów centralnych, członkami korpusu SC (wywiad pilotażowy plus 8 wywiadów w ramach zwykłej realizacji badania: po 4 wywiady w ministerstwach oraz innych urzędach centralnych)
  - przedstawicielami kadry kierowniczej urzędów wojewódzkich, członkami korpusu SC (8wywiadów: po 2 wywiady w 4 województwach)

Badania jakościowe stanowiły element poprzedzający realizację sondażu na losowej próbie członków korpusu służby cywilnej. Podstawowym argumentem przemawiającym za zastosowaniem jakościowych technik badawczych jako elementu wstępnego w omawianym projekcie badawczym był brak dokładnej wiedzy na temat funkcjonowania zasad etycznych w codziennej praktyce zawodowej członków korpusu służby cywilnej.

Najważniejsze cele badania:

- Ustalenie sposobu definiowania zasad dobrej praktyki w służbie cywilnej
- Odtworzenie zestawu podstawowych zasad etycznych (i sposobu ich rozumienia) podzielanych przez członkó korpusu służby cywilnej różnego szczebla

- Określenie stopnia akceptacji dla różnego rodzaju zachowań nieetycznych i sposobu racjonalizacji tych zachowań przez członkó korpusu SC
- Identyfikację i ocenę źródeł potencjalnych zagrożeń działaniami nieetycznymi w działalności służby cywilnej
- Odtworzenie i opisanie istniejących praktyk zmierzających do zapobiegania zachowaniom nieetycznym w pracy członków korpusu SC.
- Ustalenie stopnia znajomości i rozumienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej

Analiza danych jakościowych

Wszystkie wywiady indywidualne i grupowe zostały nagrane a następnie dokonano ich dokładnej transkrypcji.

Wywiady zostały poddane analizie z wykorzystaniem programu Atlas_ti, który jest jedną z najlepszych aplikacji komputerowych służących do analizy treści. „Oferuje on wiele różnorodnych instrumentów wspomagających osiąganie celów związanych z systematycznym podejściem do danych 'miękkich', jak na przykład wszelkich materiałów, które nie mogą być w sposób sensowny analizowane przy zastosowaniu formalnego, statystycznego podejścia[3]. Główne założenia stojące za podejściem metodologicznym, które przyświecało twórcom programu, określane są przez nich jako zasada VISE: wizualizacja (V*isualization*), integracja (I*ntegration*),przypadkowa odkrywczość (S*erendipity*), eksploracja (E*xploration*). Poprzez wizualizację relacji pomiędzy analizowanymi danymi program wspomaga naturalny sposób ludzkiego myślenia – szereg narzędzi umożliwia dowolne niemal łączenie fragmentów tekstu, kodów i notatek. Integracja oznacza dbałość o szczegóły w pracy nad całością – umożliwia utrzymywanie relacji pomiędzy dokonywanymi interpretacjami a tkwiącymi w tekście źródłami tych interpretacji. Serendipity odnosi się do stwarzanych przez program możliwości niespodziewanego odkrywania zależności i powiązań pomiędzy pojęciami, ideami czy określonymi elementami analizowanego tekstu – jest to zdolność czynienia odkryć w sposób niezamierzony, acz kontrolowany. I wreszcie eksploracja, która w programie jest cechą podstawową – w istocie cała konstrukcja programu nakierowana jest na wspomaganie badań o eksploracyjnym, zorientowanym na poszukiwania charakterze.

Analiza treści prowadzona z wykorzystaniem programu Atlas_ti umożliwia przede wszystkim lepsze zarządzanie zgromadzonymi danymi – w efekcie rezultaty procesu badawczego, zgodnie z klasycznymi postulatami analizy treści, są obiektywne zaś o pracy nad ich uzyskaniem można z pewnością twierdzić, iż była systematyczna.

Badanie ilościowe:

Przed rozpoczęciem realizacji badania przyjęto, że sposób jego zaplanowania i realizacji powinien umożliwiać dostosowanie narzędzi badania ilościowego do specyfiki polskiej rzeczywistości instytucjonalnej, w której funkcjonują badani członkowie korpusu służby cywilnej. Zakładano, że kwestionariusz, oprócz szeregu kwestii niedyskusyjnych (funkcjonowanie kodeksu etycznego, ocena przejrzystości stosowanych procedur, opinie o etyczności zachowań przełożonych, itp.) powinien odzwierciedlać realne, codzienne dylematy, problemy i ich rozwiązania w możliwie szerokim zakresie i przy słabym ich zdefiniowaniu (np. definicje nieetycznych zachowań urzędników państwowych, zachowań związanych z reakcjami na zauważone zachowania o charakterze korupcyjnym, itp.)

[3] Atlas Short User's Manual, str. 1

Przyjęty kształt projektu badawczego umożliwił dostosowanie kwestionariusza do specyfiki środowiska zawodowego, sposobów percepcji zjawisk, kategorii ocen i doświadczeń członków korpusu służby cywilnej.

Należy podkreślić, że kwestionariusz został opracowany po zakończeniu realizacji jakościowej części badania, w oparciu o wyniki uzyskane w trakcie realizacji wywiadów.

Realizacja badania sondażowego umożliwiła systematyczną weryfikację wyników badania jakościowego oraz uzyskanie danych reprezentatywnych dla grupy członków korpusu służby cywilnej.

Badanie zostało zrealizowane metodą wywiadów telefonicznych przez sopocką Pracownię Badań Społecznych.

Konstrukcja próby:

Badanie ilościowe zostało zrealizowane na 300 osobowej próbie osób zatrudnionych w administracji rządowej. Próba składała się z dwóch niezależnych podprób:

- podpróby pracowników służby cywilnej liczącej 250 osób;
- podpróby urzędników służby cywilnej liczącej 50 osób.

Dobór obu podprób odbył się w schemacie warstwowo-losowym i miał charakter dwustopniowy.

W pierwszym etapie dokonano losowania grup stanowisk w poszczególnych urzędach ze zbioru dostarczonego przez Urząd Służby Cywilnej. Losowanie miało charakter proporcjonalny do liczby pracowników (lub urzędników) zatrudnionych w każdym z urzędów w danej grupie stanowisk i uwzględniało podział operatu na warstwy. W przypadku pracowników służby cywilnej wyróżniono warstwy ze względu na trzy zmienne:

- województwo,
- typ urzędu (ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy skarbowe, placówki administracji zespolonej oraz placówki administracji niezespolonej) oraz
- grupę stanowisk (wyższe stanowiska w służbie cywilnej, stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, stanowiska koordynujące i samodzielne w służbie cywilnej, stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej, stanowiska wspomagające w służbie cywilnej).

W przypadku urzędników służby cywilnej – ze względu na zakładaną liczebność podpróby i charakter danych udostępnionych przez Urząd Służby Cywilnej – warstwy wyróżniono wyłącznie uwzględniając zmienną województwo oraz typ urzędu, tak więc elementami losowania na tym etapie – w tym wypadku – były poszczególne urzędy.

W drugim etapie doboru próby dokonano losowania poszczególnych zatrudnionych (respondentów) w konkretnych urzędach (lub też – w przypadku urzędników służby cywilnej – w ramach wylosowanych na pierwszym etapie urzędów), w ramach poszczególnych wylosowanych w pierwszym etapie grup stanowisk. W przypadku pracowników służby cywilnej dobór ten odbywał się po połączeniu się przez ankietera z centralą konkretnego urzędu. Natomiast w przypadku urzędników służby cywilnej ten etap losowania został przeprowadzony przez Urząd Służby Cywilnej (ze względu na poufność danych osobowych zawartych w zbiorze danych pracowników służby cywilnej) i miał charakter losowania systematycznego.

Wielkość błędu statystycznego należy liczyć dla próby 250 osobowej, czyli bez uwzględnienia urzędników mianowanych. Udział urzędników mianowanych w populacji jest tak mały, że w reprezentatywnej próbie ich odsetek powinien być zaniedbywany. Oznacza to, że dla szacowania wielkości błędu należy wziąć pod uwagę tylko osoby zatrudnione w służbie cywilnej, których próba liczyła 250 osób. Maksymalny błąd statystyczny oszacowania przy losowaniu prostym dla takiej próby wynosi 6,2% przy poziomie ufności 0,95. Rzeczywisty błąd powinien być niższy, ze względu na zastosowany schemat losowania warstwowego. Oczywiście należy również pamiętać o możliwości wystąpienia innego rodzaju błędów, niż błąd statystyczny, na przykład błędu badania związanego z niechęcią pracowników służby cywilnej do ujawniania niektórych postaw.

4. NAJWAŻNIEJSZE ZASADY ZAWODOWE I SPECYFIKA PRACY CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Według członków korpusu służby cywilnej praca w administracji państwowej ma po części charakter misji publicznej.

W przeważającej opinii urzędników w środowisku członków korpusu SC powszechnie obowiązują określone zasady zawodowe. Dla większości respondentów zasadą najbardziej powszechnie podzielaną jest uczciwość (postawa etyczna), choć jednocześnie urzędnicy wskazywali na rzetelność jako na zasadę szczególnie przez nich cenioną.

W hierarchii ważności problemów dnia codziennego członkowie korpusu służby cywilnej wymieniali nieetyczne zachowania części urzędników i korupcję na dalekich miejscach, dając wyraz swojemu przekonaniu o małej wadze tych problemów.

Wśród najważniejszych problemów związanych z wykonywaniem codziennej pracy członkowie korpusu służby cywilnej wskazywali przede wszystkim na kłopoty wynikające z ogólnej słabości prawa, zbyt niskie wynagrodzenia urzędników i nadmiar obowiązków służbowych w stosunku do czasu dostępnego na ich wykonanie.

W wypowiedziach uczestników badania często pojawiał się motyw misji związanej z wykonywaną pracą. Wielokrotnie podkreślano, że pomimo różnych problemów, bycie urzędnikiem państwowym wiąże się z poczuciem odpowiedzialności za państwo i jego obywateli.

> *jestem dumny z tego że jestem urzędnikiem służby cywilnej (...) czuję się tutaj bardziej odpowiedzialny za sprawy państwa. (w12)* [4]

> *generalnie jest się nastawionym na to żeby służyć, taka jest idea, czyli służyć społeczeństwu. (w11)*

I choć oczywiście nie jest to postawa powszechna (podkreślano występowanie przypadków łamania obowiązujących zasad i naruszania powszechnie przyjętych norm) to „misyjność" służby cywilnej jest silnie zakorzeniona w poglądach uczestniczących w badaniu członków korpusu SC.

> *tutaj praktyka jest oczywiście różna i tak wśród pracowników służby cywilnej, jak i urzędników pewnie spotkamy osoby, których zachowania są różne - i te, które są zgodne z duchem i literą ustawy o służbie cywilnej, i przeciwnie te, które tkwią gdzieś w poprzednim systemie i nie mają wiele wspólnego z profesjonalną, kompetentną, apolityczną administracją. (w 16)*

Przekonanie o służebności wykonywanej pracy wywodzi się z przynajmniej dwóch źródeł: pierwszym z nich jest bez wątpienia zestaw zasad moralnych i przekonań etycznych podzielanych w środowisku urzędniczym, drugie zaś związane jest z faktem otrzymywania wynagrodzenia ze środków publicznych.

> *Po pierwsze urzędnicy są finansowani przez państwo, czyli reprezentujemy instytucje państwa, organy, i pracujemy na rzecz tych organów, nie pracujemy w instytucji prywatnej i to nas już wyróżnia od innych urzędników. (w7)*

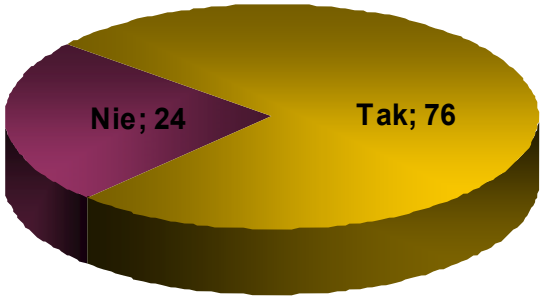
[4] Symbolami f1-f4 oznaczono cytaty z kolejnych czterech zogniskowanych wywiadów grupowych, symbolami w1-w17 cytaty z kolejnych siedemnastu wywiadów indywidualnych. Należy podkreślić, że przytaczane cytaty zostały wybrane z ponad 370 stron transkrypcji wywiadów i stanowią one nieprzypadkową ilustrację istotnych wątków pojawiających się w przeprowadzonych wywiadach.

to poczucie rodzaju służby, to znaczy, może ja robie to czasem tak pół żartem, ale przypominam moim kolegom czasem, że pracujemy za pieniądze podatników, bo trzeba mieć tego świadomość. (w12)

Najważniejsze zasady zawodowe

Według zdecydowanej większości badanych (76%) w środowisku członków korpusu służby cywilnej istnieją powszechnie obowiązujące (ważne dla większości członków korpusu i powszechnie stosowane) zasady zawodowe. Warto jednak podkreślić, że prawie co czwarty członek korpusu SC uważa, że nie istnieją powszechnie obowiązujące zasady, przy czym nie ma tu istotnych różnic pomiędzy pracownikami a urzędnikami mianowanymi.

Czy Pana(i) zdaniem istnieją jakieś zasady zawodowe powszechnie obowiązujące (ważne dla i stosowane przez większość) w środowisku członków korpusu służby cywilnej?



Uczestnicy badania na ogół nie mieli kłopotów ze wskazaniem najważniejszych zasad, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej w całości a urzędników służby cywilnej w szczególności. Wskazywane zasady nie zawsze jednak były identyczne – podkreślano oczywiście zapisy ustawowe (wymieniając na różne sposoby i w różnej kolejności takie zasady jak: rzetelność, terminowość, apolityczność, kompetencje, postawa etyczna), ale wskazywano również na szereg innych zasad dość powszechnie obowiązujących w środowisku urzędniczym. **Podkreślenia wymaga fakt dość rozbudowanej świadomości związanej z istniejącymi normami i etosem zawodowym**.

należy wykonywać te zadania bezstronnie, rzetelnie, niezależnie, neutralnie politycznie. W ten sposób jaki jest określony w ustawie. (w11)

najwyższe dla mnie wartości służby cywilnej to bezstronność, praworządność, rzetelność, przejrzystość, skuteczność, odpowiedzialność, równość, sprawiedliwość. (w13)

nie uzewnętrznianie swoich poglądów politycznych, sumienność wykonywania obowiązków i kierowanie się tym dobrem publicznym, najwyższym dobrem, (w6)

urzędnik ma być apolityczny, bezstronny, nie może manifestować swoich zachowań, takich postaw, przekonań, formułować je tam, musi być bezstronny, apolityczny. (w7)

Wypowiedzi uczestników badania pozwalają na odtworzenie kanonu zasad zawodowych dość powszechnie podzielanych przez członków korpusu służby cywilnej. Najważniejsze elementy tego kanonu to:

- **wysokie kompetencje zawodowe**

  Bez wątpienia kompetencje zawodowe stanowia jedną z najważniejszych wartości przypisywanych służbie cywilnej. Badani wskazywali na szereg wymiarów opisu i oceny tych kompetencji. Najważniejsze z nich to:

  - **rzetelne wykształcenie i odpowiednie doświadczenie zawodowe**

    Po pierwsze rzetelne przygotowanie, wykształcenie, odpowiedni staż pracy. Chodzi o to, że taki urzędnik nie powinien mieć tylko i wyłącznie wiedzy teoretycznej, musi też umieć tę teorię zastosować w praktyce. (w2)

odpowiednie przygotowanie merytoryczne - uważam, że kryteria, które są już sprecyzowane w ustawie o służbie cywilnej są doskonałym odzwierciedleniem, czyli: wyższe wykształcenie, znajomość jednego jeżyka jest pewnym minimum, znajomość wszystkich procedur obowiązujących w administracji. (w15)

- **znajomość prawa i procedur administracyjnych; działanie zgodnie z prawem**

  Na pewno przestrzeganie prawa. My działamy w granicach i na podstawie prawa. Tym się różni służba administracyjna od zwykłego obywatela – administracja robi to, na co prawo pozwala, a obywatel robi to, czego prawo nie zabrania. A często to było interpretowane w administracji tak, że prawo nie zabrania, to możemy to robić. (w3)

  Praworządność a więc literalne stosowanie prawa, stanie na straży praworządności. Znajomość prawa, doskonalenie znajomości prawa, poprzez intensywne szkolenia (w13)

- **dążenie do rozwoju zawodowego**

  Kolejną cecha, która powinna charakteryzować urzędnika służby cywilnej tj. chęć do rozwoju dalszego. (w15)

troska o dobro publiczne

Troska o dobro publiczne była w wypowiedziach badanych ściśle powiązana z charakterem służby publicznej, którą pełnią członkowie korpusu SC. Według wielu badanych troska o interes państwa jes jedną z najważniejszych zasad zawodowych.

To jest ta naczelna zasada – więc dbałość o interes państwa, interes publiczny (w16)

Trzeba się zachowywać przyzwoicie, trzeba dbać o finanse publiczne (w5)

apolityczność i bezstronność

Apolityczność jako zasada zawodowa często była przywoływana w odniesieniu do zapisów ustawy o SC. Podkreślano, że pracownik, czy urzędnik powinien wykonywać swe obowiązki z troską o wszystkich obywateli a nie jako reprezentant określonych sił politycznych, czy grup interesu.

urzędnik nie powinien się kierować interesami partykularnymi poszczególnych opcji a szukać dobra publicznego, to myślę jest zasada podstawowa. (w12)

Przede wszystkim apolityczność, (...) co nie oznacza, że osoba będąca urzędnikiem nie powinna mieć żadnych sympatii politycznych, (...) ważne jest to by nie przekładać tego na pracę i przede wszystkim co się wiąże z ustawą, żeby tych swoich sympatii nie wyznawać na forum publicznym. (w15)

Generalnie urzędnik powinien być bezstronny. To jest podstawa. Powinien być apolityczny. Przede wszystkim ma służyć swoją wiedzą i doświadczeniem petentowi, bo petent jest u na najważniejszy. (w9)

lojalność zawodowa

Badani podkreślali, że praca w administracji państwowej jest ze swej natury bardzo często pracą zespołową a w związku z tym wymaga dbałości o zawodowe relacje interpersonalne, dbałości o interes państwa i urzędu oraz konieczności zachowania lojalności wobec współpracowników i pracodawców.

przede wszystkim lojalność chyba (...) lojalność wobec urzędu, wobec zwierzchników (w17)

Oczywiście, że funkcjonują i to są już takie dobrze pojęte instynkty stadne jak zaufanie, lojalność, systematyczność, która przekłada się na pracę zespołową. (f4)

generalnie pracowników służby cywilnej i tak samo wszystkich członków korpusu obowiązuje taka sama zasada koleżeńskości (w5)

- **przejrzystość działań**

Przejrzystość działań, jako zasada zawodowa, wskazywana była jedynie przez część badanych. Generalnie brak przejrzystości nie stanowi zdaniem badanych istotnego problemu związanego z funkcjonowaniem administracji państwowej.

wspominałem tu o rozszerzeniu informacji publicznej, rozszerzeniu dostępności na temat funkcjonowania urzędu, jego komórek organizacyjnych, zadań a także w tej chwili w biuletynie informacji. Klient zewnętrzny może zapoznać się ze stanem załatwiania spraw nawet z tym jakie kontrole zostały przeprowadzone i jaki był wynik tych kontroli. (w13)

Osobną kwestią, często podkreślaną przez uczestników badania była sfera działań związana z obsługą interesantów i relacjami z podmiotami zewnętrznymi. Podkreślano tu konieczność zachowania wysokich standardów usług i dbania o odpowiednie, życzliwe relacje z klientami. Budowanie pozytywnego wizerunku urzędu, pracowników i urzędników badani uważali za zadanie ważne i ściśle powiązane z budową niezależnej i profesjonalnej służby cywilnej w Polsce. Postawa troski o relacje zewnętrzne silnie powiązana była z przekonaniem o służebnej roli jaka pełnić powinna administracja publiczna:

Generalnie urzędy stworzone są dla ludzi i ten obywatel, jak przyjdzie, czy napisze, jest najważniejszy. Dzięki nim my mamy pracę. My tą swoją działalność powinniśmy dostosować do ludzi. (w9)

Rozumiem, na pewno jesteśmy grupą, która podlega szczególnemu monitoringowi każdy interesant, klient zewnętrzny poprzez pryzmat zachowania urzędnika służby cywilnej utożsamia funkcjonowanie państwa. (w13)

Kontakty z klientami powinny, w przekonaniu badanych, cechować się przede wszystkim profesjonalizmem i dbałością o skuteczne i szybkie rozwiązywanie pojawiających się problemów.

- **profesjonalizm**

Urzędnik w swoim postępowaniu powinien być neutralny. Co to znaczy neutralny? Nie powinniśmy różnicować sposobu załatwienia sprawy, poziomu wykonania swojej pracy od tego, jaki przychodzi do nas klient; czy jest on uprzejmy czy nie. (w2)

Spokój, bo ludzie często przychodzą z nastawieniem, że kolejna bariera go czeka. Spokój rodzi spokój, agresja rodzi agresję. (w8)

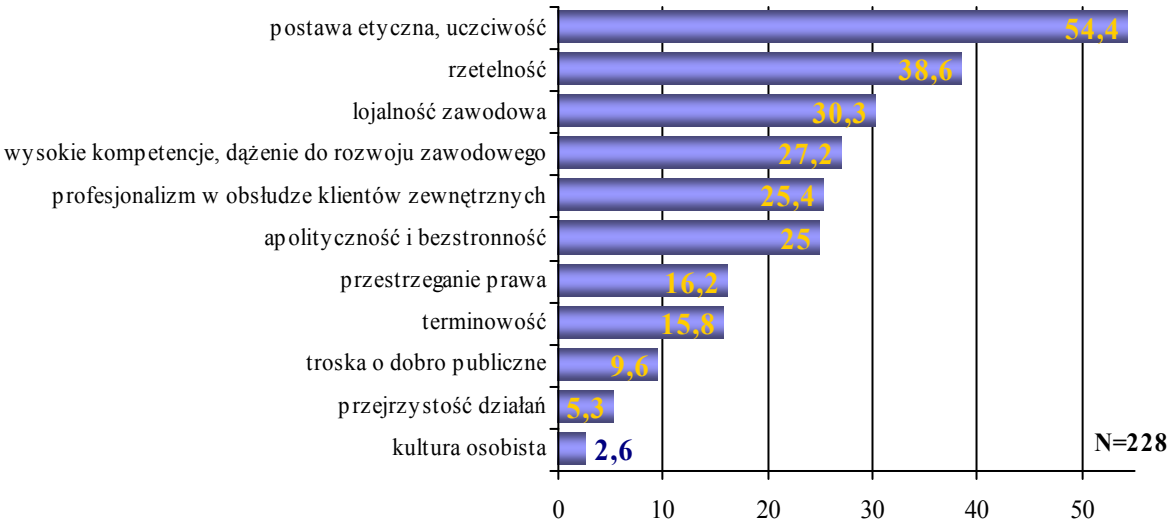
- **wysoki poziom obsługi klientów**

Obsługa klientów urzędu powinna być na najwyższym poziomie merytorycznym, urzędnik powinien służyć obywatelowi swoją wiedzą, ale też jego podejście do klienta powinno być pomocowe. Od tych urzędników wymaga się, aby nie tylko udzielali rzetelnej informacji, ale aby tez byli pomocni w rozwiązywaniu problemu petenta. (w2)

Wyniki badania ilościowego pozwoliły uszeregować najważniejsze zasady zawodowe obowiązujące w środowisku członków korpusu SC. Badani byli pytani w trakcie wywiadu o zasady ich zdaniem powszechnie podzielane przez urzędników oraz zasady najważniejsze dla respondenta. Pomiędzy odpowiedziami na te pytania istnieją pewne rozbieżności. **Dla większości respondentów zasadą najbardziej powszechnie podzielaną w środowisku członków korpusu SC jest uczciwość (postawa etyczna), choć jednocześnie urzędnicy wskazywali na rzetelność jako na zasadę szczególnie przez nich cenioną**. Sposób uszeregowania poszczególnych zasad zaprezentowano na wykresach.

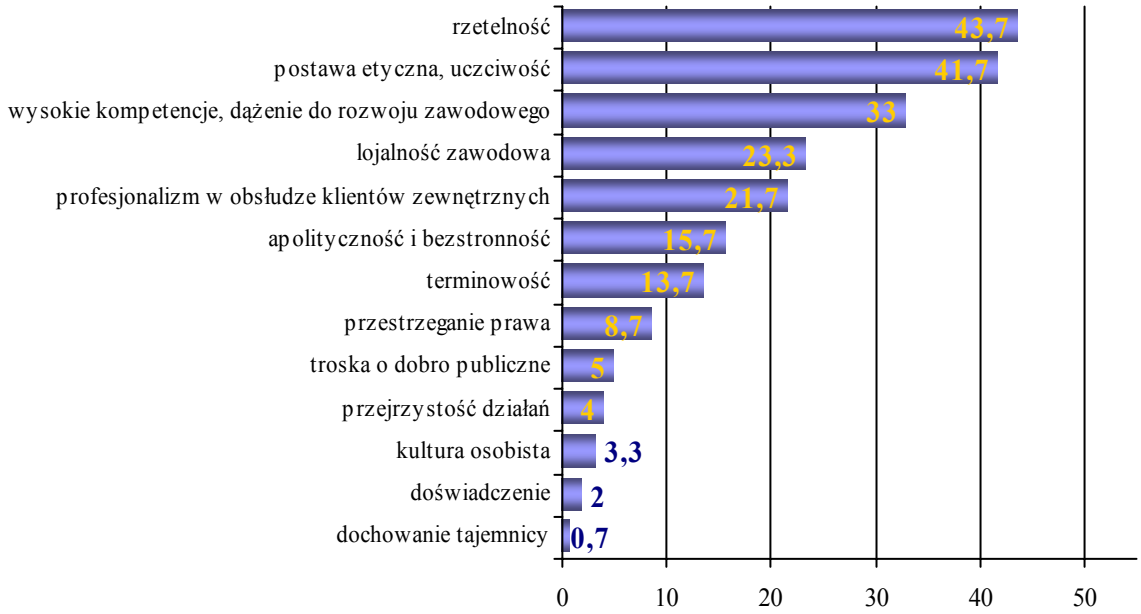
Najważniejsze zasady zawodowe

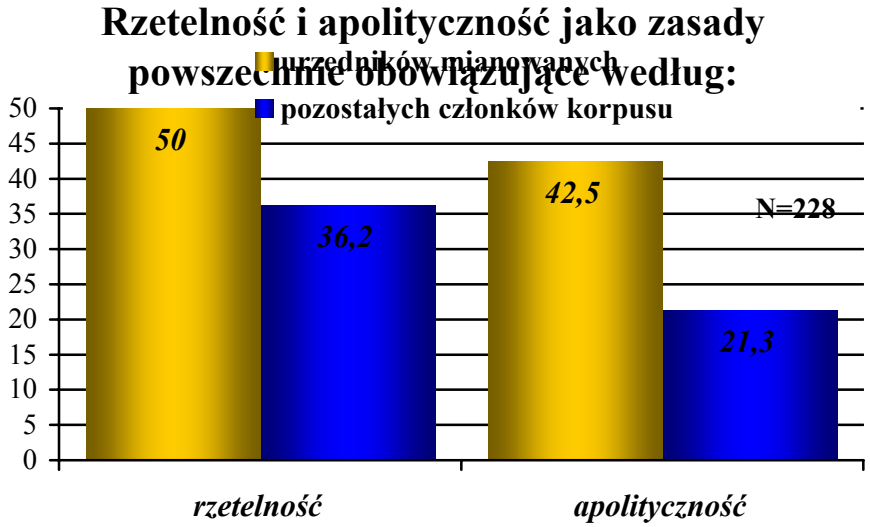
(% respondentów, którzy wskazali daną odpowiedź, wśród badanych, którzy uważają, że istnieją zasady powszechnie obowiązujące w środowisku członków korpusu SC)



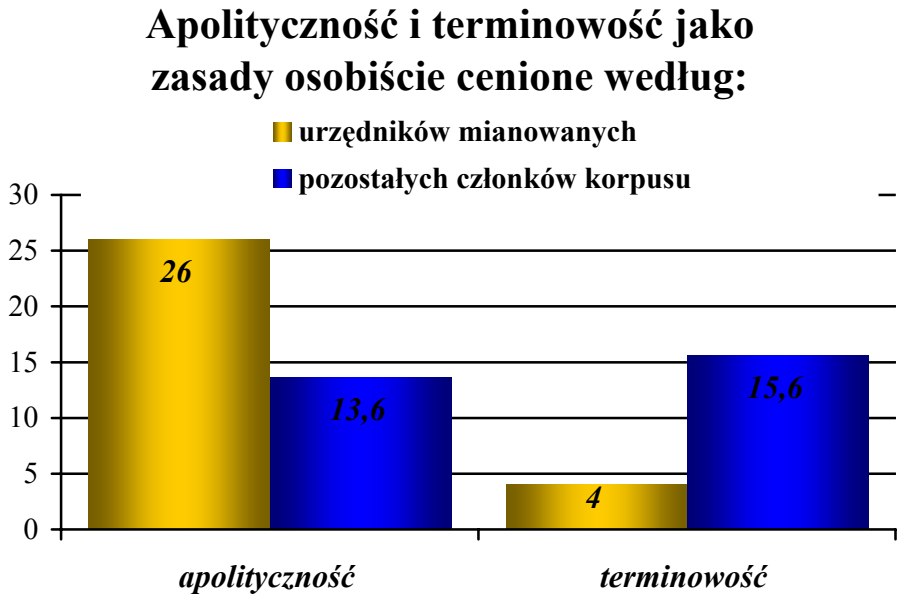
Najważniejsze zasady zawodowe

("Proszę powiedzieć, które zasady zawodowe są dla Pana(i) osobiście najważniejsze?)





W przypadku określania stosunku do niektórych zasad pracownicy i urzędnicy mianowani okazali się podzielać nieco odmienne opinie. Analiza wykazała, że urzędnicy mianowani nieco częściej wskazywali rzetelność i apolityczność (bezstronność) jako zasady powszechnie obowiązujące w środowisku członków korpusu SC.



Podobnie, wskazując zasady osobiście najwyżej cenione urzędnicy mianowani częściej wskazywali apolityczność, natomiast znacznie rzadziej niż pozostali pracownicy wymieniali terminowość.

Należy podkreślić, że nie stwierdzono występowania różnic w wartościowaniu zasad zawodowych pomiędzy grupami respondentów zatrudnionymi w różnych urzędach.

Najważniejsze problemy zawodowe członków korpusu SC

W przeprowadzonych wywiadach bardzo często i obszernie mówiono o problemach, na które napotykają członkowie korpusu służby cywilnej w swojej codzinnej pracy. Zgodnie z wypowiedziami badanych praca jest na tyle ciężka i odpowiedzialna a wynagrodzenia tak niskie, że jej wykonywanie pozostaje w pewnym sensie kwestią wykonywania misji publicznej.

Wśród najważniejszych problemów wskazywano przede wszystkim:

- **Ogólną słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji)**

  Brak spójności i ciągłości przepisów prawnych. Ważność jednych wygasa, a drugie nie wchodzą jeszcze w życie lub nie są uchwalone, bo ktoś tam o tym nie pomyślał wcześniej. Znajdujemy się między przepisami, a ludźmi domagającymi się decyzji. (f4).

  Prawo jest fatalnie pisane i niemożliwe jest żeby były aż tak wielkie interpretacje prawa. Mamy za dużo interpretacji do jednego prawa. (...) Jeśli każdy departament potrafi jeden przepis zinterpretować inaczej; to są rozbieżności nawet i z kilku krańców. Prawnicy mają swoją interpretację, pracownicy inną i jeszcze inne grupy swoje. Dojście do konsensusu jest sprawą wielce trudną. (w9)

- **Niski, niezadowalający poziom wynagrodzeń**

  Badani bardzo często wskazywali na cały szereg problemów związanych z niezadowalającym poziomem wynagrodzeń – zarówno w wymiarze indywidualnym (w ramach wyrażania własnych odczuć i niezadowolenia), jak i w wymiarze instytucjonalnym (w ramch opisu problemów, z którymi boryka się służba cywilna).

  Na pewno niskie zarobki, z całą pewnością niskie zarobki (...) bo wbrew temu, co się powszechnie mówi urzędnicy zarabiają kiepsko (w3)

- **Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy**

  Generalnie największym problem jest to, że urzędnicy są tak bardzo zawaleni pracą, że nie mają czasu na to, aby pogłębiać swoją wiedzę. Nie ma na to czasu a prawo się zmienia. (w2)

  Problemy typu, że ja idę do sklepu i kupuję za swoje pieniądze książki po to by mieć wiedzę, by pracować w oparciu o dany akt prawny. (...) Jeżeli na wydział przychodzi jeden dziennik ustaw a pracowników jest 190 to można sobie tylko wyrywać te akty prawne. (w8)

  Ze względu na obcięcie funduszy szkolenia w ogóle praktycznie się nie odbywają. Nie pamiętam, kiedy było jakieś szkolenie w Urzędzie Wojewódzkim. Dostępność do szkoleń jest niebywale ograniczona, co musi budzić zdziwienie szczególnie w tej chwili. (f4)

- **Nadmiar zadań i obowiązków w stosunku do potencjału i liczebności kadry**

  największym problemem jest potworny natłok zadań, potop wręcz zadań, które ministrowie nam zrzucają. (...) Ale rozliczają nas i to dość ostro. Władze polityczne czyli ministrowie abstrahują od możliwości ludzkich, technicznych (f1)

  to się wiąże z pewnym mitem (...) że nasza administracja jest liczna. Otóż ona rzeczywiście jest liczna ale w samorządach, natomiast administracja centralna jest śmiesznie mała w stosunku do potrzeb (f1)

  przede wszystkim nacisk czasu tu jest tym elementem najbardziej stresującym (...) ponieważ spiętrzenie spraw w jednym czasie powoduje, że no mówiąc slangowo, przerób jest prawie niemożliwy i w związku z tym niektóre sprawy traktuje się może mniej dokładnie niż to powinno być (w12)

- **Brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi**

  U nas nie ma przekonania wśród klasy politycznej, że niezależna służba cywilna jest jakąś wartością. Oni uważają w sposób archaiczny, że urząd jest polem i mogą go zagospodarować jak im się podoba; narzędziowo. (f1)

  Brak stabilizacji zawodowej - tej, którą cały ten system miał gwarantować. (w5)

  Dyrektor generalny wygrywa konkurs ogłaszany przez ministra Pastwę i wydaje się on nie do ruszenia. Potem zmienia się sytuacja polityczna i przychodzi nowy minister i znajduje furtkę taką, że dyrektor generalny przestaje być dyrektorem. (...) to jest sytuacja niedopuszczalna - po to była ustawa o służbie cywilnej, po to miała być stabilna kadra, żeby te stanowiska z konkursów nie były zmieniane tylko dlatego, że przychodzi inny szef. (f2)

- **brak skutecznych środków motywowania pracowników**

  ograniczona możliwość motywowania zespołu do pracy (...) czy wynagradzania dobrej pracy (...) to powoduje, że w naturalny sposób wykształca się pewna rutyna. Niezależnie jak szybko, czy jak sprawnie, jak kreatywnie wykonam swoją pracę to poza dobrym słowem... trudno o to w administracji. To jest duże ograniczenie poza szczupłością środków generalnie związanych z wysokością wynagrodzeń. (f1)

- **bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników – brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu,**

  Nie mamy możliwości zatrudnienia osób z odpowiednim wykształceniem. Najważniejsza jest tu bariera finansowa, jeśli ktoś skończył dwa kierunki, płynnie włada dwoma językami, to nie chce przyjść pracować do administracji publicznej za marne grosze w momencie, gdy może pracować w prywatnej firmie za dwa a może trzy razy tyle (w2)

- **dysproporcje finansowe i inwestycyjne pomiędzy administracją rządową i samorządową** (problem wskazywany przez członków korpusu SC zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim)

  Ogromna dysproporcja między administracją rządową, a samorządową. My jeździmy na kontrole z zeszytem i ołówkiem, jak za czasów „króla Ćwieczka". O komputerach czy laptopach można tylko pomarzyć. Jednocześnie jesteśmy najgorzej finansowani. (...) Przeżywam ogromne zaskoczenie, kiedy jadę na kontrolę do Starostwa i widzę, że każda z osób zarabia znacznie więcej niż ja, która jestem organem kontrolnym nad nimi.

Wskazywano także na szereg problemów związanych z rozbudowaną biurokracją, sposobem organizacji pracy, komunikacją wewnętrzną w urzędach i relacjami pomiedzy urzędami różnego szczebla.

- **nadmierne rozbudowanie procedur biurokratycznych**

  Nadmierna biurokracja. (...) Żeby załatwić jakieś problemy pomiędzy sobą trzeba stworzyć jakieś dokumenty, przygotować dodatkowe procedury. Nie można spraw załatwić za pomocą telefonu lub zwykłej rozmowy. Jest to bardzo złe. (f4)

  Nie załatwia się spraw, a gromadzi dokumentację dla działu kontroli, że załatwianie trwa. Jest to paranoja. Zmuszona jestem gromadzić pisma i pieczątki, a sprawa de facto leży niezałatwiana. Ja mam tylko czas, żeby przygotować sobie alibi w razie skargi klienta.(f4)

- **niekompetencja części pracowników**

  należy wziąć pod uwagę fakt, iż nie wszyscy ci urzędnicy są naprawdę w wystarczającym stopniu przygotowani do wykonywania tej pracy (...) część z tych urzędników powinna być wymieniona... (f3)

Ten brak czasu wynika jeszcze z nieodpowiednich kompetencji ludzi, którzy się tym zajmują; szybkości działania lub braku tej szybkości. (f2)

- **naciski na urzędników, wpływ polityki na wykonywaną pracę**

  Zmiany polityczne nie pozostają bez wpływu na pracę pracowników merytorycznych. Jak to się wiąże z różnymi odczuciami strachu, zmiana departamentu, zlikwidowanie części urzędu... to w sposób lawinowy korytarzowe dyskusje się rozkręcają, często wywołuje to kompletną dezynwolturę w pracy. (f1)

  Mówiąc o trudnościach dnia codziennego mam tu na myśli szeroko rozumiane naciski z którymi członkowie korpusu mogą się spotykać. (w13)

- **wadliwy sposób organizacji pracy, niewłaściwe wykorzystanie zasobów ludzkich**

  Podstawowym problemem urzędu jest fatalna alokacja zasobów. Może nawet ilość pracowników nie jest zbyt duża; problem polega na tym, że są niewłaściwie wykorzystywani - nie zajmują tych miejsc, które powinni zajmować, a co za tym idzie zajmują się sprawami, których nie powinno być. (f4)

  Pierwsza rzecz, jaką należy zrobić to usprawnić organizację pracy dlatego, że w większości urzędów widać sytuacje, w których są poszczególne departamenty, do których obowiązku należy wyłącznie wskazywanie w raportach, co te departamenty zrobiły. I są takie departamenty, które są rzeczywiście obciążone pracą i większość osób tam zatrudnionych pracuje w czasie znacznie przekraczającym wymiar czasu pracy i nie mają czasu napisać tego raportu. (f3)

- **trudności komunikacyjne w urzędach, słaba współpraca pomiędzy urzędami**

  Podstawową sprawą jest przepływ informacji, to jest zasada działania w organizacji. Jeśli go nie ma to jest blokada, nie możemy działać prawidłowo, pomagać petentom (w9)

  jeżeli chodzi o współpracę z innymi urzędami to już bywa różnie, dlatego że no są to tysiące ludzi, którzy mają różne osobowości, różne poglądy no i patrzą też z punktu widzenia interesu związanego z, jak to powiedzieć, z resortem, branżą może nawet. (w12)

Podkreślenia wymaga fakt, że badani w większości zdawali sobie sprawę i przyznawali, iż **źródłem znacznej części wymienianych tu problemów jest brak doświadczeń i dość wczesny wciąż etap tworzenia służby cywilnej w Polsce**. Przekonanie to bardzo dobrze oddaje wypowiedź jednego z badanych

> *problemy wynikają z etapu, na jakim znajduje się proces tworzenia sam proces służby cywilnej w Polsce (...) Nie da się zadekretować utworzenia takiej służby, to musi funkcjonować pewna praktyka, czyli jakiś okres, w którym określone procedury, no i zamiar ustawodawcy o utworzeniu takiej kompetentnej, apolitycznej służby zostanie wcielony w życie. Jesteśmy na tym początkowym etapie i na pewno jeszcze w znacznym stopniu nie mamy do czynienia z taka administracją całkowicie apolityczną, całkowicie niezależną od choćby aktualnych trendów politycznych, czy formacji, która sprawuje władzę w Polsce. I to jest chyba główny problem, który wpływa na działanie administracji (w16)*

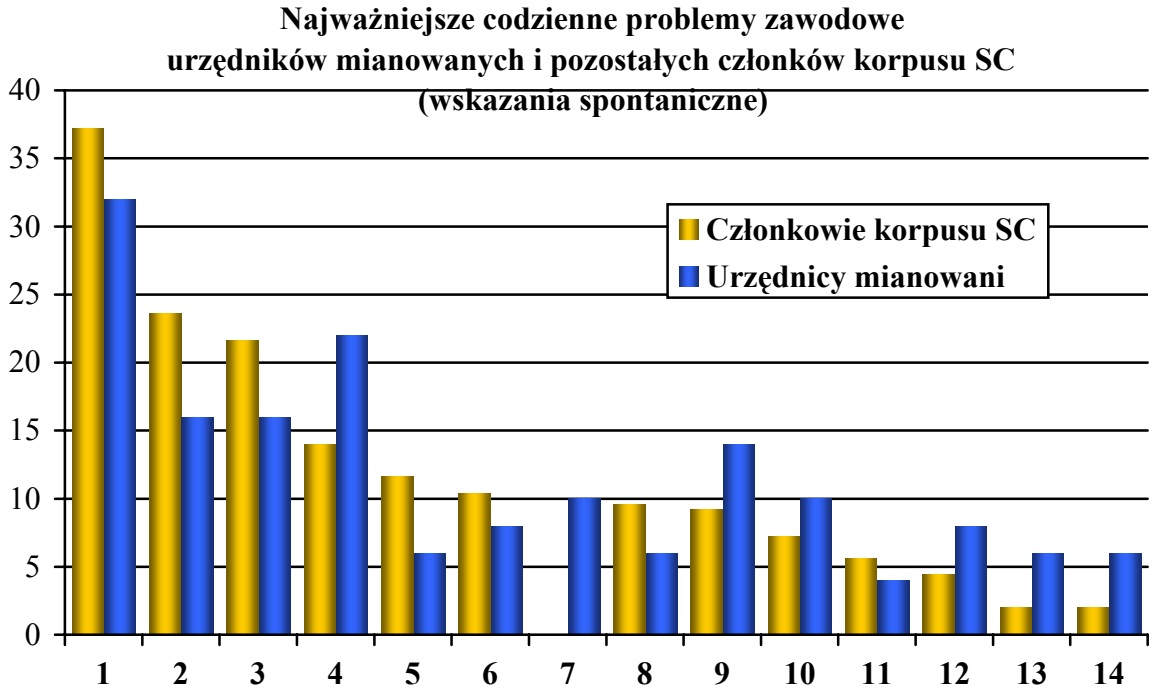
Wyniki badań ilościowych pozwoliły ustalić hierarchię ważności poszczególnych problemów. **Warto zauważyć, że w hierarchii ważności problemów dnia codziennego członkowie korpusu służby cywilnej wymieniali nieetyczne zachowania części urzędników i korupcję na dalekich miejscach, dając wyraz swojemu przekonaniu o małej wadze tych problemów. Podkreślenia wymaga fakt, że w badaniach ilościowych** żaden z respondentów nie wymienił spontanicznie ***korupcji wśród urzędników*** jako ważnego

problemu codziennej pracy zawodowej. Podobnie w pytaniu wspomaganym (przy bezpośrednim wymienieniu tego problemu przez ankietera) urzędnicy ocenili ten problem jako bardzo mało istotny.

Częstość wskazań (a zatem istotność problemów w codziennej pracy zawodowej) przedstawiono w poniższej tabeli:

NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY W CODZIENNEJ PRACY ZAWODOWEJ W URZĘDZIE	% badanych
Ogólna słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów	36,3
Zbyt niskie wynagrodzenia urzędników	22,3
Nadmiar pracy (zadań i obowiązków) w stosunku do potencjału i liczebności kadry	20,7
Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy	15,3
Biurokracja - nadmierne rozbudowanie procedur biurokratycznych	10,7
Trudności komunikacyjne w urzędach, słaba współpraca pomiędzy urzędami	10,0
Wadliwy sposób organizacji pracy, niewłaściwe wykorzystanie zasobów ludzkich	9,0
Braki w wyposażeniu	7,7
Brak funduszy (na realizację zadań)	5,3
Niekompetencja części pracowników	5
Brak skutecznych środków motywowania pracowników	2,7
Bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników - brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu	2,7
Stres związany z wykonywaną pracą	2,3
Dysproporcje finansowe i inwestycyjne pomiędzy administracją rządową i samorządową	2,0
Słaba współpraca urząd-petent	2,0
Słaby dostęp do literatury	1,7
Ograniczona możliwość awansu, brak mierników sukcesu	1,7
Brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi	1,3
Naciski na urzędników, wpływ polityki na wykonywaną pracę	1,3
Zły wizerunek służby cywilnej w opinii społecznej	1,3
Nieetyczne zachowania części urzędników	0,7
Niekonsekwentne decyzje przełożonych	0,7
Brak jasno sprecyzowanych celów USC	0,7
Pozostałe (inne)	7,7
Nie mam problemów	10,0
Trudno powiedzieć	0,3

Należy podkreślić, że urzędnicy mianowani wymieniali jako najważniejsze nieco inne problemy niż pozostali członkowie korpusu. Urzędnicy mianowani częściej wskazywali na istotność takich problemów, jak brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy, ograniczona możliwość awansu i brak mierników sukcesu, czy niekompetencja części pracowników.

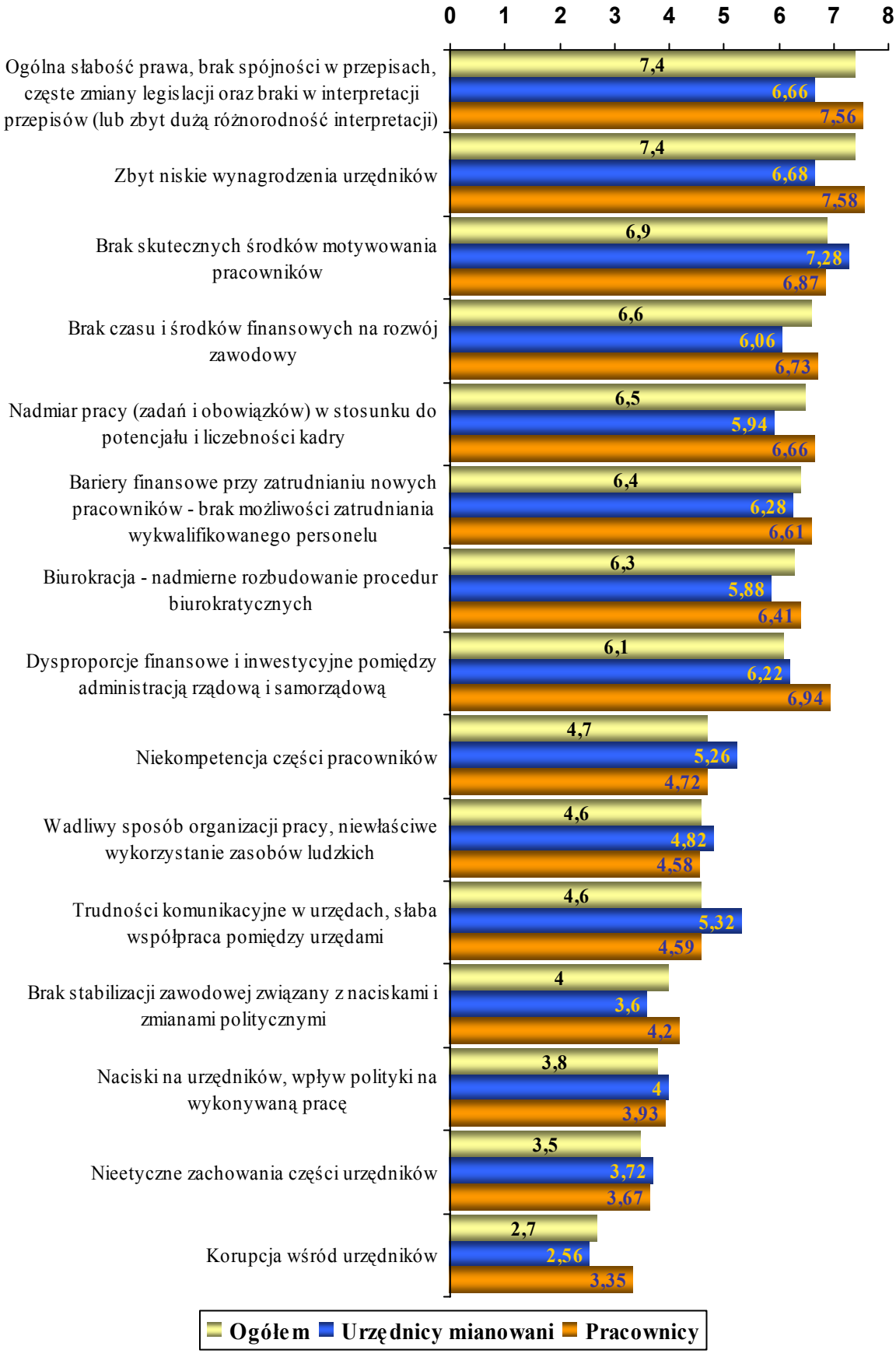


Kolejne kategorie przedstawione na wykresie:		Pracownicy	Urzęnicy mianowani
1	Ogólna słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność i	37,2	32
2	Zbyt niskie wynagrodzenia urzędników	23,6	16
3	Nadmiar pracy (zadań i obowiązków) w stosunku do potencjału i liczebności kadry	21,6	16
4	Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy	14	22
5	Biurokracja - nadmierne rozbudowanie procedur biurokratycznych	11,6	6
6	nie mam problemów	10,4	8
7	ograniczona możliwość awansu, brak mierników sukcesu		10
8	Wadliwy sposób organizacji pracy, niewłaściwe wykorzystanie zasobów ludzkich	9,6	6
9	Trudności komunikacyjne w urzędach, słaba współpraca pomiędzy urzędami	9,2	14
10	braki w wyposażeniu	7,2	10
11	Brak funduszy	5,6	4
12	Niekompetencja części pracowników	4,4	8
13	Brak skutecznych środków motywowania pracowników	2	6
14	Bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników - brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu	2	6

W trakcie badania ilościowego zapytano także respondentów o ważność poszczególnych problemów wymienianych wcześniej przez badanych w badaniach jakościowych. Pytanie to pozwoliło ustalić swoistą hierarchię istotności problemów pracy codziennej. W przypadku kilku odpowiedzi różnice średnich pomiędzy wartościami odpowiedzi pracowników i urzędników mianowanych okazały się być istotne statystycznie. I tak dla pracowników niejasności w przepisach i wady prawa stanowią znacznie większy problem niż dla urzędników mianowanych. Podobnie ważniejszym problemem dla pracowników jest nadmiar obowiązków, zbyt niskie wynagrodzenia oraz brak czasu i środków na rozwój zawodowy. Ponadto pracownicy przypisują problemowi korupcji wśród urzędników znacznie większą wagę niż urzędnicy mianowani. Częściowo te różnice w poglądach wyjaśnia pozycja w hierarchii zawodowej, oraz różnice w wynagrodzeniach i przywilejach istniejące pomiędzy urzędnikami mianowanymi a pozostałymi członkami korpusu SC. Szczegółowy rozkład średnich wskazań odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na wykresie.

Skala istotności problemów w codziennej pracy (średnie wskazań)

(1 - problem zupełnie nieważny; 9 - problem ogromnie ważny i istotny)



5. ETYKA I ZACHOWANIA NIEETYCZNE

Problematyka zachowań etycznych jest dość słabo ugruntowana w świadomości członków Korpusu SC, choć zdecydowana większość badanych przyznaje, że istnieją ściśle zdefiniowane zasady etyczne, które ich obowiązują.

Za nieetyczne uważane są zachowania, które naruszają kanon podstawowych zasad zawodowych, a więc głównie: niedbałość o zachowanie wysokiego poziomu merytorycznego wykonywanej pracy, brak troski o ochronę dóbr publicznych, upolitycznienie i stronniczość, brak lojalności zawodowej, nieprzejrzystość działań, itd.

Jedynie nieliczni uczestnicy badania definiując zakres zachowań nieetycznych odwoływali się wprost do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

Uczestnicy badania dość powszechnie prezentowali przekonanie, że oferowanie drobnych prezentów jako formy podziękowań, lub przekonanie o konieczności „wspomagania" prezentami przebiegu rozpatrywania spraw jest wpisane w mentalność obywateli i stanowi część powszechne podzielanej wiedzy

Wśród wskazywanych przejawów działań nieetycznych za najmniej akceptowalne uważane jest przyjmowanie od klientów prezentów przed rozpatrzeniem sprawy, zaangażowanie członka korpusu SC w działania polityczne, korzystanie z drobnych materiałów biurowych w celach prywatnych oraz prowadzenie odpłatnych szkoleń zewnętrznych w godzinach pracy. Stosunkowo mniej krytycznie oceniane jest korzystanie ze służbowego telefonu w celach prywatnych, prowadzenie zewnętrznych szkoleń odpłatnych w czasie urlopu i przyjmowanie prezentów po rozpatrzeniu sprawy.

Najczęstsze zjawiska korupcyjne w administracji państwowej są natomiast, w przekonaniu badanych, związane z nadużywaniem bądź pomijaniem obowiązujących procedur.

Zdefiniowanie etyki urzędniczej oraz zakresu i charakteru działań nieetycznych sprawiło uczestnikom badania jakościowego trochę trudności. Niektórzy z badanych odwoływali się w sposób bezpośredni do zapisów Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazując szereg zachowań sprzecznych z zapisami Kodeksu, inni próbowali tworzyć własne definicje abstrahując od faktu istnienia tego dokumentu[5].

> *Jeżeli miałaby pani stworzyć definicję zachowanie nieetycznego to jak by ono brzmiało? Zachowanie sprzeczne z kodeksem etyki służby cywilnej. (w11)*

Częściowo rozbieżne wypowiedzi, różnorodność przytaczanych przykładów bądź niechęć do ich podawania, relatywizm demonstrowany w wypowiedziach wskazują jednoznacznie na słabość ugrunotowania tej problematyki w poglądach badanych. Oczywiście słabość ta nie dotyczy całości zagadnień związanych ze świadomością etyczną członków korpusu służby cywilnej. **Jednoznaczne oceny i wskazania dotyczące korupcji, traktowanej jako zjawisko skrajne ale też rzadkie, pozwalają sądzić, że mała wyrazistość postaw związana jest tu ze zjawiskami dyskusyjnymi, trudniejszymi do uchwycenia i, jak to często podkreślano, bardziej uzależnionymi od jednostkowego systemu wartości i przekonań.** Jako nieetyczne często określano wszelkie działania łamiące powszechnie akceptowane

[5] Opinie na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej zostały przedstawione w dalszej części raportu.

normy i podzielane wartości – w tym zakresie podawane przez badanych definicje działań nieetycznych tożsame są z rozumieniem norm społecznych, czy kulturowych.

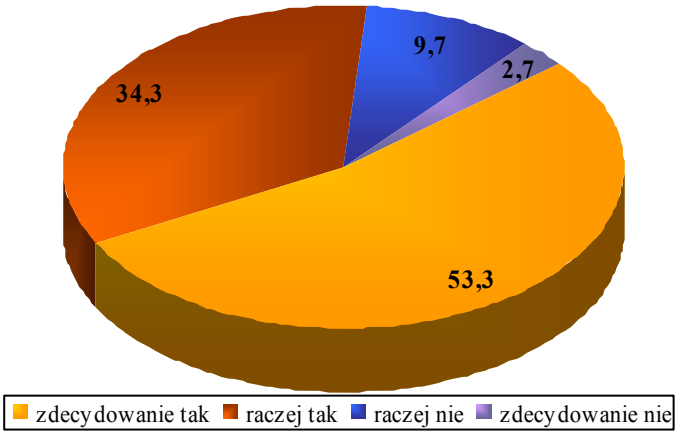
> *Zachowania nieetyczne no to jest takie płynne zjawisko, raczej trudno mierzalne. Tak naprawdę bez kontekstu to trudno stwierdzić, co jest moralne a co jest niemoralne. (w2)*
>
> *Nieetyczne jest to działanie niezgodne.... z wewnętrznym takim poczuciem swoim własnym, z sumieniem nazwijmy to. (w6)*
>
> [działanie nieetyczne to] *działanie można by powiedzieć, wbrew samemu sobie, pewnym zasadom, które człowiek stosuje, które wynikają z pewnych norm etycznych (w4)*
>
> *myślę, że każdy powinien mieć swoje wewnętrzne przepisy, które pozwalają mu stwierdzić co jest etyczne a co wykracza poza te granice, bo to jest relatywne pojęcie, te granice zależą od charakteru danej osoby, w jednym mogą być bardzo rozległe w innym bardzo wąskie, to jest kwestia odpowiedzialności każdego człowieka za swoje działania za swoje czyny. (w15)*

Pominąwszy jednak wymiar przekonań indywidualnych można dostrzec w wypowiedziach badanych wyraźną relację pomiędzy sposobem definiowania zjawisk nieetycznych a rozumieniem i akceptacją zasad zawodowych, o których była mowa wcześniej. Zgodnie z tą zależnością **za nieetyczne uważane są zachowania, które ten kanon podstawowych zasad naruszają**, a więc głównie: niedbałość o zachowanie wysokiego poziomu merytorycznego wykonywanej pracy, brak troski o ochronę dóbr publicznych, upolitycznienie i stronniczość, brak lojalności zawodowej, nieprzejrzystość działań, itd.

> *Etyka to zespół norm, pewnych norm moralnych, zachowań, które obowiązują w danej zbiorowości pracowniczej czy społecznej. Działania nieetyczne to będą działania, które tym normom przeczą są rozbieżne z tymi wartościami normami etycznymi. (w13)*
>
> *Zachowania etyczne to muszą być takie zachowania urzędnika, które pozwolą na sprawne, rzetelne i właściwe załatwienie petenta, bo rolą administracji publicznej jest właściwa obsługa obywatela czy petenta. (w14)*
>
> *Prawo i etyka w pewnym momencie troszkę się pokrywają. (w5)*

Ponieważ etyka i zasady zawodowe są w rozumieniu badanych ściśle powiązane nie dziwi fakt, że większość pytanych przez nas członkó korpusu SC zdecydowanie zgadza się ze stwierdzeniem, że „istnieją ściśle zdefiniowane zasady etyczne, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej".

Czy zgadza się Pan(i) z opinią, że istnieją ściśle zdefiniowane zasady etyczne, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej?



Najczęstsze przejawy zachowań nieetycznych

Jak już wspomniano wcześniej, wyznaczenie wyraźnej granicy działań nieetycznych nie było dla badanych zadaniem łatwym. O ile w przypadku konieczności zdefiniowania korupcji członkowie korpusu SC radzili sobie na ogół bardzo dobrze, o tyle ocena niektórych zachowań, w kategoriach etycznych sprawiała trudności. **Jedynie nieliczni uczestnicy**

badania definiując zakres zachowań nieetycznych odwoływali się wprost do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

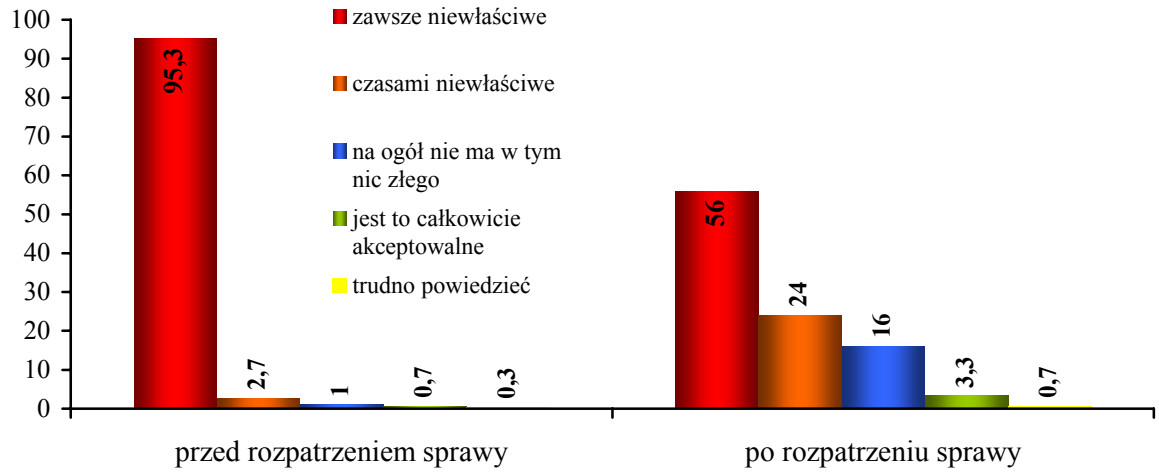
Wśród najczęściej wymienianych przykładów zachowań nieetycznych znalazły się przede wszystkim działania tzw. miękkie, na ogół słabo określone i trudne do zdefiniowania. Najważniejsze z nich to:

- **przyjmowanie podarunków jako dowodów wdzięczności**

  Kwestia prezentów, dowodów wdzięczności, podziękowań wspartych różnego rodzaju upominkami budziła wśród wszystkich niemal badanych wiele kontrowersji. Opinie na ten temat były rozbieżne i trudno jest wskazać jakąś dominującą postawę w tym zakresie. Możliwe jest jednak wskazanie dominujących przekonań dotyczących niektórych form zachowań związanych z prezentami i podziękowaniami.

  Badani na ogół zgadzali się z opinią, że wszelkie prezenty związane z rozpatrywaniem spraw administracyjnych wręczane przed załatwieniem sprawy i w celu jej przyspieszenia bądź uzyskania określonego wyniku są absolutnie nieakceptowalne jako przejawy zachowań korupcyjnych.

Akceptacja dla przyjmowania prezentów od klientów przed i po rozpatrzeniu sprawy



Niektórzy uczestnicy badania uważali natomiast, że przejawy wdzięczności wyrażane po rozpatrzeniu sprawy, o ile nie miały one wpływu na jej rozpatrywanie, czasami są akceptowalne.

Badani wyrażali jednak obawy związane z konsekwencjami przyjmowania prezentów i róznego rodzaju podziękowań. Podkreślano możliwy związek pomiędzy przyjęciem prezentu a wytworzeniem zobowiązań, które mogą mieć związek z ewentualnymi sprawami rozpatrywanymi w przyszłości. Poniższe cytaty prezentują dylematy badanych ujawnione w trakcie realizacji wywiadów:

> *Czy ta kawa, czy słynne kremówki to jest korupcja? (...) jeżeli nic z tym się nie wiąże, tylko miły gest, że ktoś sympatycznie załatwił „stronę" (f4)*

> *z mojego punktu widzenia, gdyby coś takiego miało miejsce, to z całą pewnością przyjęłabym jakąś taką formę podziękowania. Na pewno nie w trakcie, tylko już po. (...) Później musiałbym się mocno zastanawiać, gdy (...) z tą samą firmą miałabym do czynienia, czy oni broń Boże nie*

wykorzystają tego. (...) Ale ja potrafię coś takiego (...) przewidzieć, natomiast nie sądzę, żeby to wszyscy mogli zrobić. (w1)

ktoś (...) przyjdzie i powie bardzo dziękuję. No to jest dla mnie bardzo naturalne (...). Ale jeżeli ktoś przynosi (...) jakiś podarunek, no to już absolutnie to nie wchodzi w grę. (w6)

trudno mi nawet określić czy przyjęcie jakiegoś prezentu o wartości 50 zł to sytuacja korupcjogenna, czy nie? Wtedy rodzi się pytanie, czy wręczenie jakiegoś breloczka, czy długopisu, o wartości 5 zł to sytuacja korupcjogenna, czy nie? Powinien być jakiś zdecydowany zapis - członek korpusu służby cywilnej nie może przyjmować żadnych gratyfikacji, prezentów, żadnych bonusów, nie może uzależniać załatwienia sprawy, wydania decyzji administracyjnych, od oczekiwania jakichkolwiek gratyfikacji. Jednoznaczny powinien być zapis (...) w ustawie o służbie cywilnej.(w13)

Uczestnicy badania dość powszechnie prezentowali przekonanie, że oferowanie drobnych prezentów jako formy podziękowań, lub przekonanie o konieczności „wspomagania" prezentami przebiegu rozpatrywania spraw jest wpisane w mentalność obywateli i stanowi część powszechne podzielanej wiedzy. W takiej właśnie „kulturze załatwiania spraw" tkwi, w przekonaniu badanych, przynajmniej część przyczyn zjawisk nieetycznych, czy wręcz korupcyjnych.

Kiedyś podważyliśmy stanowisko urzędu niższej instancji i petenci przychodzili nam z czekoladkami dziękować. My żeśmy pokazywali im przepis, ze tak jest zapisane i tak powinno być to rozstrzygnięte i urząd niższej instancji nie miał racji. Oni tego nie rozumieli - myśleli, że my dajemy im do zrozumienia, że oni nam powinni w jakiś sposób podziękować. Ludzie byli zaszokowani, że my nie chcemy tych czekoladek. Ludzie po prostu już są przyzwyczajeni do tego, że jeżeli ktoś dobrze coś załatwi, to znaczy, że trzeba mu podziękować. Z jednej strony jest to śmieszne a z drugiej tragiczne. (w9)

Koleżanka opowiadała jak to przyszła pewna babcia żeby załatwić sprawę w urzędzie - z kopertą. Gdy koleżanka odmówiła, ta była obrażona, „jak Pani nie weźmie, to ja wiem, że Pani mi tego nie załatwi" (f4)

myślę, że to jest mentalność polska, nauczył nas tego system poprzedni i nie ma takiego poczucia nawet, że coś jest nie tak, (...) to tylko świadczy o tym, jakie jest małe poczucie właśnie takich działań etycznych w społeczeństwie. (w6)

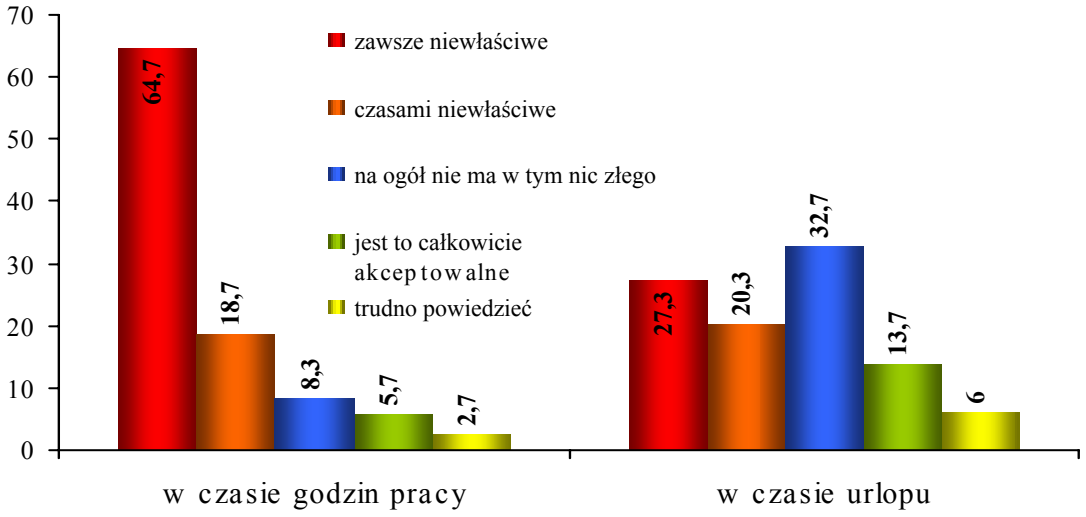
- **prowadzenie szkoleń, wystąpienia publiczne**

Wykorzystywanie wiedzy i informacji zdobytych w ramach wykonywania obowiązków urzędnika państwowego w celu zarobkowego prowadzenia szkoleń i wystąpień publicznych wzbudzało wiele kontrowersji. Z jednej strony badani powoływali się na zapisy Kodeksu Etyki SC i różnorodne wewnętrzne regulacje urzędów zabraniające tego typu praktyk, z drugiej zaś przytaczali wiele przykładów dotyczących rzeczywistych, nieetycznych ich zdaniem, zachowań w tym obszarze.

Jest wiadome, że urzędnicy szkolą poza godzinami pracy. Wykorzystują swoją wiedzę i prowadząc wykłady w prywatnych firmach na tematy, którymi zajmują się zawodowo zarabiają więcej niż w ciągu miesiąca pracy w urzędzie. (...). Jeżeli ktoś robi to biorąc urlop, bo mu się proponuje takie wynagrodzenie, kiedy mu się opłaca wziąć ten urlop, to ja niestety nic o tym nie wiem (f3).

Spotykam taki fakt, że ktoś do mnie dzwoni – „jest pan taki świetny niech pan do mnie przyjedzie ja panu zapłacę 500 złotych za wykład, zaproszenie wyślę itd. Ja mówię przepraszam bardzo, ale proszę sobie to zaproszenie darować, jeżeli znajdę czas to zrobię to bardzo chętnie i za darmo. To jest mój obowiązek służbowy udzielania państwu informacji na ten temat. (f3)

Akceptacja dla prowadzenia przez urzędników płatnych szkoleń zewnętrznych w czasie godzin pracy i w czasie urlopu



Dane uzyskane w badaniach jakościowych pozwoliły ustalić istnienie rozbieżności w opiniach pomiędzy pracownikami służb skarbowych a pracownikami pozostałych urzędów. Pracownicy służb skarbowych rzadziej są skłonni akceptować prowadzenie szkoleń i pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia w trakcie normalnych godzin pracy.

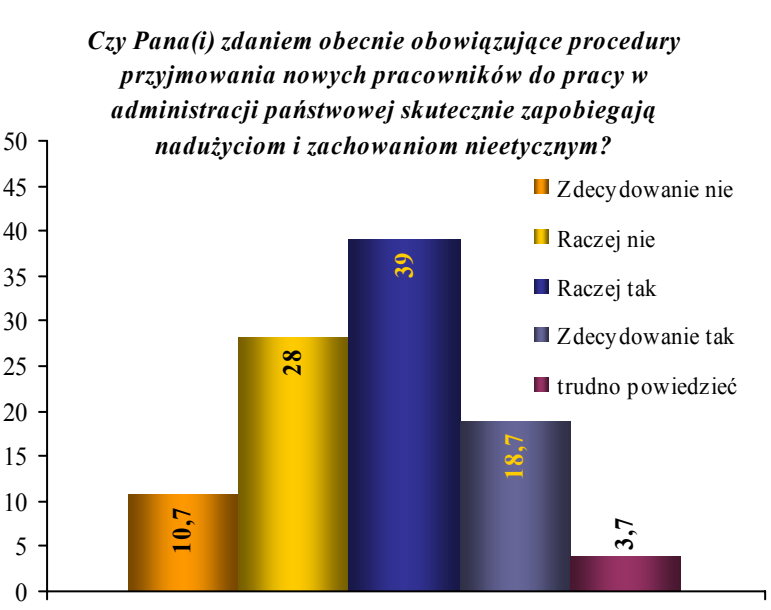
Prowadzenie szkoleń i,lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych w czasie urlopu i pobieranie za to wynagrodzenia jest:					
	zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	nie wiem, trudno powiedzieć
służby skarbowe	36,0%	15,4%	29,4%	10,3%	8,8%
pozostałe urzędy	20,1%	24,4%	35,4%	16,5%	3,7%
Łącznie	27,3%	20,3%	32,7%	13,7%	6,0%

rekrutacja pracowników

Ocena uczciwości procesu rekrutacji pracowników na stanowiska w administracji publicznej nie była jednoznaczna. Z jednej strony pojawiło się wiele opinii, wygłaszanych z perspektywy własnych doświadczeń, potwierdzających zasadność, poprawność i uczciwość procedur konkursowych. Z drugiej strony jednak, część badanych wyrażała wątpliwości związane z realnością organizowanych konkursów twierdząc, że często z góry wiadomo, który kandydat dany konkurs wygra. Bez wątpienia kwestia ta pozostaje bezpośrednio związana z działalnością USC – niektórzy badani zgłaszali postulaty większego i bardziej zdecydowanego zaangażowania przedstawicieli USC w proces rekrutacji kadry urzędniczej.

twierdzę, że lwia część, i to ta znacząca część konkursów... (...) które są ogłaszane do służby cywilnej, to jest przygotowanie pod konkretne osoby. (w5)

W całej administracji tak jest bo wszystkie konkursy są od początku do końca ustawiane, wiadomo kto jest przyjęty tylko robi się fikcję (f1)



generalnie ani ja, ani członkowie komisji nie naruszają prawa wprost, w sposób oczywisty. I trudno jest teraz złapać za rękę. (...) Proszę mi wierzyć, gdybym ja albo moi koledzy byli pewniejsi swojej pozycji, albo też np. szef służby cywilnej był troszeczkę inny w stosunku do urzędników, to na pewno by takie elementy nie przeszły; (w5)

Do póki zasada TKM będzie powodowała klasą polityczną (...) dopóty nie będzie potrzebna ustawa o służbie cywilnej. Fikcyjne będą opowiadania o konkursach na dyrektorów i urzędników służby cywilnej, bo to się nijak nie ma do rzeczywistości. Przychodzi minister z opcji powiedzmy zielonej, zastał dyrektora, który został po poprzedniej opcji fioletowej i w pierwszej kolejności go wyrzuca, bo chce mieć swojego człowieka. Nie jest istotne, że fioletowy jest wysokiej klasy specjalistą (f1)

Niejako wbrew opiniom wyrażanym w trakcie wywiadów jakościowych wyniki sondażu wskazują, że ponad połowa (57,7%) członków korpusu SC uważa, że obecnie obowiązujące przepisy i procedury zapobiegają nadużyciom i zachowaniom nieetycznym przy rekrutacji pracowników. Analiza danych wykazała jednak rozbieżność opinii w tej kwestii pomiędzy urzędnikami mianowanymi a pozostałymi członkami korpusu: ci pierwsi zdecydowanie bardziej sceptycznie oceniają działanie obowiązujących procedur.

Czy Pana(i) zdaniem obecnie obowiązujące procedury przyjmowania nowych pracowników do pracy w administracji państwowej skutecznie zapobiegają nadużyciom i zachowaniom nieetycznym?

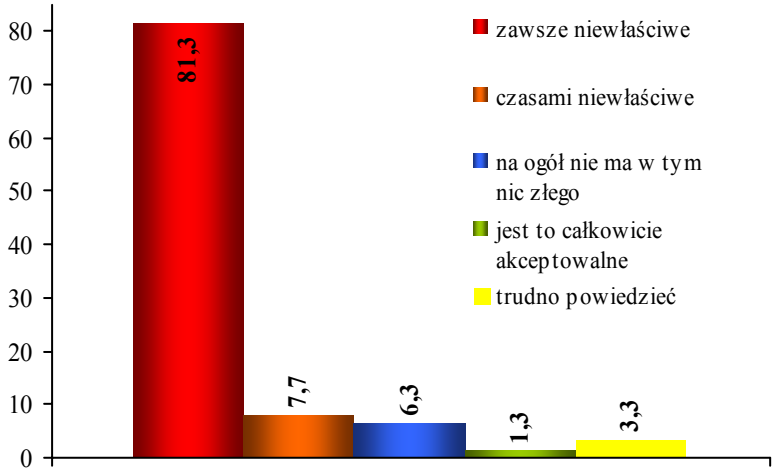
	Tak (zdecydowanie tak i raczej tak)	Nie (zdecydowanie nie i raczej nie)	Trudno powiedzieć
Urzędnicy mianowani	60,8%	34,8%	4,4%
Pracownicy	42,0%	58,0%	
Łącznie	57,7%	38,7	3,6%

↳ zaangażowanie polityczne; udział w wyborach

Jak wspomniano już wcześniej apolityczność, jako jedna z podstawowych zasad zawodowych członków korpusu służby cywilnej jest elementem szczególnie cenionym i silnie powiązanym z rozumieniem etyki zawodowej. Tym samym łamanie tej zasady było przez uczestników badania jednoznacznie i zgodnie określane jako nieetyczne i nieakceptowalne. Podkreślano jednak konieczność doprecyzowania przepisów związanych z kandydowaniem przez urzędników w wyborach.

Zbliżają się np. wybory do samorządów, czy do sejmu, czy do senatu i tutaj ta interpretacja przepisów nie jest jednoznaczna, no bo różnie to jest interpretowane np. że na czas kampanii wyborczej należy wziąć urlop bezpłatny, żeby nie naruszał tych przepisów o służbie cywilnej. (...) Oczywiście z przepisów wynika, że pracownik służby cywilnej może być radnym. I on korzysta z tego, że jest zwalniany na sesje. (...) Były przy ostatnich wyborach takie sytuacje, że nasza interpretacja była w tym kierunku, żeby w czasie kampanii wziął urlop bezpłatny. (w4)

Zaangażowanie członka korpusu służby cywilnej w kampanię wyborczą jakiegoś ugrupowania jest:



naciski przełożonych, naciski polityczne

Osobnym zagadnieniem była sprawa nacisków wywieranych na urzędników przez przełożonych, w tym wywieranie różnego rodzaju nacisków politycznych. Sprawa ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście zapobiegania zachowaniom nieetycznym (szczegółowo będzie o tym mowa nieco dalej). Uczestnicy badania wielokrotnie wskazywali na szczególne znaczenie zachowania przełożonych jako definiującego kontekst obowiązujących norm – jako swego rodzaju przykład postępowania w codziennej pracy.

To jest uzależnione od grupy, od szefa. Jeżeli jest przyzwolenie to są usprawiedliwienia. Jeżeli szef bierze kilka książek do domu to inni też tak będą robić. (f2).

Mówiąc o naciskach, z którymi można się spotkać w codziennej pracy badani wykazywali swego rodzaju zakłopotanie i bezradność związaną z oceną tego typu sytuacji. Trudności te przede wszystkim dotyczyły określenia właściwego sposobu postępowania w przypadku wystąpienia takich nacisków.

chciałam powiedzieć o tych działaniach, które prawa nie przekraczają, a polegają na przedkładaniu pewnych spraw najpierw, innych potem. Bo te najpierw są z regionu odpowiedniego. To są naciski bardzo klasyczne. Naciski polityczne. Takie są oczekiwania. (...) I one są najczęściej wykonywane, są realizowane; zdecydowanie tak. Wtedy się nie wnika, który region kraju bo jest bardzo czytelne skąd jest region preferowany. My to nazywamy desantem. Czy to są działania nieetyczne? Moim zdaniem tak. (f2)

Jak pan sobie wyobraża reakcję na zachowanie zwierzchnika? Każdy chce jeszcze miesiąc otrzymywać przelew na swoje konto więc kładzie uszy po sobie i staje się jak dziecko specjalnej troski: ślepe i głuche. - Taka reakcja jest powszechna? - Niestety. Rynek pracy jest jaki jest. (f1)

To stawia urzędnika w bardzo trudnej sytuacji, w bardzo trudnej, bo z jednej strony ma pewne zasady etyki, z drugiej strony polecenie przełożonego i narażanie się na popsucie stosunków z przełożonym, prawda. To jest bardzo trudny moment muszę powiedzieć (w12)

„Sprawy drobne" – wykorzystywanie zasobów instytucjonalnych dla własnych potrzeb

Sprawą budzącą wiele kontrowersji wśród badanych była kwestia wykorzystywania drobnych i powszechnie dostępnych zasobów instytucjonalnych dla celów prywatnych. Zasoby takie to głównie używanie materiałów biurowych, korzystanie z różnego rodzaju sprzętów (np. xero), czy wykorzystywanie czasu pracy w celach prywatnych. Podkreślić należy, że w tym zakresie nie istnieją żadne powszechnie podzielane standardy, a przedstawiane zachowania dowodzą dużego wpływu indywidualnych, nie zinstytucjonalizowanych, norm.

Jest wiele spraw drobnych, które ludziom umykają – typu spóźnianie się do pracy, nadużywanie telefonów służbowych. To jest być może zauważalne, natomiast niefortunnie duża część pracowników nie uważa, że to jest wykroczenie poza normy etyczne. (f1)

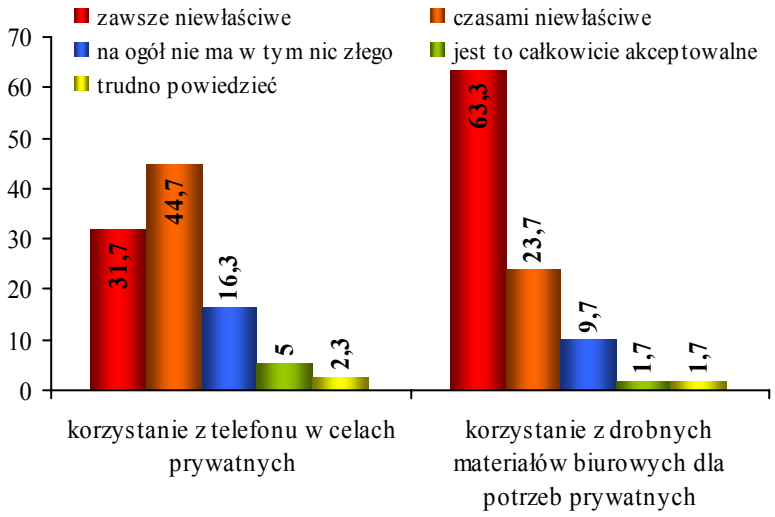
sadzę że są takie zachowania nieetyczne, które polegają na prowadzeniu długich rozmów telefonicznych, na wyniesieniu jakieś mazaków (...). Podobnie wychodzenie w godzinach pracy celem załatwienia prywatnych spraw. (w13)

A te mniejsze sprawy? Te mniejsze są bardzo powszechne. (...) Branie kopert do swoich prywatnych listów, korzystanie z Internetu w prywatnych sprawach, telefony służbowe (...) to są rzeczy naganne czy akceptowane? One są akceptowane, ale dla mnie są naganne (f2)

To, że ja 3 razy w ciągu pracy wzięłam kopertę do prywatnego pisma, to może postąpiłam nieetycznie. Ale zrobiłam tak, żeby nie iść na pocztę i nie tracić czasu. Ja myślę, że nie można postawić takiej prostej granicy. (f2)

Trudno powiedzieć, że się postępuje nieetycznie jak się weźmie kopertę lub długopis. Jeżeli siedzę dłużej w pracy i dzwonię do domu z telefonu służbowego to czy to jest naganne czy nie? Uważam, że musi być też limit telefonów, kiedy człowiek musi załatwić swoje sprawy, które wynikają z pracy. (f2)

Korzystanie z drobnych zasobów instytucjonalnych do potrzeb prywatnych



Analiza danych wykazała, że akceptacja dla korzystania z drobnych materiałów biurowych w celach prywatnych jest nieco mniejsza w urzędach związanych z kontrolą skarbową (urzędach skarbowych, izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej) niż w pozostałych typach urzędów.

Korzystanie z drobnych materiałów biurowych w urzędzie dla potrzeb prywatnych jest:

	zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	nie wiem, trudno powiedzieć
służby skarbowe	71,3%	22,1%	3,7%	1,5%	1,5%
pozostałe urzędy	56,7%	25,0%	14,6%	1,8%	1,8%
Łącznie	63,3%	23,7%	9,7%	1,7%	1,7%

- **naruszanie norm społecznych**

  W definiowaniu zjawisk nieetycznych uczestnicy badania kładli pewien nacisk na cały szereg zachowań związanych z codziennym funkcjonowaniem w grupie społecznej (grupie urzędników pracujących w jednym urzedzie, wykonujących wspólne zadania, borykających się z podobnymi problemami a przede wszystkim związana wspólnymi celami). Grupa taka, aby efektywnie funkcjonować musi przestrzegać pewnych norm i zasad – ich naruszanie w przekonaniu badanych często łamie zasadę lojalności jest właśnie nieetyczne.

  Nazwijmy to w życiu społeczności naruszaniem pewnych zasad, dobrych zasad, z których to zasad różne rzeczy wynikają: niekoleżeńskość, walka o partykularne interesy (w5)

  pomawianie koleżanki jest nieetyczne. Jest sporo takich działań zakulisowych. Zatrzymanie prawdy też jest nieetyczne. (w8)

  Najczęstsze nieetyczne zachowania to moim zdaniem po prostu donosy. Ktoś swoje sprawy próbuje załatwiać poprzez przełożonych. (w2)

  na pewno w każdej instytucji jest mobbing, to zostało teraz nazwane, ale to zawsze było. I takie zachowanie na pewno jest nieetyczne. (w9)

  wiadomo, że urzędnik nie może się zachlać prawda i leżeć tam gdzieś pod płotem. (w1)

  raczej nie powinno się być pod wpływem używek różnego rodzaju, (...) No owszem, możesz tam gdzieś sobie pozwolić na pikniku czy u siebie w domu, u cioci na imieninach, ale niekoniecznie w ciągu dnia, w ciągu dnia w tygodniu. (w1)

KORUPCJA I ZACHOWANIA KORUPCYJNE

W świadomości uczestniczących w badaniu urzędników korupcja jest wyrazistym i szczególnie nagannym przejawem zachowania nieetycznego. Ze względu na swoją specyfikę jest łatwo odróżnialna od innych nieetycznych zachowań a jej efekty są negatywne i na ogół znaczące.

to jest najbardziej takie nieetyczne działanie, bo inne formy może nie mają takiego materialnego wymiaru i stąd też nie mają znaczenia takiego dużego. (...) Korupcja, tak najprościej to jest uzyskanie jakiś wymiernych korzyści z tytułu wykonywanych obowiązków, zajmowanego stanowiska... wymiernych korzyści – czy to będą pieniądze, czy też jakieś inne dobra, to już zależy od inwencji twórczych autorów tego stosunku korupcyjnego. (w6)

Jest to uzależnienie sposobu załatwienia sprawy, czy też przyspieszenie terminu załatwienia sprawy od złożenia propozycji, czy to jakiejś gratyfikacji finansowej, czy jakiegoś zachowania (w13)

Badani podawali jednak przykłady zachowań znajdujących się, w przekonaniu wielu urzędników, na pograniczu korupcji i zwykłych, niepenalizowanych, zachowań nieetycznych. Kluczem w takim rozumowaniu jest przyjęcie konkretnej, wymiernej korzyści materialnej. Brak takiej korzyści powoduje automatycznie rozmycie definicji działania a tym samym zmniejsza prawdopodobieństwo osobistych negatywnych konsekwencji (w tym sankcji karnych).

wedle moich urzędników ten wewnętrzny urzędnik jest korumpowany wtedy, gdy to zrobi i weźmie za to pieniądze. - A jak tylko zrobi? - To już nie bardzo. Większość ludzi uważa, że to nie jest korupcja. Kluczem jest przyjęcie wartości, niekoniecznie pieniężnej. A takie samo z siebie, np. wynikające z nacisków to oni się usprawiedliwiają. (f1)

Działanie korupcyjne związane z konkretną korzyścią materialną łatwiej jest sklasyfikować a tym samym prościej jest zastosować w przypadku jego zaistnienia kosekwencje dyscyplinarne.

> *Wynika z tego, że przyjęcie korzyści jest kluczem natomiast układy koleżeńskie, polityczne... daleko bardziej łagodnie są traktowane. Są nieetyczne, ale nie wpadające w pojęcie. Jeśli polityk, który ma nadzór nad urzędem przyjmuje swoich kolegów z partii to jest to negatywnie postrzegane, ale to nie powoduje jakieś katastrofy. (f1)*

W definiowaniu korupcji ponownie powraca wątek prezentów i momentu ich wręczania. Przynajmniej dla części urzędników klasyfikacja zdarzenia w kategoriach korupcji uzależniona jest od tego, czy jakaś korzyść (np. „prezent") jest wręczana przed, czy też po zakończeniu rozpatrywania sprawy.

> *Co Pani rozumie poprzez korupcję? - To jest problem, bo czy to jest to coś, co dostajemy przed załatwieniem jakiejś sprawy, czy również to coś, co dostaniemy po. Czy maliny jako podziękowanie za załatwienie oczywistej sprawy jest korupcją? (w9)*

- **przetargi i konkursy**

W przekonaniu badanych korupcja związana z przetargami raczej nie przynależy do specyfiki pracy urzędników państwowych – członków korpusu służby cywilnej. W tym zakresie sprawy korupcyjne dotyczą, w przekonaniu badanych, administracji samorządowej, w której kompetencjach znajduje się zdecydowana większość organizowanych przetargów. Na poziomie administracji państwowej może natomiast, zdaniem niektórych uczestników badania, dochodzić do korupcji związanej z organizowanymi konkursami na obsadę stanowisk w administracji.

> *Można by rozdzielić te zachowania nie etyczne na dwie grupy. Pospolite, drobne, z których większość pracowników korzysta i większego kalibru, które się wiążą z łapówkami. Jakieś koncesje, zezwolenia. W mojej pracy nie mam z tym kontaktu. (f2)*

> *elementem korupcji już nie są pieniądze ale stanowiska, nawet niskie stanowiska. (f1)*

- **nadużywanie bądź pomijanie procedur**

Najczęstsze zjawiska korupcyjne w administracji państwowej są natomiast, w przekonaniu badanych, związane z nadużywaniem bądź pomijaniem obowiązujących procedur. Zjawiska tego rodzaju są na ogół łatwiejsze do przeprowadzenia i mniej spektakularne, a co się z tym wiąże, ryzyko z nimi związane jest mniejsze.

> *Decyzję można wydać po 3 dniach, albo po 30, lub po 30 poprosić o uzupełnienie dokumentacji. - Czy to jest pole manewru? - Oczywiście. Jeżeli urzędnik chciałby to wykorzystać – to jest to możliwe. (f4)*

> *Wszędzie tam, gdzie są relacje pracownik – petent i petentowi bardzo zależy... a pracownik może pomóc... Może pomóc nawet czasami nie naginając prawa, tylko po prostu wkładając to do odpowiedniej przegródki. (...) Nie no zwyczajnie, nie będzie się czekało dwóch miesięcy na wydanie decyzji, tylko prawda w ciągu tygodnia. Jest to zgodnie z przepisem, bo przepis mówi, że jest dwa miesiące na załatwienie sprawy. (w1)*

> *[Korupcja to] uzyskiwanie przez osobę pewnych nieuprawnionych korzyści szeroko rozumianych nie tylko majątkowych w zamian za dostarczanie, czy załatwianie pewnych rzeczy poza normalnie obowiązującą procedurą, poza granicami prawa. (w15)*

6. PRZYCZYNY I ZAPOBIEGANIE DZIAŁANIOM NIEETYCZNYM I ZJAWISKOM KORUPCYJNYM

Wśród przyczyn podejmowania działań nieetycznych i istnienia korupcji badani wymieniali czynniki dwojakiego rodzaju – te, które wynikają ze szczególnych uwarunkowań natury historycznej, systemowej i instytucjonalnej, oraz te, które wywodzą się bezpośrednio z cech osobowościowych i indywidualnych doświadczeń socjalizacyjnych. Wśród przyczyn systemowych wymieniano przede wszystkim niedoskonałość prawa, niski poziom wynagrodzeń, niski status zawodowy grupy urzędniczej, narodowe doświadczenia historyczne oraz szczególny sposób rozwiązań organizacyjnych przyjęty w polskich urzędach. Przyczyny natury osobistej ograniczają się do indywidualnego systemu wartości, wykształcenia i przekonań wyniesionych z domu..

Najbardziej powszechnie spontanicznie zgłaszanym środkiem zaradczym jest zwiększenie wynagrodzeń. Ponad trzykrotnie rzadziej wymieniane były zalecenia skutecznej egzekucji sankcji dyscyplinarnych oraz działania związane z ulepszaniem istniejących przepisów prawa

Zdcaniem członków korpusu Służby Cywilnej przyczyny występowania działań nieetycznych i zjawisk korupcyjnych związane są z jednej strony z istniejącymi rozwiązaniami systemowymi a z drugiej uzależnione są od indywidualnych cech osobowościowych.

Systemowe przyczyny działań nieetycznych

- **niedoskonałość prawa**

  Jak już wcześniej wspominano, słabe prawo jest przyczyną wielu kłopotów w codziennej pracy urzędników. Dodatkowym problemem, sprzyjającym powstawaniu zachowań nieetycznych i korupcji jest stosunkowo duża możliwość interpretacji przepisów i związana z nią rola decyzji urzędnika.

  ja uważam, że jedną z przyczyn jest ułomność przepisów. Jeżeli urzędnikowi zostawia się możliwość własnej interpretacji przepisów, to zawsze będzie istniała pokusa, żeby wpływać na urzędnika, aby zinterpretował je korzystnie dla „mnie" (f4)

  Brak przejrzystości działań – brak jawności przepisów. Pozycja urzędnika powinna być wzmocniona przepisami, żeby on nie bał się ciągle, że to szef się na niego źle patrzy, a że interesant pójdzie na skargę i zawsze będzie na pozycji straconej (f4)

- **przyczyny materialne, niskie zarobki**

  Niskie wynagrodzenia to przyczyna korupcji banalna ale niezwykle ważna. Uczestnicy badania wielokrotnie podkreślali, że poziom płac jest zdecydowanie za niski a dodatki dla urzędników mianowanych niewiele sytuację poprawiają. Ważnym wątkiem w wypowiedziach badanych był domniemany wybór jakiego dokonuje korumpowany urzędnik – wybór pomiędzy ewentualną utratą słabo opłacanej pracy a mozliwości szybkiego, jednorazowego wzbogacenia się.

  To nie jest takie banalne pytanie, to jest bardzo istotne pytanie, dlaczego biorą? Odpowiedź jest równie prozaiczna – bo za mało zarabiają. - A gdyby zarabiali więcej to nie mieliby potrzeby mieć jeszcze więcej? - Sądzę, że najpierw by się naprawdę dobrze zastanowili, co im

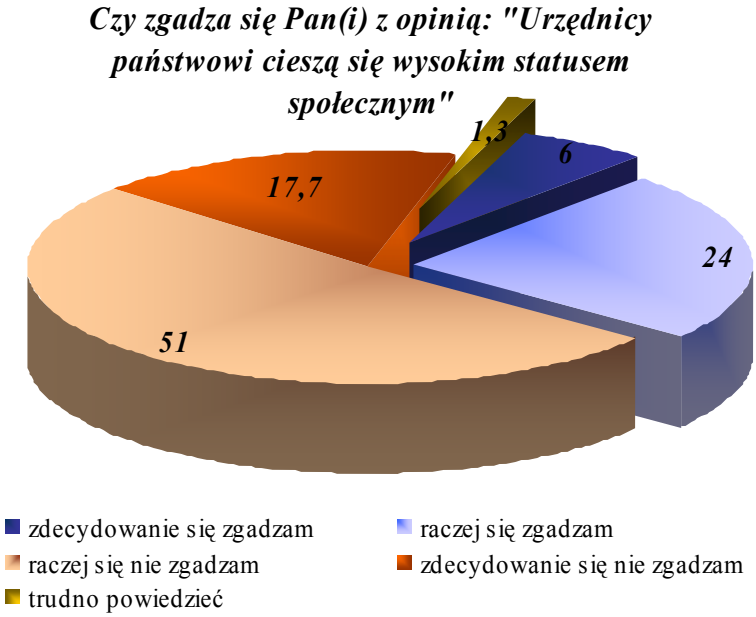
się bardziej opłaca. Jak się ma dużo do stracenia, to się 5 razy zastanowi. (...) No zaczyna się powoli zmieniać, ale jeszcze długo będzie się zmieniało, jeżeli taki urzędnik będzie zarabiał tyle, co sprzątaczka (w1)

Przyczyna tkwi w biedzie materialnej i w niedostatku kultury, wykształcenia, ale podstawowa przyczyna to nastawienie na korzyści materialne. Nasze środowisko jest biedne. (w2)

Na pewno niskie zarobki. Z całą pewnością niskie zarobki i korzyści materialne, bo wbrew temu co się powszechnie mówi, urzędnicy zarabiają kiepsko i niestety... (w3)

- **niski status zawodowy**

Wielu badanych jako ważną przyczynę podawało stosunkowo niską pozycję społeczną urzędników. Opinie takie nie były co prawda powszechne i podkreślano, że w przypadku urzędników mianowanych status wzrasta, niemniej jednak w przekonaniu badanych pozycja społczena urzędnika państwowego nie jest zbyt wysoka.



status zawodu urzędnika we Francji jest bardzo wysoki. I oni nie mogą sobie pozwolić na takie rzeczy, bycie urzędnikiem to jest bycie kimś, natomiast u nas bycie urzędnikiem, to jest bycie urzędasem. (w1)

- **indywidualne podejmowanie decyzji**

Podejmowanie decyzji ważnych dla klientów zewnętrznych przez pojedynczego, działającego indywidualnie urzędnika to, w przekonaniu badanych, sytuacja wysoce korupcjogenna. Osobisty kontakt pomiędzy dwoma osobami, potencjalne straty klienta związane z opóźnianiem (bądź nieprzyspieszeniem) procedur połączone z uznaniowością decyzji urzędniczej podejmowanej pojedynczo to typowy kontekst sytuacji, w której najczęściej, zdaniem badanych, dochodzi do zachowań nieetycznych bądź korupcji.

Na pewno także wśród urzędników służby cywilnej jest grupa osób zachowujących się w sposób nieetyczny. Myślę, że na takie zachowania mogą sobie pozwolić osoby, które indywidualnie podejmują decyzję w taki sposób uznaniowy. Jeśli to ode mnie zależy gdzie powstanie supermarket to odpowiednio ustawia się wtedy sprawę. (...) Zbyt duża uznaniowość podejmowanych decyzji. Także skupienie dużej decyzyjności w jednym ręku. (w2)

- **brak świadomości społecznej**

Świadomość społeczna, przywoływana już wcześniej „kultura załatwiania" stanowi ważny czynnik sprzyjający korupcji i działaniom nieetycznym. W przekonaniu części badanych obywatele niejednokrotnie sami domagają się przyjęcia „koperty", prezentu, czy innego „dowodu wdzięczności". Zmiana tej społecznej świadomości wpłynęłaby na ograniczenie zjawisk korupcyjnych.

Uważam, że gdyby nasza edukacja byłaby trochę lepsza, to ludzie nie chodziliby do urzędu z kopertą. Można powiedzieć, że mamy słabą edukację w kierunku wychowania obywatelskiego i to takiego od podstaw. (w8)

petenci uważają, że jeżeli nie dadzą łapówki, albo nie zapłacą to nie dostaną tego co chcą, że jeżeli by zapłacili to byłoby załatwione szybciej, albo urzędnik byłby łaskawszy. Nie jest tak! Bywały takie przypadki w przeszłości, kiedy słyszałam, od interesantów, nie bezpośrednio w mojej pracy, że musiałem odczekać tyle i tyle gdybym się zachował inaczej albo dał łapówkę to załatwiono by sprawę. (w14)



- **narodowe doświadczenia historyczne**

Wskazane wyżej przyczyny związane z określoną świadomością społeczną wynikają, zdaniem badanych, z doświadczeń historycznych. Epoka komunizmu wywarła znaczący wpływ na rozumienie pracy urzędników państwowych oraz działań, które związane są z rozpatrywniem spraw i procedurami administracyjnymi.

Wydaje mi się, że to jest problem Polaków, a może właśnie Polaków z tej epoki powojennej, czyli czasów poprzedniego systemu, kiedy można było wszystko załatwić. I to niestety pokutuje i chyba potrzeba jeszcze sporo czasu, żeby właśnie zwiększyć w społeczeństwie tę świadomość. (w6)

[wynikający z poprzedniego systemu] bark szacunku do własności wspólnej. Jeśli coś jest wspólne to znaczy niczyje, więc można to zniszczyć, zaniedbać, podobnie dzieje się z pieniędzmi publicznymi – nie zawsze są wydawane w sposób rzetelny, racjonalny, ekonomiczny… (w2)

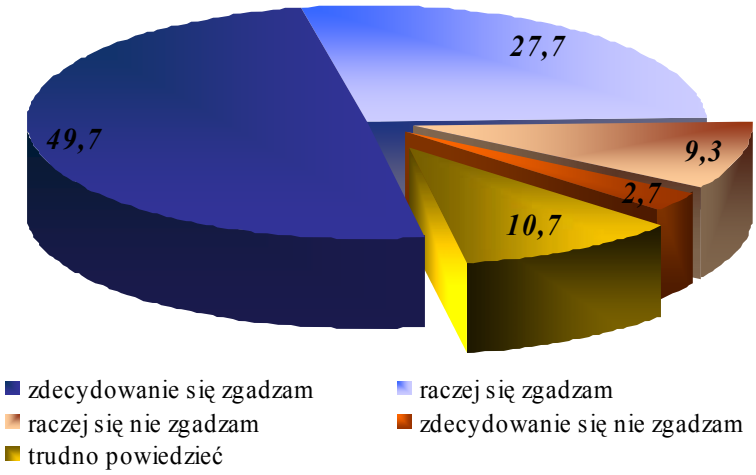
- **brak skutecznych i odpowiednich sankcji**

Zgodnie z wypowiedziami urzędników uczestniczących w badaniu zachowania nieetyczne, a w pewnym stopniu również korupcja, nie są jednoznacznie związane z zagrożeniem sankcjami dyscyplinarnymi, czy karnymi. Większa determinacja instytucji zatrudniających urzedników z pewnością przyczyniłaby się do zmniejszenia skali tych zjawisk.

Moim zdaniem przełożeni powinni w sposób bardzo radykalny reagować na wszelkie tego typu zdarzenia. To znaczy powinno być absolutnie jasno powiedziane, że każdy przejaw korupcji to jest strata pracy po pierwsze, po drugie, być może jakieś sankcje finansowe. (w12)

Wyniki badania sondażowego wskazują jednak, że przejawy zachowań nieetycznych są na ogół surowo karane w urzędach państwowych (choć należy oczywiście przy tym pamiętać o wskazanej już wyżej niejednoznaczności definicji tych zjawisk). Jedynie co czwarty respondent nie podzielał przekonania, iż w miejscu pracy wyciągane są surowe konsekwencje w przypadku zaistnienia takich zachowań.

Czy zgadza się Pan(i) z opinią: "W moim urzędzie przejawy zachowań nieetycznych są surowo karane"



Osobowościowe przyczyny działań nieetycznych

↳ słabość charakteru, brak osobistej uczciwości

Część badanych jednoznacznie i zdecydowanie wskazywała na przyczyny osobowościowe jako główne i najważniejsze źródło zachowań nieetycznych. Według tej grupy urzędników wszystko zaczyna się od osobistych przekonań i postaw a wszelkie inne przyczyny natury systemowej, czy instytucjonalnej mogą jedynie sprzyjać, bądź ograniczać powstawanie tego typu zachowań. Zdaniem badanych, przyczyny osobowościowe – słabość charakteru, brak osobistej uczciwości – wynikają oczywiście z określonego sposobu wychowania.

Brak poczucia takiej wewnętrznej sprawiedliwości, brak świadomości. Niektóre działania są odbierane jako cos naturalnego, i nie ma tego poczucia działania etycznego (w6)

to oczywiście kwestia osobowości jest istotna, no bo jedni są po prostu uczciwi, drudzy są nieuczciwi i to nie ma różnicy czy jest się urzędnikiem czy nie. Nieuczciwych powinno się eliminować (w12)

w większości kształtuje nas dom, a jak wiadomo w dzisiejszych czasach instytucja rodziny jest w wielkim kryzysie (w2)

ZAPOBIEGANIE KORUPCJI I DZIAŁANIOM NIEETYCZNYM

Przekonania badanych dotyczące możliwości zapobiegania zjawiskom korupcyjnym i działaniom nieetycznym związane są bezpośrednio z prezentowaną przez nich definicją przyczyn tych zjawisk. Proponowali oni zatem zarówno określone rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, jak i podejmowanie szerokich działań szkoleniowych i informacyjnych. Postulowano również podejmowanie działań zmierzających do budowania etosu zawodowego urzędników służby cywilnej i zmiany społecznego wizerunku pracy urzędnika państwowego.

Wśród najważniejszych, możliwych do podjęcia działań sprzyjających ograniczeniu korupcji i działań nieetycznych wskazywano:

- **zwiększenie wynagrodzeń**

  Zdaniem badanych zwiększenie wynagrodzeń zmniejszy pokusę korupcyjną poprzez zwiększenie atrakcyjności wykonywanej pracy. Podkreślić należy, że ten prosty sposób ogranicznaia korupcji wskazało najwięcej (bo aż 51%) badanych członków korpusu SC. Kwestią osobną oczywiście i dość dyskusyjną jest skuteczność takiego jednego, odosobnionego działania.

  - Płacić i wymagać - Płacić i wymagać - Tak, płacić i wymagać - Dobrze wynagradzany pracownik nie będzie ryzykował utraty dobrej pracy (w18)

- **zmiana przepisów i skuteczne egzekwowanie prawa**

  Uczestnicy badania wskazywali na konieczność wprowadzenia większej jednoznaczności przepisów i opracowania jasnych kryteriów decyzji wydawanych w sprawach administracyjnych. Ponadto wskazywano na konieczność zdecydowanego egzekwowania sankcji dyscyplinarnych w przypadku stwierdzenia naruszania zasad etycznych.

  Przede wszystkim przepisy. Ja nie widzę sensu w jakiś plakatach do walki z korupcją. Może nagłaśnianie przypadków wpadek. Policja teraz wprowadziła zakup kontrolowany, który też z pewnością odstrasza. (...) Prawo nie powinno pozostawiać możliwości interpretacji. (w10)

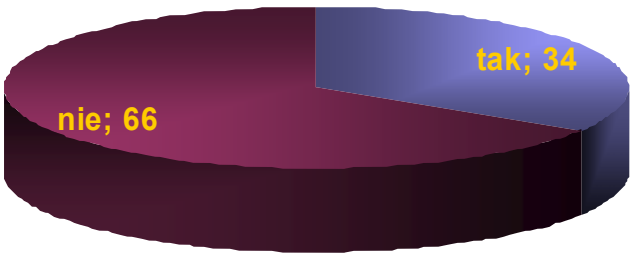
- **prowadzenie szkoleń i upowszechnianie informacji**

  Prowadzenie szkoleń może, zdaniem badanych, przyczynić się do zmiany postaw Iiprzynajmniej częściowo ograniczyć znaczenie osobowościowych przyczyn występowania zjawisk nieetycznych.

  tutaj ważne są różnego rodzaju działania, projekty szkoleniowe, informacyjne. Takie działania są podejmowane – Fundacja Batorego takie działania podejmuje, zwiększając świadomość przede wszystkim w środowisku politycznym; jest potrzeba takich działań. (w6)

  To powinna być ciągła praca polegająca po pierwsze na rozmowie z pracownikami, na analizie różnych przypadków, różnych zachowań, rozmów. Do tego powinny dochodzić różne seminaria i szkolenia. My możemy w swoim gronie omawiać różne zachowania, ale potrzebne jest również szersze spojrzenie wtedy to powinny być seminaria i szkolenia teoretyczne przez fachowców robione by móc to wykorzystywać w bieżącej pracy. (w14)

Czy kiedykolwiek uczestniczył(a) Pan(i) w jakimś szkoleniu dotyczącym etyki i/lub zapobieganiu korupcji?



Choć szkolenia są wskazywane jako sposob ograniczania zjawisk korupcji to uczestnictwo w nich nie jest popularne – jedynie 1/3 członków korpusu SC kiedykolwiek uczestniczyła w szkoleniu poświęconemu etyce lub zapobieganiu korupcji.

- **budowa etosu służby cywilnej**

Według badanych, konsekwentne i skuteczne budowanie etosu służby cywilnej przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności wykonywanej pracy, zwiększy motywację do jej rzetelnego wykonywania a tym samym zmniejszy ryzyko podejmowania działań sprzecznych z zasadami zawodowymi.

Trzeba budować etos i rzeczywiście odbudowywać tę opinię, pozycję, szacunek społeczny. I nie zdarzy się to w ciągu roku, ale już się zmienia. Ja sam obserwuje w moich kontaktach z innymi urzędnikami, w innych urzędach, anonimowo, i widzę, jak jest lepiej. (w3)

- **podejmowanie działań wewnątrz-środowiskowych i brak tolerancji dla zachowań nieetycznych**

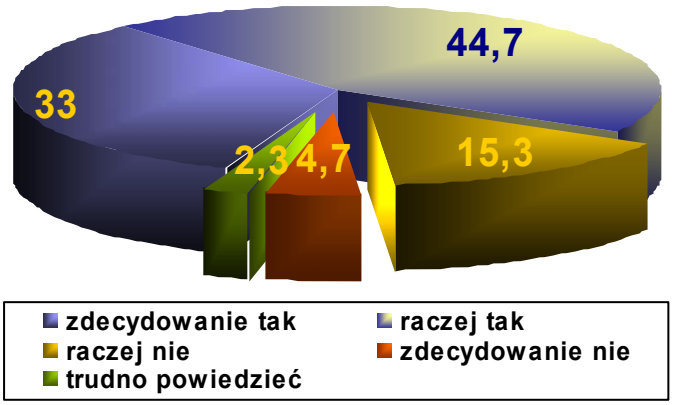
Zdaniem badanych wiele zależy od zdecydowanej, antykorupcyjnej i etycznej postawy przełożonych. Zgodnie z wyrażanymi opiniami, postawa taka z czasem przekłada się na działnia i poglądy wszystkich pracowników wzmacniając grupową odpowiedzialność zawodową.

Przede wszystkim być może powinny być zostać zastosowane jakieś takie środki (...) samooczyszczania. Mam na myśli (...) jakieś formy stowarzyszeń urzędników (...) mam tu na myśli coś bardziej miękkiego - jakieś oddziaływanie opinii, niż formalne procedury. (w12)

- **premiowanie dobrych praktyk i działań etycznych**

Badani postulowali posługiwanie się pozytywnymi wzmocnieniami i premiowaniem zachowań etycznych zamiast bazowania wyłącznie na sankcjach, karach i ograniczeniach.

Czy zgodnie z Pana(i) opinią i doświadczeniami zachowania etyczne w Pana(i) urzędzie są promowane i wspierane przez Pana(i) przełożonych?



Moja teoria zarządzania mówi o tym, że nagradzanie lepiej skutkuje niż karanie, więc może się powinno nagradzać zachowania normalne, pożądane, ale można i wzmacniać, podbudowywać, dostrzegać, a nie tylko likwidować te niepożądane. (w3)

Tutaj należałoby skoncentrować się na promowaniu tego typu zachowań, praktyk, pewnej sztuki urzędniczej (w19)

Gdyby było więcej publikacji takich pozytywnych, to wtedy obraz urzędnika byłby inny (...). Poprzez te publikacje prasowe... więc właśnie dlatego prasa powinna zacząć przytaczać te dobre przykłady. (w7)

nie ma dobrych wzorów w prasie czy gdziekolwiek. Pytałam urzędników z urzędu służby cywilnej dlaczego takich dobrych przykładów nie podają to się dowiedziałam, że byłoby jak w gazetce pierwszomajowej. (...) Dlaczego ja mam się wstydzić? Dlaczego nie mielibyśmy pokazywać, że ten to jest dobry pracownik, wzór, bierzcie przykład z niego? (w19)

Wyniki badań ilościowych wskazują, że w administracji państwowej, zgodnie z przekonaniami badanych, zachowania etyczne są wspierane i premiowane przez przełożonych.

- **Wprowadzenie zmian proceduralnych: ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientami oraz wprowadzenie kolektywności rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji**

Postulowano tu wprowadzenie zmian proceduralnych powodujących większą kolektywność podejmowania decyzji, większą przejrzystość toku rozpatrywania sprawy i powszechne wprowadznie zasady przyjmowania klientów „przy otwartych drzwiach" – przez min. dwóch urzędników. Podkreślić jednak należy, że w trakcie badań ilościowych dość rzadko spontaniczne wskazywano na konieczność podejmowania takich działań, jak „zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników", „informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych", czy „ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem". Świadczy to o dość nikłej świadomości zagrożeń związanych ze stosowanymi procedurami administracyjnymi.

Urzędnik, który decyduje, bezpośrednio rozstrzyga merytorycznie sprawę, nie musi mieć bezpośredniej styczności z petentem. Wtedy nie będzie tych sytuacji korupcyjnych czy kryminogennych, czy nawet nieetycznego zachowania w inny sposób. (w14)

w ministerstwie swojego czasu przeprowadzałem taką reorganizację, polegającą na tym, że wszystkie wnioski obywateli, czy przedsiębiorców o coś tam składają na dole, aby odseparować urzędnika od petenta. Jest ktoś pośrodku. (...) Nie ma bezpośredniego kontaktu z petentem. Ja myślę, że to taki środek organizacyjno-techniczny, całkiem dobry. (w12)

u nas o wszystkim decyduje zespół, w związku z tym są to opinie poszczególnych ludzi, zebrane w jeden w organ i na tej podstawie dopiero zapadają decyzje (w1)

u nas nie ma tylko i wyłącznie jednej osoby odpowiedzialnej za wydawanie decyzji, wszelkie decyzje muszą przejść przez kilka osób. Tak, że formalnie nie ma takiej możliwości, po prostu nie można działać poza prawem. (w2)

żeby nie doszło do jakiś takich nie etycznych zachowań myśmy zrobili taką rzecz, żeśmy wydzieli specjalny taki pokój – pomieszczenie przyjęć interesantów gdzie są osoby, które na bieżąco prowadzą rejestracje przyjęć tych interesantów. (...) Nawet dyrektorzy nie mają prawa i moi zastępcy przyjmować indywidualnie (f3)

Podobnie, jak w przypadku innych zagadnień, w trakcie badań ilościowych zapytano respondentów o najskuteczniejsze, ich zdaniem, sposoby zapobiegania korupcji i zachowaniom nieetycznym. Najbardziej powszechnie spontanicznie zgłaszanym środkiem zaradczym jest zwiększenie wynagrodzeń. Ponad trzykrotnie rzadziej wymieniane były zalecenia skutecznej egzekucji sankcji dyscyplinarnych oraz działania związane z ulepszaniem istniejących przepisów prawa. Szczegółową listę wskazań zaprezentowano w tabeli:

PYT. 14. PROSZĘ SIĘ CHWILĘ ZASTANOWIĆ I POWIEDZIEĆ, JAKIE DZIAŁANIA PRZYNOSZĄ LUB PRZYNIOSŁYBY NAJLEPSZE EFEKTY W ZAPOBIEGANIU KORUPCJI I ZACHOWANIOM NIEETYCZNYM W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ – CZYLI PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CO NALEŻY PANA(I) ZDANIEM ZROBIĆ ABY OGRANICZYĆ KORUPCJĘ W ADMINISTRACJI.	Procent badanych
Zwiększenie wynagrodzeń urzędników	51,7
Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	15,7
Ulepszenie prawa – zapewnienie lepszej jakości prawa	13,7
Prowadzenie szkoleń	13,7
Odpowiednie dobieranie kadry	9,7

Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	9,3
Zdecydowana postawa przełożonych – brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	9
Zmiany w niektórych przepisach	8,7
Premiowanie działań etycznych	8,7
Częste kontrole, niezależne grup ekspertów	8
Nie ma takich działań	6,7
Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji	4,7
Upowszechnianie informacji o korupcji	4
Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników	3,7
Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	2,7
Pozostałe	2,7
Zmniejszenie upolitycznienia administracji	2
Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	1,7
Ustabilizowanie zatrudnienia	1,3
Zmiana procedur dotycząca kontaktów z klientami	1,3
Zwiększenie zatrudnienia	1
Poprawa warunków socjalnych	1
Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych	0,7
Nie widzę takiego problemu	0,3

Procenty nie sumują się do stu ponieważ badani mogli wskazać do trzech odpowiedzi.

Warto zauważyć, że członkowie korpusu SC zatrudnieni w służbach skarbowych częściej zwracali uwagę na konieczność poprawienia przepisów prawa (17,6%) i postulowali bardziej odpowiednie dobieranie kadry (12,5%), natomiast pracownicy innych urzędów częściej wskazywali na potrzebę prowadzenia szkoleń (17,1%) i kontroli (11%).

Urzędnicy mianowani natomiast, częściej niż pozostali członkowie korpusu SC domagali się skutecznego egzekwowania sankcji dyscyplinarnych (24%), oraz podejmowania działań służących budowaniu etosu służby cywilnej (18%).

Badani zostali również poproszeni o ocenę skuteczności poszczególnych działań w ograniczaniu korupcji i zjawisk nieetycznych. Ocena ta (dokonana dla każdego wymienionego działania zapobiegawczego) pozwoliła stworzyć hierarchię skuteczności działąń według członków korpusu SC:

PYT. 14A. WYMIENIĘ TERAZ PANU(I) RÓŻNE DZIAŁANIA, KTÓRE SĄ PODEJMOWANE LUB SĄ MOŻLIWE DO PODJĘCIA. PRZY KAŻDYM Z TYCH DZIAŁAŃ PROSZĘ OKREŚLIĆ, JAK JAKI WPŁYW MA LUB MOGŁOBY ONO MIEĆ NA OGRANICZENIE ZJAWISKA KORUPCJI.	Średnia odpowiedzi (skala 1-5)
Zdecydowana postawa przełożonych - brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	4,7
Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	4,6
Ulepszenie prawa - zapewnienie lepszej jakości prawa	4,5
Zwiększenie wynagrodzeń urzędników	4,5
Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników	4,2
Premiowanie działań etycznych	4,1
Zmiany w niektórych przepisach	4,0
Upowszechnianie informacji o korupcji	4,0
Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	4,0
Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych	3,9
Prowadzenie szkoleń	3,8
Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji	3,7
Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	3,2
Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	2,7

Przeprowadzona analiza czynnikowa pozwoliła wyodrębnić cztery postawy związane z oceną skuteczności podejmowania poszczególnych działań w celu zapobiegania korupcji i zjawiskom nieetycznym. Cztery wyodrębnione czynniki[6] zaprezentowano w tabeli:

Podejście formalne	**Podejście proceduralne**	**Podejście prawne**	**Podejście motywacyjne**
Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	Zmiany w niektórych przepisach	Zwiększenie wynagrodzeń urzędników
Zdecydowana postawa przełożonych - brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	Ulepszenie prawa - zapewnienie lepszej jakości prawa	Prowadzenie szkoleń
Upowszechnianie informacji o korupcji	Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji		Premiowanie działań etycznych
Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych		
Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników			

Podejście proceduralne najczęściej prezentowane było przez członków korpusu SC zatrudnionych w służbach skarbowych, urzędników o dłuższym stażu pracy, raczej mieszkańców mniejszych miejscowości.

Podejście motywacyjne również charakteryzowało częściej pracowników służb skarbowych, mieszkańców mniejszych miejscowości i nieco częściej kobiety.

[6] Czynniki wyjaśniają klejno: czynnik 1 – 23,25% wariancji, czynnik 2 – 10,32%, czynnik 3 – 8,85%, czynnik 4 – 7,64%

7. ZACHOWANIA NIEETYCZNE I KORUPCJA – OCENA ZJAWISKA W OPINII CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

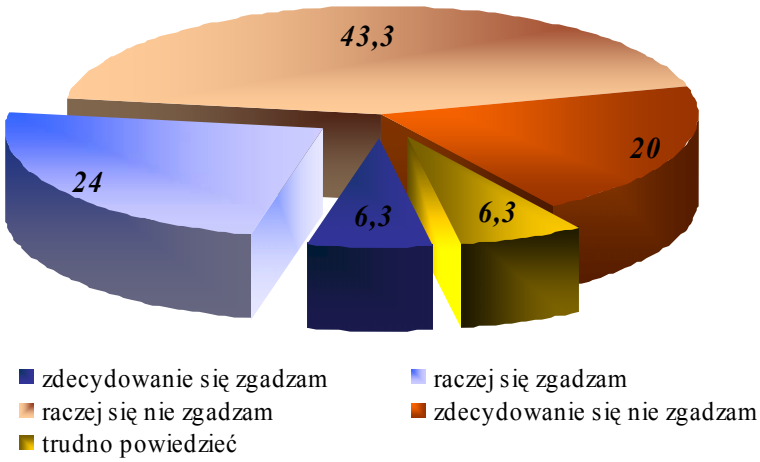
Wśród uczestników badania panowało powszechne przekonanie o wyolbrzymianiu występowania problemu korupcji i zachowań nieetycznych wśród członków korpusu służby cywilnej.

W przekonaniu wielu badanych społeczne przekonanie o występowaniu korupcji w urzedach państwowych jest wynikiem negatywnej działalności mediów.

Zdecydowana większość badanych podkreślała, że przypadki korupcji, o ile w ogóle do nich dochodzi w środowisku urzędników państwowych, są niezwykle rzadkie. Przyznawano natomiast, że drobne zachowania nieetyczne są dość powszechne i należy podejmować działania aby z nimi walczyć.

Powszechne społeczne przekonanie o rozprzestrzenieniu korupcji w administracji państwowej wynika, zgodnie z wypowiedziami urzędników, z dwóch głównych czynników: działalności mediów (nagłaśnianie pojedynczych negatywnych przykładów) oraz z nieświadomości obywateli dotyczącej rozróżnienia pomiędzy administracją rządową i samorządową.

Czy zgadza się Pan(i) z opinią: "W administracji państwowej korupcja jest częstym zjawiskiem"



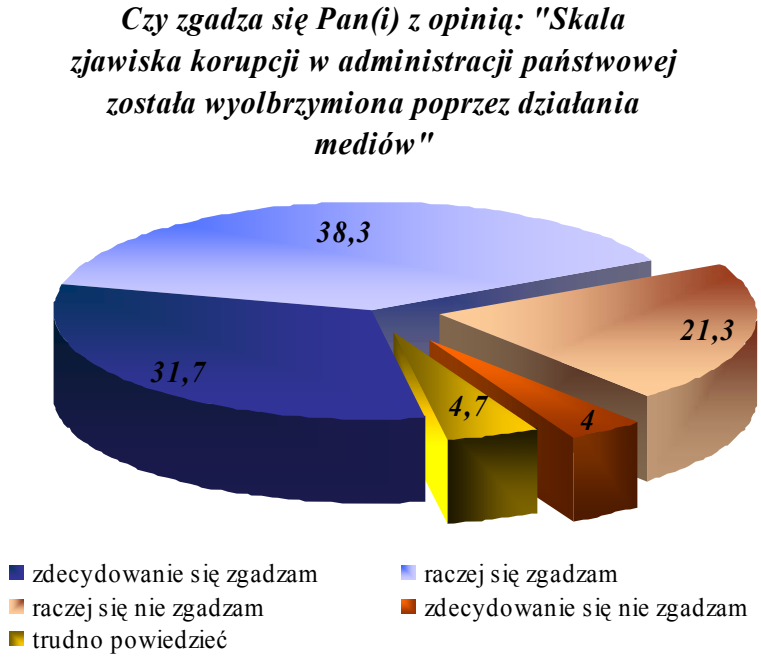
Można by rozdzielić te zachowania nie etyczne na dwie grupy. Pospolite, drobne, z których większość pracowników korzysta i większego kalibru, które się wiążą z łapówkami. Jakieś koncesje, zezwolenia. (...) Te mniejsze są bardzo powszechne. (f2)

Ja się absolutnie zgadzam z panem który mówił, że normą wśród pracowników są zachowania etyczne. Jednostkowe przypadki zachowań nieetycznych to są te, które są poddawane ocenie i reakcji zwierzchników. (f1)

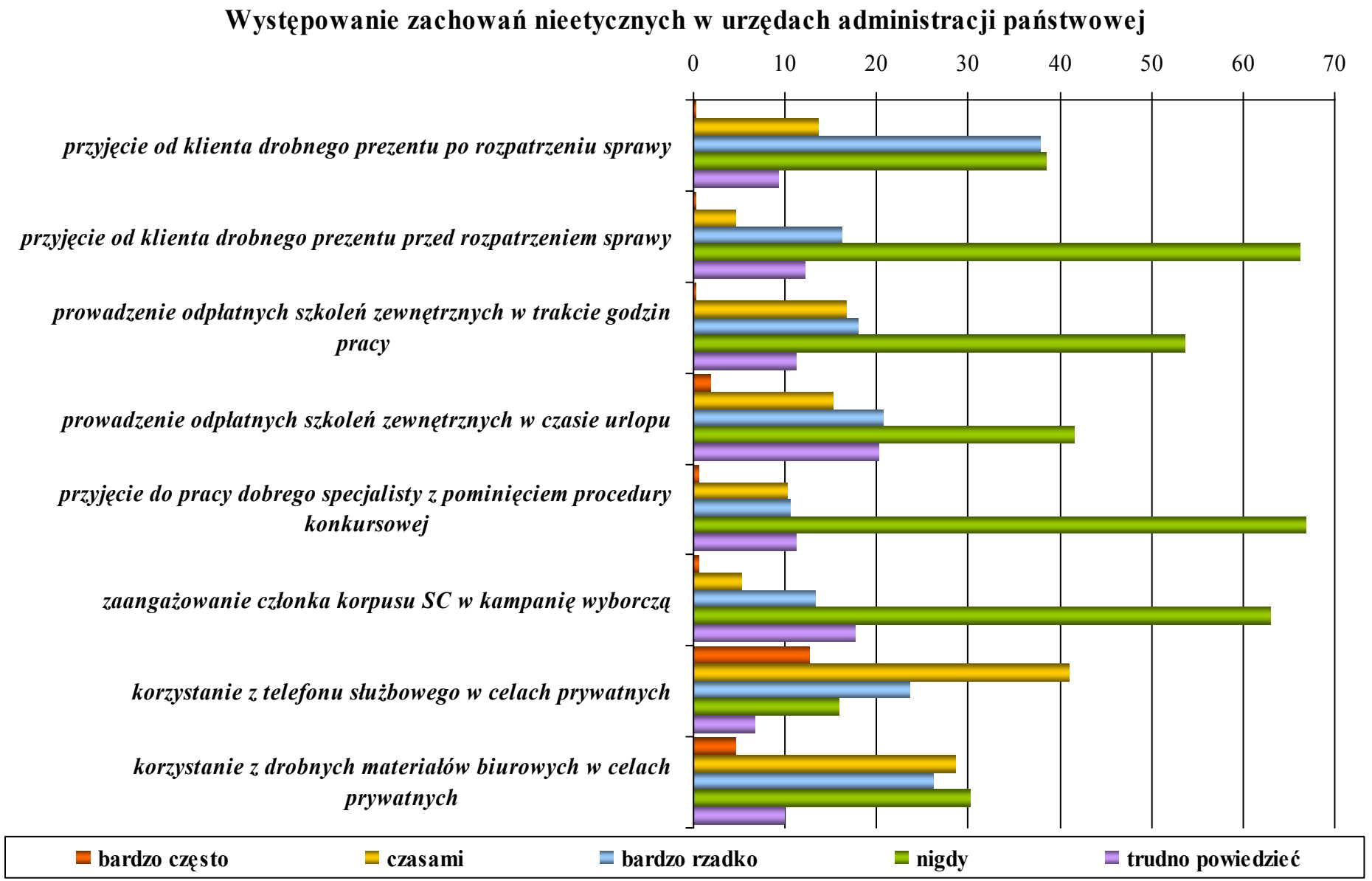
jeśli chodzi o skale zjawiska to moim zdaniem media donoszą nam o pojedynczych przypadkach, w których dzieje się coś niedobrego. I to jest automatycznie przenoszone na całe środowisko urzędników. Potem już nikt nie docieka czy to był urzędnik służby cywilnej czy nie (w2)

to sporadyczne przypadki i wiele, że tak powiem, zła czyni prasa, bo ciągle pisze tylko o tych przypadkach korupcyjnych, złamaniach, nadużyciach itd. Nie pisze o pracy dobrych urzędników, o dobrej pracy urzędu. (w7)

ja oceniam, że sytuacja się wręcz wbrew powszechnej opinii poprawia. To znaczy, ja myślę, że coraz więcej osób zaczyna rozumieć całe zło korupcji i że ta sprawa czy to nagłaśnianie nawet takich przypadków powoduje, że coraz więcej osób domaga się tej uczciwości i sama przestaje być może dawać łapówki, także ja sądzę, że sytuacja idzie w dobrą stronę wbrew może prasowym doniesieniom. Myślę, że to było dużo bardziej powszechne rok temu naście (w12)



Przeprowadzone badania ilościowe umożliwiły ustalenie przybliżonej skali działań nieetycznych w urzędach państwowych. Badanych zapytano o występowanie poszczególnych rodzajów zachowań w ich urzędach. Wyniki zaprezentowano na wykresie:


Występowanie zachowań nieetycznych w urzędach administracji państwowej
0
10
20
30
40
50
60
70
przyjęcie od klienta drobnego prezentu po rozpatrzeniu sprawy
przyjęcie od klienta drobnego prezentu przed rozpatrzeniem sprawy
prowadzenie odpłatnych szkoleń zewnętrznych w trakcie godzin pracy
prowadzenie odpłatnych szkoleń zewnętrznych w czasie urlopu
przyjęcie do pracy dobrego specjalisty z pominięciem procedury konkursowej
zaangażowanie członka korpusu SC w kampanię wyborczą
korzystanie z telefonu służbowego w celach prywatnych
korzystanie z drobnych materiałów biurowych w celach prywatnych
bardzo często
czasami
bardzo rzadko
nigdy
trudno powiedzieć

8. OCENA KODEKSU ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ

Wśród członków korpusu SC przeważają pochlebne opinie na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej choć należy podkreślić, że ocena tego dokumentu nie jest jednoznaczna.

Część badanych zdecydowanie twierdziła, że wprowadznie Kodeksu usankcjonowało tylko istniejący, etyczny stan rzeczy. Zasady spisane w Kodeksie były i są, zgodnie z tymi opiniami, obowiązujące w środowisku urzędniczym

Kodeks jest obecnie powszechnie dostępny i na ogół znany urzędnikom, stanowi on ważne źródło odniesienia i weryfikacji stosowanych praktyk.

Wśród członków korpusu SC przeważają pochlebne opinie na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Należy jednk podkreślić, iż o ile dostrzegana i doceniana jest jego pozytywna rola, związana ze standaryzacją zachowań i definicją ocen podejmowanych działań, to jednak przyjęta w kodeksie forma prezentacji zasad, ich ogólnikowość oraz brak wskazania sankcji powoduje częściowe niezrozumienie roli dokumentu.

> *Na zasadzie, że wszystkie urzędy mają i my też (w1)*
>
> *Nie do końca spełnia swoją role, powiedziałbym, naprawczą rzeczywistości. (w3)*
>
> *W pierwszym okresie wzbudził zainteresowanie, bo jak każdy dostał to się zapoznał z tym kodeksem, ale czym dłużej to jest trochę zapominany (w4)*
>
> *Są różne opinie. Jak tylko kodeks pojawił się, to spotykaliśmy się z takimi opiniami, że jest to naprawdę nikomu niepotrzebne – kolejny zbiór jakiś ogólnych zasad, które tak naprawdę niczego nie zmieniają, ale z drugiej strony, jeżeli są spisane, no to zawsze się można na to powołać, to w mojej ocenie niczemu nie szkodzi, a wręcz przeciwnie – zwiększa świadomość etyczną. (w6)*
>
> *jak nie ma kary to trudno to egzekwować. Całe grono ludzi, również pracowników urzędów na różnych szczeblach odebrało wprowadzenie tego kodeksu... jest takie pojęcie w księgowości „windows dress", czyli ubieranie okien wystawowych na święta. Sklep jest cały czas ten sam w środku, ale ma pięknie oświetlone girlandami okno które przyciąga klientów, taki fasadowy charakter. Gdzieś tam mówi się, że jest kiepsko, wiemy że to nic nie zmieni bo ludzie są tacy jacy są, no to przygotowaliśmy coś takiego, co wywołało powszechny uśmiech na twarzach bo jak to egzekwować? (f1)*

Kodeks jest obecnie powszechnie dostępny i na ogół znany urzędnikom choć nie oznacza to, że jest on dokumentem szczególnie żywym i dyskutowanym. Stanowi jednak ważne źródło odniesienia i weryfikacji stosowanych praktyk. Docenia się jego rolę porządkującą i edukacyjną, wskazuje na użyteczność w szkoleniu nowych pracowników.

> *To Kodeks Etyki Służby Cywilnej określa w normy wedle, których urzędnicy służby cywilnej powinni postępować (...) żaden podręcznik nie nauczy nas moralności, tego jak postępować w trudnych sytuacjach – życie jest znacznie bardziej bogate. (...) Kodeks ten daje takie wytyczne, można powiedzieć, że jest ściągawką (w2)*
>
> *Nie było do tej pory dokumentu zebranego, ujednoliconego, który by mówił o tych podstawowych zasadach, dlatego ten kodeks jest bardzo dobry. (...) To jest na zasadzie kropli i skały, dobrze się stało, że ten kodeks już jest, jeżeli będzie to wykorzystywane i przywoływany w różnych sytuacjach to jest szansa, że on stanie się powszechnie stosowanym abecadłem w pracy urzędnika. Dobrze, że on jest taki hermetyczny, krótki i zwięzły bo jest łatwy do korzystania. (w14)*

Z wypowiedzi wielu badanych w trakcie badań jakościowych wynika jednak także brak zrozumienia potrzeby istnienia kodeksu związany, jak się wydaje, ze sposobem jego wprowadzenia. Część członków korpusu SC, zgodnie z ustaleniami płynącymi z wywiadów, odebrała wprowadzenie Kodeksu jako działanie w pewnym sensie represyjne, skierowane przeciwko nim, piętnujące dotychczasowe zachowania.

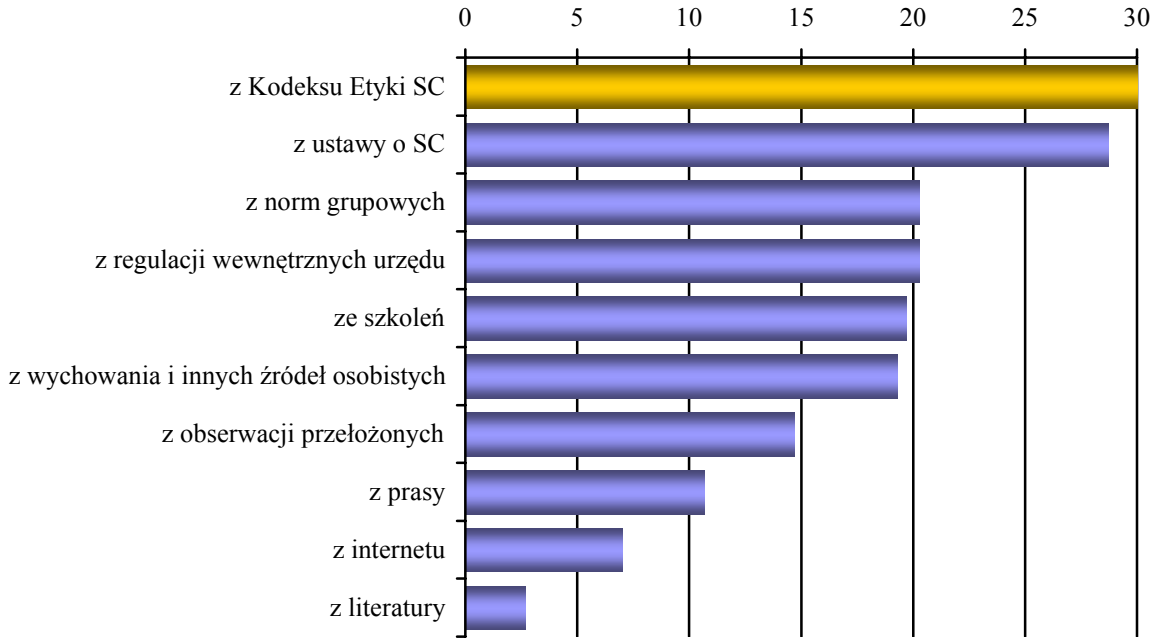
> *odbiór tego sformalizowanego kodeksu etyki jest odbierane przez urzędników jako próba takiego powiedzenia, że ktoś mówi, "byliście nieetyczni a teraz już będziecie bo my wam damy kodeks". Stąd ta reakcja, że to jest niepotrzebne bo to już jest (f1)*

Część badanych zdecydowanie twierdziła, że wprowadznie Kodeksu usankcjonowało tylko istniejący, zadowalająco etyczny stan rzeczy. Zasady spisane w Kodeksie były i są, zgodnie z tymi opiniami, obowiązujące w środowisku urzędniczym. W tym sensie wprowadzenie Kodeksu było niepotrzebnym działaniem pozornym.

> *jest kodeks etyki, który powoduje raczej śmieszność niż... on jest generalnie śmieszny, jest nieżyciowy. (...) Są generalne, pewne zasady, o których wiadomo, że ich nie można przekraczać. No wiec po cholerę, po co to pisać o tym? To jest tak, jakby trzeba było człowiekowi pewne rzeczy uzmysławiać i przypominać. Trzeba się zachowywać przyzwoicie, trzeba dbać o finanse publiczne, jest wiele pewnych elementów, które rozumie się samo przez się i one były i będą, niezależnie od tego, czy ten kodeks będzie inny, czy on będzie taki, czy on będzie zmieniany, czy cokolwiek będzie się z nim działo. (w5)*
>
> *Dla mnie takie publikacje są, ale się ich nie stosuje, są martwe. Jeżeli ktoś chce się zachowywać etycznie, on to będzie robił bez ustawy. (w10)*
>
> *Nie było „Kodeksu", nie było „Księgi jakości", nie było „ISO", a pewne zasady obowiązywały zawsze. (...) To są zasady zbyt ogóle. Bez tego kodeksu urzędy funkcjonowały i funkcjonują na tych samych zasadach (f4)*
>
> *Przejrzałam, ale to wszystko wiemy, więc nie mamy potrzeby o nim rozmawiać. (...) Dla normalnego, uczciwego człowieka jest normą. Niczym go nie zaskakuje. -Jeżeli ktoś pracuje w urzędzie z Kodeksu dowiaduje się jak pracuje, no to chwileczkę... po co mu takie opracowania? (f4)*
>
> *I co się zdarzyło w momencie kiedy kodeks etyki służby cywilnej wszedł w życie? Pracownicy dostali go do rączki i radośnie się roześmiali. Powiedzieli, że teraz to dopiero będziemy etyczni! Czyli nic się nie zmieniło po wprowadzeniu kodeksu etyki służby cywilnej. Dlaczego? Albo ktoś ma wpojone zasady wyniesione z różnych rzeczy, z dekalogu, z domu i się zachowuje po prostu przyzwoicie albo nie i wtedy żadne kodeksy nie pomogą. (f1)*

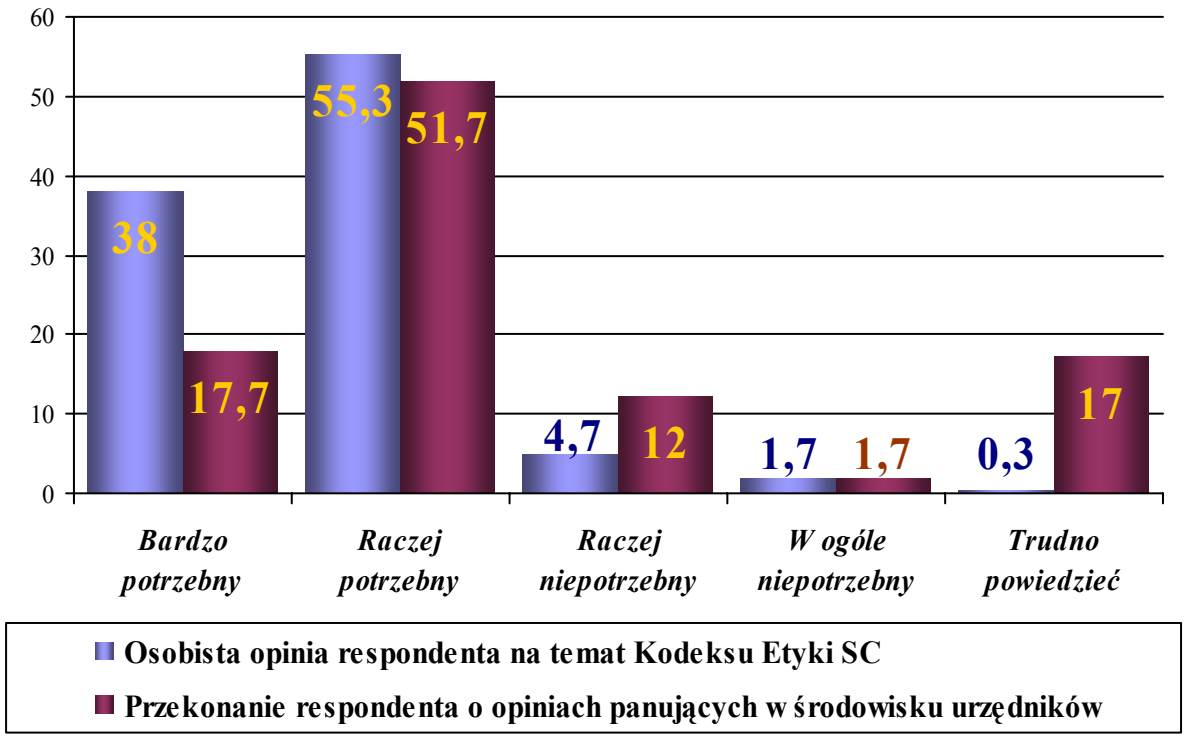
Badania ilościowe pozwoliły zweryfikować stopień znajomości Kodeksu oraz jego ocenę w środowisku członków korpusu SC. Wyniki generalnie potwierdziły niejednoznaczność oceny tego dokumentu, choć jednocześnie wykazały jego ważną rolę jako źródła informacji na temat zasad etycznych.

Proszę powiedzieć skąd, Pana(i) zdaniem, urzędnicy państwowi czerpią wiedzę na temat obowiązujących zasad zawodowych?



Pomimo, iż Kodeks stanowi ważne źródło informacji na temat standardów etycznych, jego bespośrednia ocena, jak już wspomniano, pozostaje niejednoznaczna. Z jednej strony badani zapytani wprost czują się zobligowani przyznać, że jest to dokument potrzebny. Jednak pytanie projekcyjne o opinie panujące w środowisku osłabia nieco ten jednoznacznie pozytywny obraz.

Ocena przydatności Kodeksu Etyki SC



Wśród możliwych zmian w Kodeksie, lub możliwych uzupełnień, postulowano prezentację i omówienie konkretnych przypadków – przykładów działań nieetycznych. Zdaniem niektórych badanych pozwoliłoby to ukonkretnić zapisy Kodeksu i uczynić je bardziej zrozumiałymi. Ponadto rozważano możliwość nadania temu dokumentowi większej rangi poprze powiązanie go z ustawą.

> *tutaj trzeba by było jeszcze uściślić ten Kodeks Etyki i jeszcze go, że tak powiem, albo opisowo rozszerzyć przykładem, co jest dobre a co złe, bo ten urzędnik też nie wie, czy to co jest dobre w danej sprawie, może być momentem negatywnym (w7).*

> *Jest dokumentem wyczerpującym problematykę, natomiast żeby nadać jeszcze większą rangę tym obowiązkom członkom korpusu w tym momencie nie wiem jak, ale sądzę że są to tylko problemy przeredagowania tych zapisów i umieszczenie tych zapisów w ustawie aby zwiększyć rangę zwiększyć jakby czytelność tych zapisów. (w13)*

ZAŁĄCZNIK 1. SCENARIUSZ WYWIADÓW

Scenariusz zogniskowanego wywiadu grupowego

Najważniejsze cele badania:

- identyfikacja i ocena źródeł potencjalnych zagrożeń działaniami nieetycznymi w działalności służby cywilnej
- określenie sposobu rozumienia zasad etycznych podzielanych przez pracowników służby cywilnej; ustalenie sposobu definiowania zasad dobrej praktyki w służbie cywilnej
- określenie stopnia akceptacji dla różnego rodzaju zachowań nieetycznych, przyczyn tych zachowań oraz sposobu racjonalizacji tych zachowań przez urzędników służby cywilnej
- odtworzenie i opisanie istniejących praktyk zmierzających do zapobiegania zachowaniom nieetycznym w pracy urzędników służby cywilnej.
- określenie stanu wiedzy dotyczącej Kodeksu Etyki Służby Cywilnej w tym odtworzenie zakresu stosowania, sposobu rozumienia i oceny zapisów tego Kodeksu

Wywiad należy rozpocząć od przedstawienia się oraz prezentacji informacji o realizowanym projekcie i przeprowadzanych badaniach.

1. Problemy codziennej działalności służby cywilnej

- Jakiego rodzaju najważniejsze problemy napotykają urzędnicy służby cywilnej w swojej codziennej działalności? Jakie są źródła tych problemów, z czego one wynikają?
- Które z tych problemów mają charakter niezależny od ludzi (od urzędników), a których przyczyną są zachowania, postawy, przekonania ludzi? Czy można taki podział w ogóle wprowadzać? Jakie są źródła problemów w tych dwóch obszarach? Kto i co jest źródłem tych problemów?
- Czym różnią się urzędnicy służby cywilnej od innych pracowników administracji publicznej? Czy można wskazać jakieś różnice inne niż formalne? Na czym te różnice polegają?
- Jakie są najważniejsze zasady zawodowe obowiązujące urzędnika służby cywilnej?
- Skąd się biorą te zasady? Jakie jest ich źródło? Czy to są zasady powszechne, obwiązujące wszystkich urzędników, czy też wyróżniają one w jakiś sposób urzędników służby cywilnej? Z czego to wynika?
- Jakie działania urzędników służby cywilnej można określić jako niezgodne z tymi zasadami? Czy mozna je określić mianem zachowań nieetycznych? Co warunkuje taką ocenę tych działań? Jaka jest ogólna definicja działania nieetycznego?
- Czy urzędnicy służby cywilnej różnią się w tym zakresie od innych grup zawodowych? Na czym polegają te różnice, z czego one wynikają? *(pytamy o konkretne różnice, nie o ogólne rozważania)*. A czy w grupie urzędników cywilnych istnieją jakieś kategorie osób bardziej narażonych na takie zachowania, czy też jest to sprawa czysto indywidualna?

2. Rozumienie zachowań etycznych, postawy względem działań nieetycznych.

- Czy w pracy urzędników służby cywilnej dochodzi do korupcji? W jakich sytuacjach? Od czego zależy pojawianie się takich zjawisk?
- Jaka jest ocena korupcji w środowisku urzędników służby cywilnej? Czy zdarzenia korupcyjne mają miejsce często, czy też są to raczej sporadyczne przypadki? Czy wśród

różnych działań nieetycznych korupcja zajmuje ważną rolę, czy też jej rola jest raczej marginalna w porównaniu z innymi zjawiskami?

- Co to jest korupcja według badanego/badanych? Dlaczego dochodzi do korupcji wśród urzędników? Jakie są przyczyny tego zjawiska? Czy można je wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć? Od czego to zależy? Na czym polega specyfika korupcji urzędniczej?
- Czy takie działnia (nieetyczne / korupcyjne) są zawsze jednoznacznie negatywne? Czy można podać jakiekolwiek powody usprawiedliwiajace choćby niektóre z tych działań / zachowań? Jakie to powody / przyczyny?
- Czy badany (badani) słyszał (słyszeli) o usprawiedliwieniach korupcji i innych działań nieetycznych w środowisku urzędników służby cywilnej? Na czym polegają te usprawiedliwienia? Co badany (badani) o nich sądzi (sądzą)?

3. Działania nieetyczne w codziennej praktyce zawodowej urzędników służby cywilnej.

- Czy Polska różni się czymkolwiek od innych państw UE w zakresie zachowań nieetycznych/korupcyjnych wśród urzędników państwowych? Na czym polegają te różnice? Z czego one wynikają?
- Czy badany (badani) słyszeli o konkretnych przypadkach działań nieuczciwych / nieetycznych w codziennej pracy urzędników służby cywilnej? *(dopytać o konkretne przykłady takich działań)*
- Na czym polega nieuczciwość / nieetyczność wspominanych konkretnych działań?
- A czy badany (badani) osobiście zetknęli się kiedykolwiek z działaniami / zachowaniami nieetycznymi? Na czym polegało to doświadczenie? Co badany (badani) uczynił(li) wtedy? W jaki sposób się zachował (zachowali)? Jaka jest ocena tych działań z dzisiejszej perspektywy?
- Jakie są najważniejsze przyczyny zachowań nieetycznych urzędników służby cywilnej? Jaka jest rola: nacisków przełożonych; nacisków koleżeńskich; nacisków rodzinnych; nacisków politycznych? Czy to są istotne przyczyny zachowań nieetycznych? Jaką rolę one odgrywają – które są najważniejsze?
- Czy można wskazać jakąś jedną, najważniejszą przyczynę zachowań nieetycznych? Jaka to by była przyczyna? Co by nią było? Czy ta przyczyna wyjaśnia zjawiska nieetyczne w służbie cywilnej? Czy je w jakimkolwiek stopniu usprawiedliwia?
- Czy zachowania nieetyczne są widoczne w zwykłaej, codziennej pracy? Jaka jest, według badanego (badanych) skala zjawiska zachowań nieetycznych? Jak duży problem one stanowią? Na czym ten problem polega? Czy takie zachowania przeszkadzają w codziennej pracy? W czym przeszkadzają?
- Czy takie zachowania / działania nieuczciwe / nieetyczne są czymś nowym, czy też zawsze były wpisane w działalność urzędniczą? Czy można powiedzieć, że są one "symbolem czasów", czy też jest to problem bardziej ogólny? Czy jest szansa, że tego typu działania znikną z obszaru codziennej pracy urzędnika służby cywilnej? Od czego to zależy?
- W jaki sposób próbuje się zapobiegać korupcji i innym działaniom nieetycznym w środowisku urzędników służby cywilnej? Czy takie działania zapobiegawcze są skuteczne? Od czego zależy ich skuteczność?
- Jakie inne działania zapobiegawcze można by jeszcze podejmować? Na czym by one mogły polegać? Jeśli takie działania nie są podejmowane to dlaczego?

4. Źródła wiedzy i standardów etycznych - Kodeks Etyki Służby Cywilnej

- Skąd urzędnicy służby cywilnej mogą czerpać informacje na temat wzorów zachowań / standardów zawodowych działań? Czy istnieje jakiś kodeks określajacy naturę zjawisk nieetycznych – definiujący granicę pomiedzy zjawiskami etycznymi i nieetycznymi w pracy urzędników służby cywilnej?
- Czy w środowisku urzędników służby cywilnej rozmawia się o sprawach związanych z etyką zawodu? Czy badany (badani) uczestniczą w takich rozmowach? Gdzie takie rozmowy się odbywają, przy jakich okazjach? Kto w nich uczestniczy? Czy takie rozmowy maja jakiś efekt? Jaki?

- Czy badany (badani) słyszeli o Kodeksie Etyki Służby Cywilnej? Co o nim sądzą?
- Czy to jest dokument znany urzędnikom? Czy jest przez nich stosowany? Jakie opinie na temat Kodeksu i jego stosowania krążą w środowisku urzędników służby cywilnej?
- Czy Kodeks jest, zdaniem badanego (badanych) właściwy – czy jest wyczerpujący, czy spełnia swoją rolę? Czy coś w Kodeksie powinno ulec zmianie – jeśli tak to co? Dlaczego takie zmiany są potrzebne?
- Czy jest możliwe doprowadzenie do sytuacji powszechnego stosowania zapisów tego Kodeksu? Od czego to zależy? Czy są potrzebne jakieś działania w tym zakresie? Jakie?
- Które zapisy Kodeksu sa niezrozumiałe? Dlaczego? W jaki sposób należy je poprawić?

Zakończenie

- Co generalnie można zrobić aby poprawić sytuację w zakresie etyki działalności urzędników służby cywilnej? Jakie działania należy podejmować? W jaki sposób można sprawić, aby sytuacja w tym zakresie się poprawiła?
- Kto powinien podejmować takie działania? Kto powinien być za nie odpowiedzialny?
- Czy ewentualny przekaz / ewentualne działania powinny być w jakiś sposób różnicowane w zależności od grup odbiorców? W jaki sposób?
- Do kogo ewentualne działania powinny być skierowane (do jakich ludzi? Do których urzędników)? Jakie grupy urzędników powinny być nimi objęte?Gdzie powinny się koncentrować (w jakich obszarach?)

ZAŁĄCZNIK 2. KWESTIONARIUSZ BADANIA ILOŚCIOWEGO

1. PROSZĘ SIĘ CHWILĘ ZASTANOWIĆ NAD PROBLEMAMI, Z KTÓRYMI SPOTYKA SIĘ PAN(I) W SWOJEJ CODZIENNEJ PRACY ZAWODOWEJ W URZĘDZIE, A NASTĘPNIE PROSZĘ POWIEDZIEĆ, JAKIE PROBLEMY UZNAŁ(A)BY PAN(I) ZA NAJWAŻNIEJSZE. BARDZO PROSZĘ WYMIENIĆ NIE WIĘCEJ NIŻ 3 NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY.

- *Proszę poczekać na spontaniczną odpowiedź respondenta, a następnie zaznaczyć w poniższej tabeli wskazane problemy przypisując im odpowiednio numery porządkowe 1,2, 3*
- *Po zaznaczeniu problemów wskazanych spontanicznie proszę zadać pytanie numer 2*

2. WYMIENIĘ TERAZ PANU(I) PROBLEMY, KRÓRE CZŁONKOWIE KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ WSKAZYWALI W INNYCH PRZEPROWADZONYCH PRZEZ NAS BADANIACH. PRZY KAŻDYM Z NICH PROSZĘ OKREŚLIĆ, JAK ISTOTNY TO JEST PROBLEM W PANA(I) CODZIENNEJ PRACY. PRZY OKREŚLANIU PROSZĘ SIĘ POSŁUŻYĆ SKALĄ OD 1 DO 9 GDZIE

1 **OZNACZA, ŻE Z PERSPEKTYWY PANA(I) CODZIENNEJ PRACY JEST TO PROBLEM ZUPEŁNIE NIEWAŻNY I NIEISTOTNY NATOMIAST**

9 **OZNACZA, ŻE JEST TO PROBLEM OGROMNIE WAŻNY I ISTOTNY.**

najważniejsze problemy - pyt. 1		pyt. 2 skala 1-9
❒	Ogólna słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji)	
❒	Nadmiar pracy (zadań i obowiązków) w stosunku do potencjału i liczebności kadry	
❒	Brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi	
❒	Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy	
❒	Zbyt niskie wynagrodzenia urzędników	
❒	Brak skutecznych środków motywowania pracowników	
❒	Bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników – brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu,	
❒	Dysproporcje finansowe i inwestycyjne pomiędzy administracją rządową i samorządową	
❒	Biurokracja - nadmierne rozbudowanie procedur biurokratycznych	
❒	Niekompetencja części pracowników	
❒	Naciski na urzędników, wpływ polityki na wykonywaną pracę	
❒	Nieetyczne zachowania części urzędników	
❒	Wadliwy sposób organizacji pracy, niewłaściwe wykorzystanie zasobów ludzkich	
❒	Trudności komunikacyjne w urzędach, słaba współpraca pomiędzy urzędami	
❒	Korupcja wśród urzędników	
❒	Inne (jakie?)	
❒	Inne (jakie?)	
❒	Inne (jakie?)	

3. CZY PANA(I) ZDANIEM ISTNIEJĄ JAKIEŚ ZASADY ZAWODOWE POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCE (*ważne dla i stosowane przez większość*) W ŚRODOWISKU CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ?

❑ - tak (⇨ zadać pytanie 4) ❑ - nie (⇨ PRZEJŚĆ do pytania 5)

4. A JAKIE TO SA ZASADY (proszę zaznaczyć bądź wpisać wszystkie wymienione przez respondenta):

❑ rzetelność, ❑ terminowość, ❑ apolityczność i/lub bezstronność ❑ troska o dobro publiczne (interes państwa) ❑ wysokie kompetencje zawodowe, dążenie do rozwoju zawodowego	❑ przestrzeganie prawa ❑ postawa etyczna, uczciwość ❑ lojalność zawodowa w stosunku do współpracowników i przełożonych ❑ przejrzystość działań ❑ profesjonalizm w obsłudze klientów zewnętrznych
❑ inne (*wpisać jakie*)	

5. A PROSZE POWIEDZIEĆ, JAKIE ZASADY ZAWODOWE SĄ <u>DLA PANA(I) OSOBIŚCIE</u> NAJWAŻNIEJSZE? PROSZĘ WSKAZAĆ <u>NIE WIĘCEJ NIŻ TRZY</u> NAJWAŻNIEJSZE ZASADY. (*proszę poczekać na odpowiedź respondenta a następnie zaznaczyć lup wpisać wskazane zasady*)

❑ rzetelność, ❑ terminowość, ❑ apolityczność i/lub bezstronność ❑ troska o dobro publiczne (interes państwa) ❑ wysokie kompetencje zawodowe, dążenie do rozwoju zawodowego	❑ przestrzeganie prawa ❑ postawa etyczna, uczciwość ❑ lojalność zawodowa w stosunku do współpracowników i przełożonych ❑ przejrzystość działań ❑ profesjonalizm w obsłudze klientów zewnętrznych
❑ inne (*wpisać jakie*)	

6. PROSZĘ POWIEDZIEĆ SKĄD, PANA(I) ZDANIEM, URZĘDNICY PAŃSTWOWI CZERPIĄ WIEDZĘ NA TEMAT OBOWIĄZUJĄCYCH ZASAD ZAWODOWYCH? (proszę poczekać na odpowiedź a następnie zaznaczyć wszystkie opcje wskazane przez respondenta)

❑ z ustawy o służbie cywilnej ❑ z Kodeksu Etyki Służby Cywilnej ❑ z wychowania i innych źródeł osobistych ❑ z obserwacji przełożonych	❑ z norm grupowych (z rozmów z kolegami itp.) ❑ z regulacji wewnętrznych urzędu ❑ z innego źródła (wpisać jakiego) ....

7. PRZECZYTAM TERAZ PANU(I) KILKA OPINII DOTYCZĄCYCH PRACY URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH. PRZY KAŻDEJ OPINII PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CZY SIĘ PAN(I) ZDECYDOWANIE Z NIĄ ZGADZA, RACZEJ ZGADZA, RACZEJ NIE ZGADZA, CZY TEŻ ZDECYDOWANIE NIE ZGADZA.

⇒ urzędnicy państwowi cieszą się wysokim statusem społecznym

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ mianowani urzędnicy służby cywilnej mogą być pewni o swoją przyszłość zawodową

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ w administracji państwowej działania nieetyczne są znacznie rzadsze niż w administracji samorządowej

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ istnieją ściśle zdefiniowane zasady etyczne, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ w moim urzędzie przejawy zachowań nieetycznych są surowo karane

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ jedną z przyczyn zachowań nieetycznych wśród urzędników jest sprzyjająca postawa obywateli

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ w administracji państwowej korupcja jest częstym zjawiskiem

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

⇒ skala zjawiska korupcji w administracji państwowej została wyolbrzymiona poprzez działania mediów

zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

8. WYMIENIĘ TERAZ KILKA PRZYKŁADÓW RÓŻNYCH DZIAŁAŃ I ZACHOWAŃ. PRZY KAŻDYM Z NICH PROSZĘ WYRAZIĆ SWOJĄ OCENĘ TAKIEGO DZIAŁANIA I POWIEDZIEĆ, CZY JEST ONO ZAWSZE NIEWŁAŚCIWE, CZASAMI NIEWŁAŚCIWE, CZY TEŻ NIE MA W NIM NIC ZŁEGO. PROSZĘ TAKŻE POWIEDZIEĆ CZY I JAK CZĘSTO DANE ZACHOWANIE ZDARZA SIĘ W PANA(I) URZĘDZIE.

⇒ przyjęcie od klienta drobnego prezentu (np. czekoladek, kawy, kwiatów) jako podziekowania po rozpatrzeniu sprawy jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑	trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy		

⇒ przyjęcie od klienta drobnego prezentu przed rozpatrzeniem sprawy jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑	trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy		

⇒ **prowadzenie szkoleń i/lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych <u>w czasie godzin pracy</u> i pobieranie za to wynagrodzenia** jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑ trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy	

⇒ **prowadzenie szkoleń i/lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych <u>w czasie urlopu</u> i pobieranie za to wynagrodzenia** jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑ trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy	

⇒ **przyjęcie do pracy w administracji dobrego specjalisty z pominięciem procedury konkursowej** jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑ trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy	

⇒ **zaangażowanie członka korpusu służby cywilnej w kampanię wyborczą jakiegoś ugrupowania** jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑ trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy	

⇒ **korzystanie ze służbowego telefonu w celach prywatnych** jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑ trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy	

⇒ **korzystanie z drobnych materiałów biurowych w urzędzie dla potrzeb prywatnych** jest:

zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	Trudno powiedzieć
❍	❍	❍	❍	❍

A jak często zdarza się to w Pana(i) urzędzie?

❑	bardzo często	❑	bardzo rzadko	❑ trudno powiedzieć
❑	czasami	❑	nigdy	

9. KODEKS ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ JEST JEDNYM Z PODSTAWOWYCH DOKUMENTÓW REGULUJĄCYCH KWESTIE ETYKI ZAWODOWEJ W ŚRODOWISKU URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH. BIORĄC POD UWAGĘ CODZIENNĄ PRACĘ, PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CZY TEN DOKUMENT JEST PANA(I) ZDANIEM

❑	bardzo potrzebny	❑	raczej niepotrzebny	❑ trudno powiedzieć
❑	raczej potrzebny	❑	w ogóle niepotrzebny	

10. A NA PODSTAWIE PANA(I) ROZMÓW Z INNYMI URZĘDNIKAMI, JAKA PANUJE OPINIA O TYM KODEKSIE WŚRÓD KADRY URZĘDNICZEJ? CZY ZDANIEM INNYCH URZĘDNIKÓW KODEKS ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ JEST W CODZIENNEJ PRACY:

❑	bardzo potrzebny	❑	raczej niepotrzebny	❑ trudno powiedzieć
❑	raczej potrzebny	❑	w ogóle niepotrzebny	

11. CZY ZGODNIE Z PANA(I) OPINIĄ I DOŚWIADCZENIAMI ZACHOWANIA ETYCZNE W PANA(I) URZĘDZIE SĄ PROMOWANE I WSPIERANE PRZEZ PANA(I) PRZEŁOŻONYCH?

❑-zdecydowanie tak ❑-raczej tak ❑-raczej nie ❑-zdecydowanie nie

❑-trudno powiedzieć

12. CZY PANA(I) ZDANIEM OBECNIE OBOWIĄZUJĄCE PROCEDURY PRZYJMOWANIA NOWYCH PRACOWNIKÓW DO PRACY W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ SKUTECZNIE ZAPOBIEGAJĄ NADUŻYCIOM I ZACHOWANIOM NIEETYCZNYM?

❑-zdecydowanie tak ❑-raczej tak ❑-raczej nie ❑-zdecydowanie nie

❑-trudno powiedzieć

13. CZY KIEDYKOLWIEK UCZESTNICZYŁ(A) PAN(I) W JAKIMŚ SZKOLENIU DOTYCZĄCYM ETYKI I/LUB ZAPOBIEGANIU KORUPCJI?

❑ - tak ❑ - nie ❑ - nie pamiętam /trudno powiedzieć

13A. A JAK PAN(I) OCENIA SENSOWNOŚĆ OSTATNIEGO SZKOLENIA DOTYCZĄCEGO ETYKI I/LUB ZAPOBIEGANIA KORUPCJI , W KTÓRYM BRAŁ PAN(I) UDZIAŁ (CZY TO SZKOLENIE BYŁO UŻYTECZNE)?

❒ - zdecydowanie tak ❒ - raczej nie

❒ - raczej tak ❒ - zdecydowanie nie

❒ - trudno powiedzieć

14. PROSZĘ SIĘ CHWILĘ ZASTANOWIĆ I POWIEDZIEĆ JAKIE DZIAŁANIA PRZYNOSZĄ LUB PRZYNIOSŁYBY NAJLEPSZE EFEKTY W ZAPOBIEGANIU KORUPCJI I ZACHOWANIOM NIEETYCZNYM W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ – CZYLI PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CO NALEŻY PANA(I) ZDANIEM ZROBIĆ ABY OGRANICZYĆ KORUPCJĘ W ADMINISTRACJI.

BARDZO PROSZĘ <u>WYMIENIĆ</u> NIE WIĘCEJ NIŻ 3 NAJSKUTECZNIEJSZE PANA(I) ZDANIEM, MOŻLIWE DO PODJĘCIA DZIAŁANIA.

- *Proszę poczekać na spontaniczną odpowiedź respondenta, a następnie zaznaczyć w poniższej tabeli wskazane działania przypisując im odpowiednio numery porządkowe 1,2, 3*
- *Po zaznaczeniu działań wskazanych spontanicznie proszę zadać pytanie numer 16a*

14a. WYMIENIĘ TERAZ PANU(I) RÓŻNE DZIAŁANIA, KTÓRE SĄ PODEJMOWANE LUB SĄ MOŻLIWE DO PODJĘCIA. PRZY KAŻDYM Z TYCH DZIAŁAŃ PROSZĘ OKREŚLIĆ, JAK JAKI WPŁYW MA LUB MOGŁOBY ONO MIEĆ NA OGRANICZENIE ZJAWISKA KORUPCJI. PRZY OKREŚLANIU PROSZĘ SIĘ POSŁUŻYĆ SKALĄ OD 1 DO 5 GDZIE

1 OZNACZA, ŻE PODJĘCIE DANEGO DZIAŁANIA NIE MIAŁOBY PRAKTYCZNIE ŻADNEGO WPŁYWU NA OGRANICZENIE KORUPCJI I ZACHOWAŃ NIEETYCZNYCH W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ NATOMIAST

5 OZNACZA, ŻE DANE DZIAŁANIE W SPOSÓB BARDZO ISTOTNY WPŁYNĘŁOBY NA OGRANICZENIE KORUPCJI I ZACHOWAŃ NIEETYCZNYCH W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ.

Najskuteczniejsze działania - pyt. 14		pyt. 14a skala 1-5
❒	Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	
❒	Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	
❒	Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji	
❒	Zmany w niektórych przepisach	
❒	Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	
❒	Zdecydowana postawa przełożonych – brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	
❒	Ulepszenie prawa – zapewnienie lepszej jakości prawa	
❒	Zwiększenie wynagrodzeń urzędników	
❒	Prowadzenie szkoleń	
❒	Upowszechnianie informacji o korupcji	
❒	Premiowanie działań etycznych	
❒	Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	
❒	Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych	
❒	Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników	
❒	Inne (jakie?).....	
❒	Inne (jakie?).....	
❒	Inne (jakie?).....	

15. Czy zakres Pana(i) obowiązków służbowych obejmuje kontakty z klientami zewnętrznymi polegające na rozpatrywaniu zgłaszanych przez nich spraw i wydawaniu decyzji administracyjnych?

❑ - tak ⇨ ***zadać pytanie II***

❑ - nie ❑ - trudno powiedzieć

16. A czy te decyzje podejmuje Pan(i) samodzielnie, czy też ktoś jeszcze uczestniczy w procesie ich podejmowania – słowem, czy są to decyzje podejmowane przez Pana(ią) jednoosobowo, czy też są to decyzje podejmowane kolektywnie?

❑ - zawsze podejmowane jednoosobowo

❑ - na ogół podejmowane jednoosobowo, okazjonalnie kolektywnie

❑ - na ogół kolektywnie, okazjonalnie jednoosobowo

❑ - zawsze są podejmowane kolektywnie ❑ - nie wiem /trudno powiedzieć

METRYCZKA:

a) Wiek; b) płeć; c) wykształcenie; d) stanowisko;

e) staż pracy (w ogóle w administracji i na obecnym stanowisku); f) rodzaj urzędu – miejsce pracy;

g) urzędnik mianowany/członek korpusu; h) miejsce zamieszkania (region i wielkość miejscowości)

ZAŁĄCZNIK 3. ROZKŁADY BRZEGOWE

Rozkłady odpowiedzi na pytania kwestionariusza.

PYT. 1. PROSZĘ SIĘ CHWILĘ ZASTANOWIĆ NAD PROBLEMAMI, Z KTÓRYMI SPOTYKA SIĘ PAN(I) W SWOJEJ CODZIENNEJ PRACY ZAWODOWEJ W URZĘDZIE, A NASTĘPNIE PROSZĘ POWIEDZIEĆ, JAKIE PROBLEMY UZNAŁ(A)BY PAN(I) ZA NAJWAŻNIEJSZE. BARDZO PROSZĘ WYMIENIĆ NIE WIĘCEJ NIŻ 3 NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY.	Liczba wskazań	Procent badanych
Ogólna słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów	109	36,3
Zbyt niskie wynagrodzenia urzędników	67	22,3
Nadmiar pracy (zadań i obowiązków) w stosunku do potencjału i liczebności kadry	62	20,7
Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy	46	15,3
Biurokracja - nadmierne rozbudowanie procedur biurokratycznych	32	10,7
Trudności komunikacyjne w urzędach, słaba współpraca pomiędzy urzędami	30	10
Nie mam problemów	30	10
Wadliwy sposób organizacji pracy, niewłaściwe wykorzystanie zasobów ludzkich	27	9
Braki w wyposażeniu	23	7,7
Pozostałe	23	7,7
Brak funduszy	16	5,3
Niekompetencja części pracowników	15	5
Brak skutecznych środków motywowania pracowników	8	2,7
Bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników - brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu	8	2,7
Stres	7	2,3
Dysproporcje finansowe i inwestycyjne pomiędzy administracją rządową i samorządową	6	2
Słaba współpraca urząd-petent	6	2
Słaby dostęp do literatury	5	1,7
Ograniczona możliwość awansu, brak mierników sukcesu	5	1,7
Brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi	4	1,3
Naciski na urzędników, wpływ polityki na wykonywaną pracę	4	1,3
Zły wizerunek służby cywilnej w opinii społecznej	4	1,3
Nieetyczne zachowania części urzędników	2	0,7
Niekonsekwentne decyzje przełożonych	2	0,7
Brak jasno sprecyzowanych celów USC	2	0,7
Trudno powiedzieć	1	0,3

Procenty nie sumują się do stu ponieważ badani mogli wskazać do trzech odpowiedzi.

PYT. 2. WYMIENIĘ TERAZ PANU(I) PROBLEMY, KRÓRE CZŁONKOWIE KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ WSKAZYWALI W INNYCH PRZEPROWADZONYCH PRZEZ NAS BADANIACH. PRZY KAŻDYM Z NICH PROSZĘ OKREŚLIĆ, JAK ISTOTNY TO JEST PROBLEM W PANA(I) CODZIENNEJ PRACY.	1 problem nieważny, nieistotny	2	3	4	5	6	7	8	9 problem ogromnie ważny, istotny	10 trudno powiedzieć	Suma (n=300)	Średnia odpowiedzi 1-9
Ogólna słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji)	,7%	2,3%	4,3%	3,7%	7,3%	6,3%	13,3%	18,0%	43,7%	,3%	100,0%	7,4
Nadmiar pracy (zadań i obowiązków) w stosunku do potencjału i liczebności kadry	3,3%	3,0%	5,3%	6,3%	16,7%	8,3%	14,0%	15,0%	27,7%	,3%	100,0%	6,5
Brak stabilizacji zawodowej związany z naciskami i zmianami politycznymi	23,7%	12,7%	14,3%	7,3%	11,3%	6,3%	10,0%	6,3%	6,3%	1,7%	100,0%	4,0
Brak czasu i środków finansowych na rozwój zawodowy	2,3%	3,0%	5,7%	4,0%	16,0%	9,7%	17,3%	17,3%	24,0%	,7%	100,0%	6,6
Zbyt niskie wynagrodzenia urzędników	1,3%	2,0%	3,0%	2,7%	9,0%	8,7%	11,0%	16,7%	45,3%	,3%	100,0%	7,4
Brak skutecznych środków motywowania pracowników	2,0%	2,7%	3,7%	4,7%	10,3%	9,0%	18,0%	22,0%	27,3%	,3%	100,0%	6,9
Bariery finansowe przy zatrudnianiu nowych pracowników - brak możliwości zatrudniania wykwalifikowanego personelu	6,0%	3,3%	4,7%	5,0%	12,0%	8,7%	17,7%	14,7%	23,7%	4,3%	100,0%	6,4
Dysproporcje finansowe i inwestycyjne pomiędzy administracją rządową i samorządową	7,3%	2,7%	4,3%	6,7%	9,0%	9,0%	13,0%	11,0%	17,7%	19,3%	100,0%	6,1
Biurokracja - nadmierne rozbudowanie procedur biurokratycznych	5,0%	3,0%	6,0%	6,3%	15,3%	9,3%	18,3%	14,0%	21,3%	1,3%	100,0%	6,3
Niekompetencja części pracowników	4,7%	10,7%	13,3%	19,3%	18,0%	11,3%	9,7%	6,0%	5,3%	1,7%	100,0%	4,7
Naciski na urzędników, wpływ polityki na wykonywaną pracę	27,0%	11,0%	14,0%	9,7%	10,3%	9,0%	5,7%	2,7%	8,3%	2,3%	100,0%	3,8
Nieetyczne zachowania części urzędników	20,3%	18,3%	20,7%	9,3%	13,0%	3,0%	3,7%	4,3%	5,0%	2,3%	100,0%	3,5
Wadliwy sposób organizacji pracy, niewłaściwe wykorzystanie zasobów ludzkich	11,7%	11,0%	13,7%	14,0%	15,3%	8,3%	11,7%	6,7%	7,0%	,7%	100,0%	4,6
Trudności komunikacyjne w urzędach, słaba współpraca pomiędzy urzędami	14,0%	9,7%	11,0%	13,7%	13,3%	12,0%	9,0%	9,0%	6,3%	2,0%	100,0%	4,6
Korupcja wśród urzędników	48,3%	11,0%	8,3%	5,0%	7,7%	2,3%	3,0%	3,0%	4,0%	7,3%	100,0%	2,7

PYT. 3. CZY PANA(I) ZDANIEM ISTNIEJĄ JAKIEŚ ZASADY ZAWODOWE POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCE (*ważne dla i stosowane przez większość*) W ŚRODOWISKU CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ?	Liczba wskazań	Procent badanych
Tak	228	76
Nie	72	24
Suma	300	100

PYT. 4. A JAKIE TO SA ZASADY	Liczba wskazań	Procent respondentów, którzy wskazali daną odpowiedź, wśród badanych, którzy uważają, że istnieją zasady powszechnie obowiązujące w środowisku członków korpusu służby cywilnej (n=228)	Procent respondentów, którzy wskazali daną odpowiedź, wśród wszystkich badanych (n=300)
Postawa etyczna, uczciwość	124	54,4	41,3
Rzetelność	88	38,6	29,3
Lojalność zawodowa w stosunku do współpracowników i przełożonych	69	30,3	23,0
Wysokie kompetencje zawodowe, dążenie do rozwoju zawodowego	62	27,2	20,7
Profesjonalizm w obsłudze klientów zewnętrznych	58	25,4	19,3
Apolityczność i,lub bezstronność	57	25	19,0
Przestrzeganie prawa	37	16,2	12,3
Terminowość	36	15,8	12,0
Troska o dobro publiczne (interes państwa)	22	9,6	7,3
Przejrzystość działań	12	5,3	4,0
Trudno powiedzieć	8	3,5	2,7
Kultura osobista	6	2,6	2,0
Inne	6	2,6	2,0

Procenty nie sumują się do stu ponieważ badani mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi.

PYT. 5. A PROSZE POWIEDZIEĆ, JAKIE ZASADY ZAWODOWE SĄ DLA PANA(I) OSOBIŚCIE NAJWAŻNIEJSZE? PROSZĘ WSKAZAĆ NIE WIĘCEJ NIŻ TRZY NAJWAŻNIEJSZE ZASADY.	Liczba wskazań	Procent respondentów (n=300)
Rzetelność	131	43,7
Postawa etyczna, uczciwość	125	41,7
Wysokie kompetencje zawodowe, dążenie do rozwoju zawodowego	99	33
Lojalność zawodowa w stosunku do współpracowników i przełożonych	70	23,3
Profesjonalizm w obsłudze klientów zewnętrznych	65	21,7
Apolityczność i,lub bezstronność	47	15,7
Terminowość	41	13,7
Przestrzeganie prawa	26	8,7
Troska o dobro publiczne (interes państwa)	15	5
Przejrzystość działań	12	4
Inne	11	3,7
Kultura osobista	10	3,3
Trudno powiedzieć	8	2,7
Doświadczenie	6	2
Dochowanie tajemnicy	2	0,7

Procenty nie sumują się do stu ponieważ badani mogli wskazać do trzech odpowiedzi.

PYT. 6. PROSZĘ POWIEDZIEĆ SKĄD, PANA(I) ZDANIEM, URZĘDNICY PAŃSTWOWI CZERPIĄ WIEDZĘ NA TEMAT OBOWIĄZUJĄCYCH ZASAD ZAWODOWYCH?	Liczba wskazań	Procent respondentów, (n=300)
Z Kodeksu Etyki Służby Cywilnej	90	30,0
Z ustawy o służbie cywilnej	86	28,7
Z norm grupowych (z rozmów z kol	61	20,3
Z regulacji wewnętrznych urzędu	61	20,3
Ze szkoleń	59	19,7
Z wychowania i innych źródeł osobistych	52	17,3
Z obserwacji przełożonych	44	14,7
Z prasy	32	10,7
Z internetu	21	7,0
Z literatury	8	2,7
Trudno powiedzieć	7	2,3
Z doświadczenia, kultury osobistej	6	2,0
Z innego źródła	5	1,7
Z innych aktów prawnych	4	1,3
Nie ma takich źródeł	2	0,7

Procenty nie sumują się do stu ponieważ badani mogli wskazać do trzech odpowiedzi.

PYT. 7. PRZECZYTAM TERAZ PANU(I) KILKA OPINII DOTYCZĄCYCH PRACY URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH. PRZY KAŻDEJ OPINII PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CZY SIĘ PAN(I) ZDECYDOWANIE Z NIĄ ZGADZA, RACZEJ ZGADZA, RACZEJ NIE ZGADZA, CZY TEŻ ZDECYDOWANIE NIE ZGADZA.	zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	nie wiem, trudno powiedzieć	suma (n=300)
Urzędnicy państwowi cieszą się wysokim statusem społecznym	6,0%	24,0%	51,0%	17,7%	1,3%	100,0%
Mianowani urzędnicy służby cywilnej mogą być pewni o swoją przyszłość zawodową	22,0%	45,3%	23,7%	6,7%	2,3%	100,0%
W administracji państwowej działania nieetyczne są znacznie rzadsze niż w administracji samorządowej	20,7%	27,0%	20,0%	5,0%	27,3%	100,0%
Istnieją ściśle zdefiniowane zasady etyczne, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej	53,3%	34,3%	9,7%	2,7%	0,0%	100,0%
W moim urzędzie przejawy zachowań nieetycznych są surowo karane	49,7%	27,7%	9,3%	2,7%	10,7%	100,0%
Jedną z przyczyn zachowań nieetycznych wśród urzędników jest sprzyjająca postawa obywateli	13,0%	44,0%	29,0%	11,0%	3,0%	100,0%
W administracji państwowej korupcja jest częstym zjawiskiem	6,3%	24,0%	43,3%	20,0%	6,3%	100,0%
Skala zjawiska korupcji w administracji państwowej została wyolbrzymiona poprzez działania mediów	31,7%	38,3%	21,3%	4,0%	4,7%	100,0%

PYT. 8A. WYMIENIĘ TERAZ KILKA PRZYKŁADÓW RÓŻNYCH DZIAŁAŃ I ZACHOWAŃ. PRZY KAŻDYM Z NICH PROSZĘ WYRAZIĆ SWOJĄ OCENĘ TAKIEGO DZIAŁANIA I POWIEDZIEĆ, CZY JEST ONO ZAWSZE NIEWŁAŚCIWE, CZASAMI NIEWŁAŚCIWE, CZY TEŻ NIE MA W NIM NIC ZŁEGO.	zawsze niewłaściwe	czasami niewłaściwe	na ogół nie ma w tym nic złego	jest to całkowicie akceptowalne	nie wiem, trudno powiedzieć	suma (n=300)
Przyjęcie od klienta drobnego prezentu (np. czekoladek, kawy, kwiatów) jako podziękowania po rozpatrzeniu sprawy jest:	56,0%	24,0%	16,0%	3,3%	0,7%	100,0%
Przyjęcie od klienta drobnego prezentu przed rozpatrzeniem sprawy jest:	95,3%	2,7%	1,0%	0,7%	0,3%	100,0%
Prowadzenie szkoleń i,lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych w czasie godzin pracy i pobieranie za to wynagrodzenia jest:	64,7%	18,7%	8,3%	5,7%	2,7%	100,0%
Prowadzenie szkoleń i,lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych w czasie urlopu i pobieranie za to wynagrodzenia jest:	27,3%	20,3%	32,7%	13,7%	6,0%	100,0%
Przyjęcie do pracy w administracji dobrego specjalisty z pominięciem procedury konkursowej jest:	62,7%	18,3%	11,7%	6,0%	1,3%	100,0%
Zaangażowanie członka korpusu służby cywilnej w kampanię wyborczą jakiegoś ugrupowania jest:	81,3%	7,7%	6,3%	1,3%	3,3%	100,0%
Korzystanie ze służbowego telefonu w celach prywatnych jest:	31,7%	44,7%	16,3%	5,0%	2,3%	100,0%
Korzystanie z drobnych materiałów biurowych w urzędzie dla potrzeb prywatnych jest:	63,3%	23,7%	9,7%	1,7%	1,7%	100,0%

PYT. 8B. PROSZĘ TAKŻE POWIEDZIEĆ, CZY I JAK CZĘSTO DANE ZACHOWANIE ZDARZA SIĘ W PANA(I) URZĘDZIE.	bardzo często	czasami	bardzo rzadko	nigdy	trudno powiedzieć	suma (n=300)
Przyjęcie od klienta drobnego prezentu (np. czekoladek, kawy, kwiatów) jako podziękowania po rozpatrzeniu sprawy	0,3%	13,7%	38,0%	38,7%	9,3%	100,0%
Przyjęcie od klienta drobnego prezentu przed rozpatrzeniem sprawy	0,3%	4,7%	16,3%	66,3%	12,3%	100,0%
Prowadzenie szkoleń i,lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych w czasie godzin pracy i pobieranie za to wynagrodzenia	0,3%	16,7%	18,0%	53,7%	11,3%	100,0%
Prowadzenie szkoleń i,lub wystąpień przez urzędników na zlecenie instytucji zewnętrznych w czasie urlopu i pobieranie za to wynagrodzenia	2,0%	15,3%	20,7%	41,7%	20,3%	100,0%
Przyjęcie do pracy w administracji dobrego specjalisty z pominięciem procedury konkursowej	0,7%	10,3%	10,7%	67,0%	11,3%	100,0%
Zaangażowanie członka korpusu służby cywilnej w kampanię wyborczą jakiegoś ugrupowania	0,7%	5,3%	13,3%	63,0%	17,7%	100,0%
Korzystanie ze służbowego telefonu w celach prywatnych	12,7%	41,0%	23,7%	16,0%	6,7%	100,0%
Korzystanie z drobnych materiałów biurowych w urzędzie dla potrzeb prywatnych	4,7%	28,7%	26,3%	30,3%	10,0%	100,0%

PYT. 9. KODEKS ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ JEST JEDNYM Z PODSTAWOWYCH DOKUMENTÓW REGULUJĄCYCH KWESTIE ETYKI ZAWODOWEJ W ŚRODOWISKU URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH. BIORĄC POD UWAGĘ CODZIENNĄ PRACĘ, PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CZY TEN DOKUMENT JEST PANA(I) ZDANIEM:	Liczba wskazań	Procent badanych
Bardzo potrzebny	114	38,0
Raczej potrzebny	166	55,3
Raczej niepotrzebny	14	4,7
W ogóle niepotrzebny	5	1,7
Trudno powiedzieć	1	0,3
Suma	300	100

PYT. 10. A NA PODSTAWIE PANA(I) ROZMÓW Z INNYMI URZĘDNIKAMI, JAKA PANUJE OPINIA O TYM KODEKSIE WŚRÓD KADRY URZĘDNICZEJ? CZY ZDANIEM INNYCH URZĘDNIKÓW KODEKS ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ JEST W CODZIENNEJ PRACY:	Liczba wskazań	Procent badanych
Bardzo potrzebny	53	17,7
Raczej potrzebny	155	51,7
Raczej niepotrzebny	36	12,0
W ogóle niepotrzebny	5	1,7
Trudno powiedzieć	51	17,0
Suma	300	100

PYT. 11. CZY ZGODNIE Z PANA(I) OPINIĄ I DOŚWIADCZENIAMI ZACHOWANIA ETYCZNE W PANA(I) URZĘDZIE SĄ PROMOWANE I WSPIERANE PRZEZ PANA(I) PRZEŁOŻONYCH?	Liczba wskazań	Procent badanych, którzy wskazali daną odpowiedź
Zdecydowanie tak	99	33,0
Raczej tak	134	44,7
Raczej nie	46	15,3
Zdecydowanie nie	14	4,7
Trudno powiedzieć	7	2,3
Suma	300	100

PYT. 12. CZY PANA(I) ZDANIEM OBECNIE OBOWIĄZUJĄCE PROCEDURY PRZYJMOWANIA NOWYCH PRACOWNIKÓW DO PRACY W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ SKUTECZNIE ZAPOBIEGAJĄ NADUŻYCIOM I ZACHOWANIOM NIEETYCZNYM?	Liczba wskazań	Procent badanych
Zdecydowanie tak	56	18,7
Raczej tak	117	39,0
Raczej nie	84	28,0
Zdecydowanie nie	32	10,7
Trudno powiedzieć	11	3,7
Suma	300	100

PYT. 13. CZY KIEDYKOLWIEK UCZESTNICZYŁ(A) PAN(I) W JAKIMŚ SZKOLENIU DOTYCZĄCYM ETYKI I/LUB ZAPOBIEGANIU KORUPCJI?	Liczba wskazań	Procent badanych
Tak	102	34,0
Nie	198	66,0
Suma	300	100

PYT. 13A. A JAK PAN(I) OCENIA SENSOWNOŚĆ OSTATNIEGO SZKOLENIA DOTYCZĄCEGO ETYKI I/LUB ZAPOBIEGANIA KORUPCJI , W KTÓRYM BRAŁ PAN(I) UDZIAŁ (CZY TO SZKOLENIE BYŁO UŻYTECZNE)?	Liczba wskazań	Procent wśród badanych, którzy uczestniczyli w szkoleniu dotyczącym etyki lub zapobiegania korupcji (n=102)	Procent wśród wszystkich badanych (n=300)
Zdecydowanie tak	37	36,3	12,3
Raczej tak	51	50,0	17,0
Raczej nie	9	8,8	3,0
Zdecydowanie nie	3	2,9	1,0
Trudno powiedzieć	2	2,0	0,7
Suma	102	100	34

PYT. 14. PROSZĘ SIĘ CHWILĘ ZASTANOWIĆ I POWIEDZIEĆ, JAKIE DZIAŁANIA PRZYNOSZĄ LUB PRZYNIOSŁYBY NAJLEPSZE EFEKTY W ZAPOBIEGANIU KORUPCJI I ZACHOWANIOM NIEETYCZNYM W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ – CZYLI PROSZĘ POWIEDZIEĆ, CO NALEŻY PANA(I) ZDANIEM ZROBIĆ ABY OGRANICZYĆ KORUPCJĘ W ADMINISTRACJI.	Liczba wskazań	Procent badanych
Zwiększenie wynagrodzeń urzędników	155	51,7
Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	47	15,7
Ulepszenie prawa – zapewnienie lepszej jakości prawa	41	13,7
Prowadzenie szkoleń	41	13,7
Odpowiednie dobieranie kadry	29	9,7
Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	28	9,3
Zdecydowana postawa przełożonych – brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	27	9
Zmiany w niektórych przepisach	26	8,7
Premiowanie działań etycznych	26	8,7
Częste kontrole, niezależne grup ekspertów	24	8
Nie ma takich działań	20	6,7
Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji	14	4,7
Upowszechnianie informacji o korupcji	12	4
Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników	11	3,7
Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	8	2,7
Pozostałe	8	2,7
Zmniejszenie upolitycznienia administracji	6	2
Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	5	1,7
Ustabilizowanie zatrudnienia	4	1,3

Zmiana procedur dotycząca kontaktów z klientami	4	1,3
Zwiększenie zatrudnienia	3	1
Poprawa warunków socjalnych	3	1
Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych	2	0,7
Nie widzę takiego problemu	1	0,3

Procenty nie sumują się do stu ponieważ badani mogli wskazać do trzech odpowiedzi.

PYT. 14A. WYMIENIĘ TERAZ PANU(I) RÓŻNE DZIAŁANIA, KTÓRE SĄ PODEJMOWANE LUB SĄ MOŻLIWE DO PODJĘCIA. PRZY KAŻDYM Z TYCH DZIAŁAŃ PROSZĘ OKREŚLIĆ, JAK JAKI WPŁYW MA LUB MOGŁOBY ONO MIEĆ NA OGRANICZENIE ZJAWISKA KORUPCJI.	1 nie miałoby praktycznie żadnego wpływu	2	3	4	5 w sposób bardzo istotny wpłynęłoby na ograniczenie korupcji	trudno powiedzieć	Suma	Średnia odpowiedzi 1-5
Zdecydowana postawa przełożonych - brak tolerancji dla zachowań nieetycznych	0,3%	1,7%	4,7%	16,7%	76,0%	0,7%	100,0%	4,7
Skuteczne egzekucja sankcji dyscyplinarnych i prawnych za naruszanie zasad etyki	0,7%	2,0%	6,0%	22,7%	68,7%	0,0%	100,0%	4,6
Ulepszenie prawa - zapewnienie lepszej jakości prawa	1,3%	3,0%	9,3%	16,7%	69,0%	0,7%	100,0%	4,5
Zwiększenie wynagrodzeń urzędników	1,0%	2,7%	10,0%	16,0%	69,7%	0,7%	100,0%	4,5
Presja środowiska - potępienie zachowań nieetycznych ze strony współpracowników	1,7%	7,3%	11,3%	24,3%	54,7%	0,7%	100,0%	4,2
Premiowanie działań etycznych	6,7%	6,0%	11,0%	23,7%	51,3%	1,3%	100,0%	4,1
Zmiany w niektórych przepisach	3,3%	7,3%	17,7%	26,0%	43,7%	2,0%	100,0%	4,0
Upowszechnianie informacji o korupcji	4,7%	6,7%	18,3%	25,3%	44,7%	0,3%	100,0%	4,0
Podejmowanie działań sprzyjających budowaniu etosu służby cywilnej	3,3%	8,3%	16,7%	28,7%	40,7%	2,3%	100,0%	4,0
Informowanie przełożonych o zauważonych zachowaniach nieetycznych	6,7%	6,7%	19,0%	25,3%	40,7%	1,7%	100,0%	3,9
Prowadzenie szkoleń	5,3%	12,7%	21,0%	22,3%	38,0%	0,7%	100,0%	3,8
Kolektywność rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji	6,7%	9,0%	23,0%	28,3%	31,0%	2,0%	100,0%	3,7
Zasada przyjmowania klientów przez minimum dwóch urzędników	15,0%	15,0%	22,7%	23,3%	23,0%	1,0%	100,0%	3,2
Ograniczenie bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikiem a klientem	28,3%	18,0%	19,0%	19,0%	13,3%	2,3%	100,0%	2,7

Metryczka.

Pyt. 16 Czy zakres Pana(i) obowiązków służbowych obejmuje kontakty z klientami zewnętrznymi polegające na rozpatrywaniu zgłaszanych przez nich spraw i wydawaniu decyzji administracyjnych?	Liczebność	Procent wszystkich badanych
Tak	130	43,3
Nie	168	56,0
Trudno powiedzieć	2	0,7
Suma	300	100

Pyt. 17 A czy te decyzje podejmuje Pan(i) samodzielnie, czy też ktoś jeszcze uczestniczy w procesie ich podejmowania – słowem, czy są to decyzje podejmowane przez Pana(ią) jednoosobowo, czy też są to decyzje podejmowane kolektywnie?	Liczebność	Procent wśród badanych, których obowiązki służbowe polegają na kontaktach z klientami zewnętrznymi	Procent wszystkich badanych
Zawsze podejmowane jednoosobowo	16	12,3	5,3
Na ogół podejmowane jednoosobowo, okazjonalnie kolektywnie	23	17,7	7,7
Na ogół kolektywnie, okazjonalnie jednoosobowo	30	23,1	10,0
Zawsze są podejmowane kolektywnie	61	46,9	20,3
Suma	130	100	43,3

Płeć	Liczebność	Procent badanych
Mężczyzna	92	30,7
Kobieta	208	69,3
Suma	300	100

Wiek	Liczebność	Procent badanych
24 - 32 lata	84	28,3
33 - 41 lat	67	22,6
42 - 50 lat	88	29,6
51 - 65 lat	58	19,5
Suma	297	100

Wykształcenie	Liczebność	Procent badanych
Średnie ogólnokształcące	17	5,7
Średnie zawodowe	28	9,3
Pomaturalne	5	1,7
Niepełne wyższe	1	0,3
Wyższe zawodowe	6	2,0
Wyższe	243	81,0
Suma	297	100

Staż pracy na obecnym stanowisku	Liczebność	Procent badanych
1- 2 lata	69	23,0
3 - 5 lat	83	27,7
6 - 10 lat	80	26,7
powyżej 10 lat	68	22,7
Suma	300	100

Typy urzędników	Liczebność	Procent badanych
Członek korpusu	250	83,33
Urzędnik mianowany	50	16,67
Suma	300	100

Wielkość miejscowości	Liczebność	Procent badanych
Wieś	14	4,7
Miasto do 50 tys.	71	23,7
Miasto 50 - 200 tys.	56	18,7
Miasto pow. 200 tys.	159	53,0
Suma	300	100

Województwo	Liczebność	Procent badanych
Dolnośląskie	19	6,3
Kujawsko-pomorskie	11	3,7
Lubelskie	9	3,0
Lubuskie	11	3,7
Łódzkie	21	7,0
Małopolskie	12	4,0
Mazowieckie	104	34,7
Opolskie	6	2,0
Podkarpackie	10	3,3
Podlaskie	9	3,0
Pomorskie	15	5,0
Śląskie	23	7,7
Świętokrzyskie	9	3,0
Warmińsko-mazurskie	7	2,3
Wielkopolskie	21	7,0
Zachodniopomorskie	13	4,3
Dolnośląskie	19	6,3
Kujawsko-pomorskie	11	3,7
Lubelskie	9	3,0
Lubuskie	11	3,7
Suma	300	100