Przegląd Służby Cywilnej

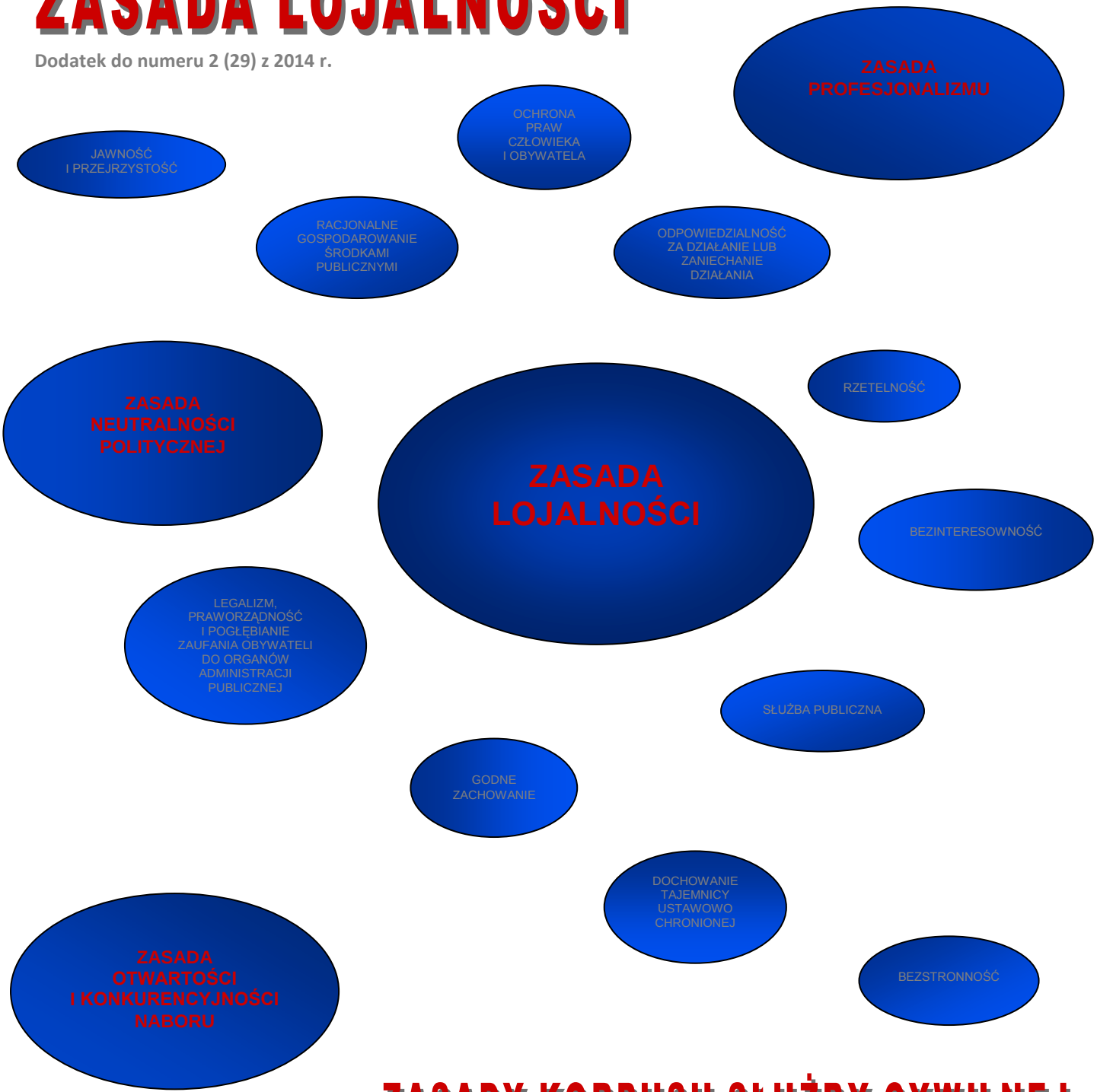
Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

ISSN 2082–193X

Kwiecień 2014

ZASADA LOJALNOŚCI

Dodatek do numeru 2 (29) z 2014 r.



ZASADY KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

SPIS TREŚCI

DODATEK DO „PRZEGLĄDU SŁUŻBY CYWILNEJ” 2014/2

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Artykuł wstępny – **Dagmir Długosz**, Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM, Redaktor Naczelny s. 3

PODSTAWA PRAWNA

Zasada lojalności – § 13 i 16 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej s. 4

KOMENTARZE

O zasadzie lojalności z socjologicznego punktu widzenia – **Krzysztof Kiciński** s. 5

Zasada lojalności – pojęcia i terminy – **Maciej Szmit** s. 8

SONDA PSC

Lojalne i rzetelne realizowanie programu Rządu RP bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne. Komentarze praktyków administracji pełniących kluczową rolę w zarządzaniu realizacją programu rządu, odnoszące się do § 16 pkt 2 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. s. 10

Zasada lojalności – jak ją rozumieć i stosować? – **Mariusz Błaszczak** s. 10

Zasada lojalności w praktyce administracji publicznej w kontekście służby cywilnej – **Grzegorz Rydlewski** s. 12

ZASADA LOJALNOŚCI – ASPEKTY I MEANDRY

Lojalność, dylemat polsko-europejski – **Piotr Madziar** s. 15

Lojalność w pracy z mediami – **Paweł Mikusek** s. 19

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL

powrót

OD REDAKTORA NACZELNEGO

Szanowni Państwo!

Dariusz Długosz

Redaktor Naczelny

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W numerze 2/2014 „Przeglądu Służby Cywilnej" rozpoczynamy cykl 4 dodatków tematycznych, dotyczących zasad służby cywilnej.

W tym roku mijają 3 lata od wejścia w życie zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad służby cywilnej i zasad etyki. Postanowiliśmy w Departamencie Służby Cywilnej, że będziemy w bieżącym roku traktować te zasady priorytetowo nie tylko w codziennej pracy, ale także w wymiarze analitycznym i promocyjnym.

W tym roku planujemy ocenę funkcjonowania zasad po 3 latach obowiązywania zarządzenia – posłużą temu ankiety skierowane do interesariuszy służby cywilnej oraz ekspertów.

Równolegle chcemy, dokonując pewnego subiektywnego wyboru, przybliżyć członkom korpusu służby cywilnej wybrane zasady służby cywilnej i zasady etyki, publikując przemyślenia i wypowiedzi ekspertów i praktyków administracji publicznej.

Wybraliśmy 4 zasady: lojalności i politycznej neutralności (wzajemnie powiązanych), profesjonalizmu (naczelnej zasady każdej etyki zawodowej) oraz otwartego i konkurencyjnego naboru (stanowiącej realizację konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej).

Mamy nadzieję, że kolejne dodatki spotkają się z Państwa zainteresowaniem – kwestie etyczne z reguły wywołują dyskusje i skłaniają do refleksji własnej.

Rozpoczynamy od zasady lojalności, licząc na zainteresowanie odbiorców „Przeglądu Służby Cywilnej" kolejnymi dodatkami tematycznymi, a także na ich „lojalność czytelniczą".

Zasada lojalności implikuje dwustronną relację pomiędzy – powiązanymi różnymi okolicznościami – osobami lub grupami, w przypadku korpusu służby cywilnej – pomiędzy jego członkami a rządem i instytucją zatrudniającą, a także przełożonymi i współpracownikami. W praktyce codziennego funkcjonowania możliwe są bardzo różnorodne sytuacje mające związek z treścią zasady lojalności, a zatem i przemyślenia na ten temat.

Zachęcamy zatem Czytelników „Przeglądu…" do nadsyłania swoich komentarzy i opinii dotyczących innych zasad służby cywilnej, o których będzie mowa w dodatkach do kolejnych numerów. Będziemy je prezentowali Czytelnikom PSC jako ważny głos w dyskusji.

powrót

PODSTAWA PRAWNA

ZASADA LOJALNOŚCI

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r.
w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej
oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej

(…)

§ 13. Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:

1) zasada godnego zachowania;
2) zasada służby publicznej;
3) zasada lojalności;
4) zasada neutralności politycznej;
5) zasada bezstronności;
6) zasada rzetelności.

(…)

§ 16. Zasada lojalności polega w szczególności na:

1) lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej;
2) lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne;
3) lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, gotowości do wykonywania służbowych poleceń, dbając, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka;
4) udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej;
5) wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiadaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji.

M.P. z dnia 21 października 2011 r.

powrót

O zasadzie lojalności z socjologicznego punktu widzenia

Prof. dr. hab. Krzysztof Kiciński

Członek Rady Naukowej Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Komitetu Etyki w Nauce Polskiej Akademii Nauk.

Wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej.

W latach 2007–2009 przewodniczący Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.

W latach 2010–2011 przewodniczący Zespołu Opiniodawczo-Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Wytycznych w Zakresie Przestrzegania Zasad Służby Cywilnej oraz Zasad Etyki Korpusu Służby Cywilnej

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r., dotyczące m.in. etyki korpusu służby cywilnej, w § 13 ustanawia sześć głównych zasad, którymi powinien kierować się w swym postępowaniu członek tego korpusu. Jedną z nich jest, wymieniona w § 16, zasada lojalności. Z zarządzenia dowiadujemy się, że ma ona polegać po pierwsze na „lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej" oraz po drugie na „lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne". Warto zwrócić uwagę, że w obu wypadkach nie mówi się, czym lojalność jest, a jedynie wobec kogo należy ją okazywać, i dopiero pozostałe trzy punkty paragrafu częściowo tę lukę wypełniają. Taka redakcja paragrafu szesnastego oparta jest zapewne na założeniu, że słowo „lojalność" należy do tych terminów, które – podobnie jak np. „godność" czy „sprawiedliwość" – mają wprawdzie swoje słownikowe definicje, ale niezależnie od tego są tak mocno zakorzenione w języku naturalnym, iż nawet bez ich definiowania w danym przepisie są dostatecznie dobrze rozumiane. Założenie to wydaje się przynajmniej częściowo słuszne, ponieważ zasada lojalności należy do tych standardów moralnych, które obecne są w naszej kulturze od stuleci.

Warto zwrócić uwagę jak silny nacisk na konieczność jej przestrzegania kładzie np. Stary Testament, którego normy stanowią fundament kultury moralnej chrześcijaństwa i islamu. Nie wymienia się jej wprawdzie *explicite* w Dekalogu, ale *implicite* jest zawarta już w pierwszym przykazaniu tego kodeksu, gdyż zakaz oddawania czci „cudzym bogom" jest z pewnością traktowany w nim jako przejaw nielojalności wobec Boga własnego – dobroczyńcy i opiekuna „narodu wybranego". Bezpośrednio i obrazowo rangę zasady lojalności podkreśla zwłaszcza opowieść o niegodziwym czynie króla Dawida, który podstępnie doprowadził do śmierci wiernego mu Uriasza, aby posiąść jego piękną żonę Betszebe. Postępek ten stanowi poważną skazę na skądinąd bardzo pozytywnym obrazie tego władcy. Z opowieści owej wynikają dwa ważne, do dzisiaj aktualne wnioski: po pierwsze – zasadę lojalności powinno się postrzegać w powiązaniu z zasadą wzajemności (uważaną przez antropologów za jedną z najbardziej uniwersalnych norm kulturowych), bowiem ją również król Dawid złamał. Po drugie – nie tylko podwładnego obowiązuje lojalność wobec władcy, ale również władca zobowiązany jest do lojalności wobec podwładnych. Nie trzeba dodawać, że z punktu widzenia ogólnych standardów etycznych, zarówno króla Dawida, jak i jego królestwo można traktować po prostu jako symbol władzy państwowej i państwa, zaś Uriasza jako symbol tych, którzy tej władzy i państwu wiernie służą. Warto dodać, że również w chrześcijaństwie lojalność była od początku wartością wysoko cenioną. Świadczy o tym choćby fakt, iż przykładem czynu szczególnie moralnie hańbiącego jest w chrześcijańskiej narracji zdrada dokonana przez Judasza, którą można traktować jako przypadek drastycznej nielojalności ucznia wobec mistrza.

W średniowiecznej Europie zasada lojalności stanowiła istotny element etosu rycerskiego i kodeksów etycznych określających relacje pomiędzy wasalem i patronem (jej wysoka ranga również w etosie samurajów świadczy przy tym o jej znaczeniu także w tym odległym od Europy regionie). Lojalność poddanych wobec monarchy była wysoko cenioną cnotą również w epokach późniejszych. Trzeba przy tym podkreślić, że zasada lojalności zobowiązywała nie tylko poddanych, ale i monarchę do nagradzania tych, którzy mu wiernie służyli. Potwierdza to tezę o jej ścisłym powiązaniu z zasadą wzajemności.

Gdy mówimy o lojalności w relacjach: państwo – obywatel lub: zwierzchnik – podwładny, we współczesnym państwie demokratycznym, owo powiązanie jest jeszcze bardziej oczywistym wymogiem etycznym. Bowiem nie tylko obywatel powinien lojalnie wywiązywać się z licznych obowiązków wobec własnego państwa, ale również państwo powinno wywiązywać się ze swoich obowiązków wobec obywatela.

Wracając do omawianego tu zarządzenia należy w związku z tym podkreślić, że jeśli obliguje ono członka korpusu służby cywilnej do lojalności wobec Rzeczypospolitej, to jest oczywiste, że i w tym konkretnym przypadku lojalność obowiązuje obie strony. Taka interpretacja pociąga za sobą określone konsekwencje. Jeśli na przykład członek korpusu – jak stwierdza kolejny punk zarządzenia – jest zobowiązywany do lojalnego i rzetelnego realizowania programu rządu, bez względu na własne przekonania polityczne, to powstaje pytanie: do czego zobowiązany jest rząd wobec kogoś, kto się z tego obowiązku rzetelnie wywiązuje? Otóż nie ulega wątpliwości, że decydenci polityczni będący zwierzchnikami urzędnika powinni w takiej sytuacji, podejmując dotyczące go decyzje, również „brać w nawias" jego przekonania polityczne. Inaczej mówiąc – i uogólniając – przedstawiciele klasy politycznej w swym postępowaniu wobec członków służby cywilnej powinni brać pod uwagę jedynie ich profesjonalizm i lojalność, a nie fakt, że mają oni bardziej lub mniej im odpowiadające poglądy polityczne. (Nie trzeba dodawać, że w dojrzałych systemach demokratycznych postulat neutralności politycznej osób zatrudnionych w służbie cywilnej nie oznacza odmawiania im prawa do posiadania własnych poglądów na kwestie o politycznym charakterze, gdyż jest to fundamentalne prawo każdego obywatela. Chodzi jedynie o to, by owe poglądy nie przeszkadzały w lojalnym realizowaniu tych programów, których formułowanie jest atrybutem klasy politycznej). Nasuwa się w związku z tym uwaga, że byłoby dobrze, gdyby politycznych zwierzchników służby cywilnej zobowiązywał do takiego postępowania wobec jej przedstawicieli ich własny kodeks etyczny, którego normy powinny być odpowiednio zharmonizowane z zasadami obowiązującymi tę służbę.

Omawiane zarządzenie w punkcie trzecim analizowanego tu paragrafu zobowiązuje członków służby cywilnej do „lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, gotowości do wykonywania służbowych poleceń, dbając, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka". Jest godne odnotowania, że zapis ten zobowiązuje członków służby cywilnej nie tylko do lojalności wobec przełożonych i kolegów, ale również wobec podwładnych. Warto ten fakt podkreślić, ponieważ zwierzchnicy – również zwierzchnicy polityczni, o których była mowa wyżej – mogą rozliczać podwładnych za ich ewentualną nielojalności, natomiast podwładni ze względów oczywistych nie mają takiej możliwości, gdy nielojalny okaże się zwierzchnik. Dobrze się więc stało, że zarządzenie nakazuje lojalność również wobec stojących niżej w hierarchii. To, na czym polega lojalność w stosunkach między kolegami, zwykle nie budzi wątpliwości. Jeśli jednak ktoś w określonej sytuacji nie byłby pewien jak należy postąpić, inspirującą w takim przypadku wydaje się zasada: „Nie czyń drugiemu, co tobie niemiłe". Zarządzenie stwierdza ponadto, że postępowaniu zgodnemu z ideą lojalności, o której mówi omawiany paragraf, nie może towarzyszyć naruszanie prawa. Powstaje pytanie o motywy takiego komentarza, skoro jest oczywiste, że nadrzędną normą postępowania w służbie cywilnej jest działanie zgodne z prawem? Otóż mimo tej oczywistości chodzi najwidoczniej o podkreślenie, że wzajemna lojalność w środowisku pracowniczym nie może posunąć się tak daleko, by ludzie zaczynali kryć popełniane w owym środowisku błędy i naruszenia prawa, a jak wskazuje doświadczenie, taka patologizacja lojalności czasem się zdarza.

Szczególnie delikatnej materii dotyczy ostatni punkt omawianego paragrafu, który stwierdza, że zasada lojalności polega na „wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiadaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważyłyby zaufanie obywateli do tych instytucji". Należy zauważyć, że sformułowanie to nie oznacza całkowitego zakazu wypowiadania tego rodzaju poglądów, sugerując jedynie, że ktoś, kto chciałby je wygłosić, powinien zastanowić się jaki mogą mieć one wpływ na zaufanie obywateli do danej instytucji. Rozporządzenie zakłada bowiem, zgodnie z oczywistymi faktami, że zaufanie obywateli do instytucji publicznych stanowi istotny warunek ich dobrego funkcjonowania, a więc że należy je traktować jako cenną wartość. Ponieważ jednak dopuszcza jednocześnie, że wypowiadający się na poruszany tu temat mogą mieć na względzie dobro publiczne, nie wprowadza całkowitego zakazu takich wypowiedzi, zalecając jedynie „powściągliwość" w ich wygłaszaniu. Za zalecaniem takiej powściągliwości przemawiają, jak się zdaje, zwłaszcza dwa argumenty. Po pierwsze, zanim ktoś zdecyduje się publicznie wypowiedzieć krytycznie na temat pracy własnego lub innego urzędu (kontekst sugeruje, że chodzi tu właśnie o wypowiedzi krytyczne, gdyż tylko one mogą podważyć zaufanie obywateli do instytucji), powinien rozważyć, czy wyczerpał wszystkie możliwości w dziedzinie krytyki „wewnętrznej". Po drugie, jeśli ktoś publicznie krytykuje instytucję, w której jest zatrudniony, często fakt ten sam w sobie jest odbierany przez opinię publiczną niezbyt pozytywnie, ponieważ oczekiwanie od pracownika pewnej lojalności wobec miejsca pracy jest dość powszechne.

Na koniec należy podkreślić, że składający się zaledwie z kilku punktów paragraf zarządzenia dotyczący stosowania zasady lojalności w służbie cywilnej nie może być traktowany jako szczegółowa instrukcja postępowania, która zainteresowanym dokładnie powie jak należy się zachować w każdej możliwej sytuacji. Zapisy tego rodzaju należy traktować wyłącznie jako ogólną wskazówkę ułatwiającą dokonywanie właściwych pod względem etycznym wyborów. W ich interpretacji musi być nieuchronnie zaangażowana osobista kultura moralna adresata i jego własne sumienie. Na szczęście pojęcie lojalności oraz – jak już była mowa – ściśle z nim związana zasada wzajemności, stanowią jeden z fundamentalnych elementów kultury moralnej naszego kręgu cywilizacyjnego, co ułatwia ludziom wychowanym w tej kulturze interpretację omawianych tu przepisów. Trzeba też zdawać sobie sprawę z wagi, jaką przy interpretacji zapisów kodeksowych odgrywa, kształtujący się m.in. pod wpływem dyskusji, etos środowiska zawodowego, do którego owe zapisy się odnoszą. A także z roli, jaką przy „dekodowaniu" treści kodeksów odgrywają przykłady rozstrzygnięć konkretnych kwestii etycznych (dokonywanych np. przez komisje etyczne czy sądy koleżeńskie). Jest to rola podobna do tej, jaką przy interpretowaniu przepisów prawa odgrywają precedensowe wyroki sądów.

powrót

Zasada lojalności – pojęcia i terminy

Maciej Szmit

Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

W latach 2010–2011 sekretarz Zespołu Opiniodawczo-Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Wytycznych w Zakresie Przestrzegania Zasad Służby Cywilnej oraz Zasad Etyki Korpusu Służby Cywilnej.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej nie wymienia wprost zasady lojalności jako zasady, której przestrzegać powinien członek korpusu służby cywilnej. Przegląd ustaw regulujących funkcjonowanie innych służb państwowych pokazuje, że jedynie w przypadku naszych koleżanek i kolegów żołnierzy zawodowych ustawodawca wprost wskazał, że zawodowa służba wojskowa wymaga zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia[1]. Brak wskazania w ustawie o służbie cywilnej wprost wyrażonej zasady lojalności (jak np. w przypadku zasady rzetelności czy neutralności politycznej) nie oznacza, że zasada nie wynika z ustawy o służbie cywilnej.

Przykładem przepisów ustawowych mówiących o zasadzie lojalności jest art. 77 ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z tym przepisem członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Ustawa o służbie cywilnej wprowadza wyraźne granice lojalności, którą jest przestrzegania prawa. Jeżeli członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać. Jednak członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o czym niezwłocznie informuje dyrektora generalnego.

Innym przykładem przepisu ustawowego opartego na zasadzie lojalności jest przepis art. 97 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej, w myśl którego, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, członek korpusu służby cywilnej na polecenie przełożonego wykonuje pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Ponadto członek korpusu służby cywilnej jest zobowiązany do przestrzegania określonego w Kodeksie pracy, związanego z lojalnością, obowiązku pracownika, jakim jest obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy[2].

Potwierdzeniem zasady lojalności, jako zasady obowiązującej członków korpusu służby cywilnej, jest wprowadzenie tej zasady do katalogu zasad etyki korpusu służby cywilnej – § 13 pkt 3 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej[3]. W poprzedzającym ww. dokument, zarządzeniu nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r.[4] w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej bezpośrednio do zasady lojalności nawiązano przy omawianiu zasady neutralności politycznej i zasady rzetelności.

W dalszej części niniejszego opracowania chciałbym zwrócić uwagę na zawarte w § 16 ww. zarządzenia rozwinięcie, uszczegółowienie zasady lojalności, przedstawione w pkt 2 i 4.

Zasada lojalności polega w szczególności na lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, co należy rozumieć pod pojęciem programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Otóż pod pojęciem programu rządu, który członek korpusu służby cywilnej jest zobowiązany lojalnie i rzetelnie realizować, należy rozumieć założenia i wytyczne działania rządu, ustalone i przyjęte przez Radę Ministrów. Pierwsza prezentacja programu rządu ma miejsce podczas exposé Prezesa Rady Ministrów, wygłaszanego w Sejmie po powołaniu Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Konkretyzacja przedstawionych w exposé założeń działania rządu następuje w wykazie prac Rady Ministrów opracowywanym i przyjmowanym przez Radę Ministrów.

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Rada Ministrów prowadzi wykaz prac legislacyjnych obejmujący: projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń Rady Ministrów. W wykazie prac programowych Rady Ministrów umieszcza się ponadto projekty strategii, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów. Oznacza to, że wykaz prac legislacyjnych i programowych przestawia wszystkie planowane sprawy realizowane przez Radę Ministrów.

Od programu rządu RP należy odróżnić program partii politycznej, w tym partii, która sprawuje władzę. Ubiegając się o uzyskanie poparcia obywateli, partie polityczne opracowują programy polityczne. Uzyskanie w wyborach mandatu do sprawowania w państwie władzy daje partii politycznej możliwość realizacji swojego programu. W okresie po-wyborczym, a przed powołaniem rządu, mamy do czynienia z okresem przejściowym, w którym program zwycięskiej partii politycznej podlega dalszej konkretyzacji i ewentualnie korekcie w wyniku uzgodnień koalicyjnych.

Wskazane w omawianym przepisie realizowanie programu rządu będzie polegało najczęściej na udziale członka korpusu służby cywilnej w realizacji określonych zadań wynikających z programu rządu, np. udziale w opracowaniu projektu założeń ustawy, dokumentu określającego strategię działania w pewnym obszarze, ale także w bieżącej pracy w administracji podatkowej przy realizacji założeń budżetu państwa.

Realizowanie programu rządu bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne jest związane z obowiązkiem przestrzegania zasady neutralności politycznej. W praktyce szczególnie istotne jest uświadom-mienie sobie, że zasada ta obowiązuje zarówno w przypadku sprawowania władzy przez partię polityczną, którą członek korpusu służby cywilnej popiera (nie publicznie, ale np. poprzez oddanie swojego głosu w wyborach na partię, która zwyciężyła w tych wyborach i sprawuje władzę), jak i, co szczególnie istotne, w odwrotnym przypadku.

Wyjaśniając znaczenie zasady lojalności, w § 16 pkt 4 zarządzenia wskazuje się, że zasada lojalności polega na udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej. W mojej ocenie, pkt 4 § 16 jest ściśle związany z pkt 2 tego paragrafu. Omawiany przepis odnosi się do wszelkich działań administracji rządowej, a więc również związanych z realizacją programu rządu. Przygotowując propozycje działań administracji rządowej, członek korpusu służby cywilnej powinien zatem działać w sposób profesjonalny. Udzielanie przełożonym opinii i porad obiektywnych oznacza pełne przedstawianie wszystkich posiadanych informacji i niekierowanie się jakimikolwiek uprzedzeniami przy formułowaniu ocen. Natomiast odwołanie do naj-lepszej woli udzielającego opinii i porad wskazuje na aktywność i zaangażowanie w podejmowane działania, motywowane nakazem pro-fesjonalnego wspierania przełożonych swoją wiedzą i doświadczeniem.

Przypisy

[1] Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (DzU z 2010 r., nr 90., poz. 593, z późn. zm.)

[2] Art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy.

[3] M. P. nr 93, poz. 953.

[4] M. P. nr 46, poz. 638.

powrót

Lojalne i rzetelne realizowanie programu Rządu RP bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne

O wypowiedzi odnoszące się do § 16 pkt 2 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, zgodnie z którym zasada lojalności polega w szczególności na lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne, poprosiliśmy praktyków administracji pełniących kluczową rolę w zarządzaniu realizacją programu rządu.

Zasada lojalności – jak ją rozumieć i stosować?

Mariusz Błaszczak

Poseł na Sejm RP

Przewodniczący Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2005–2007

Art. 1 ustawy o służbie cywilnej definiuje podstawowy cel funkcjonowania służby cywilnej w Polsce. Jest nim zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Takie określenie celu wskazuje jednocześnie na podstawowe zasady, na jakich służba cywilna powinna być oparta. Są to: profesjonalizm, rzetelność, bezstronność i apolityczność. Zachowanie tych zasad, zwłaszcza apolityczności i bezstronności, zagwarantowane jest licznymi szczegółowymi zapisami w treści ustawy.

Ustawa o służbie cywilnej w art. 15 ust. 10 nadaje Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do określenia, w drodze zarządzenia, wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej. Zarządzenie nr 70 z dnia 6 października 2011 r. w § 16 określa obowiązującą w służbie cywilnej zasadę lojalności. W poprzednio obowiązującym w tym zakresie zarządzeniu nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (należy pamiętać, że od wydania zarządzenia obowiązywały już 2 ustawy o służbie cywilnej: z 2006 r. oraz z 2008 r.) lojalność jest traktowana jako jeden z elementów zasad rzetelności i neutralności politycznej. Nowe zarządzenie z 2011 r. traktuje lojalność jako odrębną zasadę, powtarzając zapis z poprzedniego zarządzenia, z tym, że wskazano, iż zasada ta polega również na „lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne". Uszczegóławiając dalej, zarządzenie mówi jednocześnie o lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej, lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii oraz wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiadaniu poglądów na temat pracy swego urzędu.

Nie ulega wątpliwości, że urzędnik, członek służby cywilnej, powinien być lojalny wobec swoich kolegów, zwierzchników, urzędu i osób stojących na czele nadzorującego ich prace resortu oraz całej administracji rządowej. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii dotyczących realizacji tej zasady.

Po pierwsze, jako nadrzędną należy traktować, określoną również w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów nr 70, zasadę legalizmu. Rozumieć to należy w ten sposób, że lojalność nie może być w żadnym przypadku usprawiedliwieniem łamania obowiązujących przepisów prawa i że żadne polecenie zwierzchnika, mogące skutkować łamaniem prawa, nie powinno być realizowane. Wynika to z konstytucyjnego określenia Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego.

Po drugie, należy odróżnić lojalność wobec programu Rządu RP od podporządkowania doraźnym interesom osobistym lub partyjnym polityków, którzy go tworzą. Program rządu jest ogólnym zbiorem celów i planów dotyczących sfery działalności państwowej, które powinno realizować każde ugrupowanie polityczne, obejmujące w sposób odpowiedzialny ster rządów z mandatu demokratycznego. Interes polityczny wynika zaś z dążenia do zapewnienia sobie przychylności opinii publicznej i bezpiecznej pozycji w wewnętrznych strukturach partyjnych. Urzędnik, którego zwierzchnicy siłą rzeczy są aktywnymi politykami, powinien realizować ich politykę w ramach swego zakresu obowiązków, ale nie powinien podporządkować się ich działaniom, mającym na celu realizację ich interesu politycznego.

Jako przykłady takich działań podać można alokację inwestycji publicznych w tej, a nie w innej miejscowości lub zaangażowanie w aktywność polegającą wyłącznie na zwalczaniu opozycji.

Po trzecie, przestrzeganie zasady lojalności nie może prowadzić do sytuacji, w której ukrywane i tuszowane są przypadki oczywistych nieprawidłowości i naruszeń prawa. Instytucja tzw. *whistleblowera*, czyli osoby, która działając w interesie publicznym, ujawnia przypadki łamania prawa i nadużyć mających miejsce w instytucji, w której pracuje, odgrywa z punktu widzenia życia społecznego bardzo ważną, korzystną rolę. Nie można z góry zakładać, że urzędnik służby cywilnej występujący w tej roli łamie zasadę lojalności – pozostaje on w dalszym ciągu lojalny wobec Państwa, które reprezentuje, oraz porządku prawnego, jaki w nim obowiązuje.

powrót

Zasada lojalności w praktyce administracji publicznej w kontekście służby cywilnej

Prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Nauki o Państwie i Administracji Publicznej Instytutu Nauk Politycznych UW, kierownik Katedry Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego.

Specjalista w zakresie instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych problemów oraz jakości decydowania w instytucjach władzy i administracji publicznej państw europejskich.

W administracji rządowej pełnił funkcję m.in. sekretarza Rady Ministrów i szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także członka Rady Służby Cywilnej, konsultanta OECD (Paryż) i delegata Polski na sesję Zgromadzenia Ogólnego NZ (Nowy Jork) dotyczącą roli administracji publicznej w rozwoju społecznym.

Autor licznych publikacji na temat zmian w rządzeniu i decydowaniu publicznym, skutecznego działania w polityce oraz relacji między polityką i administracją publiczną w Polsce oraz innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Jest rzeczą sprawdzoną, że – bez względu na próby obiektywizowania stanowiska – o ocenach określonych rozwiązań w dużym stopniu współdecydują własne doświadczenia oceniającego. Tak jest i w moim przypadku w sprawach znaczenia zasady lojalności w administracji publicznej, mimo że u podstaw tej refleksji znajdują się także doświadczenia badawcze oraz wnioski wynikające z obserwacji prac rządów w czasie pobytów studyjnych w innych państwach OECD. Prezentowane tu stanowisko wynika więc w sposób oczywisty z doświadczeń zgromadzonych przez blisko dziesięć lat pracy w centrum administracji rządowej w Polsce, w okresie transformacji systemowej, na stanowiskach kierowniczych usytuowanych na pograniczu świata polityki i biurokracji, bo tak traktuję swoją pracę m.in. w charakterze sekretarza komitetu Rady Ministrów, sekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów, sekretarza Rady Ministrów, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz szefa doradców Prezesa Rady Ministrów, a w istocie także kilkuletnią obecność w Radzie Służby Cywilnej. Swoje znaczenie ma tu też czynnik czasu. Owe doświadczenia przypadły na okres, w którym mocno dawało o sobie znać spotkanie w ramach kadr urzędniczych „byłych" – mających rodowód sięgający poprzedniego ustroju politycznego – oraz „nowych" – rekrutowanych już z grona osób bez doświadczeń i obciążeń pracy w warunkach odchodzącego ustroju. To był również czas, w którym służba cywilna stawała się dopiero projektem praktycznym (i to nie bez trudności), zaś po obu stronach (tzn. polityków i urzędników zawodowych) mocno dawały o sobie znać próby nadania tej instytucji kształtu naruszającego jej istotę (m.in. przez próby tworzenia „swojej służby cywilnej", nadużywanie instytucji pełniących obowiązków bez przejścia merytorycznych procedur rekrutacyjnych oraz traktowanie nowego rozwiązania jako swoistej mody wymagającej przeczekania). Swoje znaczenie dla ograniczenia pola moich doświadczeń ma również fakt, że administrację publiczną, w tym obowiązujące i kształtowane zasady, widziałem wyłącznie z tzw. centrum rządu, które cechuje się przecież własną specyfiką jako miejsce administracji na rzecz rządzenia, w której sfera polityczna i administracyjna schodzą się najbardziej intensywnie.

Niezależnie od tych ograniczeń wydaje się sensowne podzielenie się tu kilkoma uwagami, które mogą mieć znaczenie także obecnie w perspektywie potrzeby podnoszenia jakości i modernizacji administracji oraz zmian w kierunku umacniania jej partycypacyjnego modelu.

Po pierwsze – pamiętać trzeba, że zasada lojalności wpisana jest w szerszy katalog zasad, takich jak poszanowanie praw i wolności, praworządność, profesjonalizm, rzetelność, jawność i przejrzystość działania, gospodarność dysponowania zasobami oraz ukierunkowanie na pogłębianie zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. Owe zasady wzajemnie się przenikają i warunkują. Odrębne rozpatrywanie dyspozycji wynikających z każdej z tych zasad nie może przynieść pozytywnych wyników. W szczególności widoczna jest tu korelacja między lojalnością oraz zaufaniem, szacunkiem i współdziałaniem. Między tymi, którzy nie mają do siebie zaufania oraz znajdują się w izolacji, można ukształtować najwyżej swoistą „lojalność urzędową", bardziej przypominającą formalne podporządkowanie niż postawę współodpowiedzialności i współuczestnictwa.

Po wtóre – trzeba pamiętać, że lojalność ma nie tylko potencjał pozytywny, ale i może stanowić osnowę zjawisk i procesów negatywnych. Może kreować grupy partykularnego interesu.

Jest to możliwe, gdy podstawą lojalności staje się grupowy interes (np. urzędników zawodowych), a nie wspólnie zdefiniowane i uświadomione wartości i powiązana z nimi misja służby publicznej, która może stanowić jedyną wartościową podstawę lojalności w relacjach funkcjonalnych między politykami zajmującymi stanowiska kierownicze i doradcze w administracji rządowej a urzędnikami zawodowymi. W relacjach między obu tymi grupami w administracji rządowej obecny jest spory potencjał zróżnicowania postaw i zachowań. Obie te grupy mają różne zadania i kompetencje (z jednej strony jest to programowanie i kontrolowanie, z drugiej – działania wykonawcze). Różnią je też mechanizmy rekrutacji i legitymizacji (rekomendacje polityczne i kryteria zawodowe), statusu (zatrudnienie okresowe powiązane z kalendarzem politycznym i zatrudnienie na zasadach zawodowych, nieraz na całe życie zawodowe), odpowiedzialności i oceny (prawo i kryteria polityczne oraz przede wszystkim prawo). Pojawia się tu wielkie wyzwanie, aby bez naruszania tej odmienności systemowej ograniczyć zachowania urzędników zawodowych, które nie służą realizacji programu rządowego, oraz zablokować utrudniające wykorzystanie zasobów publicznych egoistyczne traktowanie zasady neutralności politycznej, ale równocześnie nie doprowadzić do naruszenia istoty tej neutralności.

Po trzecie – jako aksjomat trzeba potraktować założenie, że lojalne i rzetelne realizowanie programu rządu przez urzędników zawodowych bez względu na ich przekonania i poglądy polityczne (o którym mowa w § 16 pkt 2 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej) może zostać w pewnym (ograniczonym) zakresie wymuszone przez prawo i układy hierarchiczne w administracji, ale ma szansę wystąpić w pełnym wymiarze tylko w warunkach wypracowania (a nie zarządzenia) tego stanu w ramach partnerskich stosunków i zaufania między politykami rządowymi i urzędnikami zawodowymi. To nakłada istotne obowiązki także na polityków. Kto wie, czy nie byłoby w szczególności pomocne w tym przypadku ograniczenie całkowitej swobody w zatrudnianiu w gabinetach politycznych przez wprowadzenie jakiegoś obiektywnego potwierdzenia kwalifikacji merytorycznych (minimum wiedzy o ekonomii, prawie i administracji) wymaganych od politycznych kandydatów do zatrudnienia w tych gabinetach. Do przemyślenia jest rozwiązanie przypominające egzaminy dla kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem skarbu państwa. Tak długo jak – z powodów merytorycznych – nie będzie uznania przez urzędników zawodowych pracowników gabinetów politycznych za partnerów, tak długo praktyczne zaangażowanie urzędników w działania na rzecz programu rządu może być ograniczone.

Po czwarte – zauważyć trzeba, że w relacjach między politykami i urzędnikami zawodowymi, a w efekcie w sferze lojalności tych ostatnich w realizowaniu programu rządu, są – w sposób rutynowy – dwa najtrudniejsze okresy. Pierwszy z nich przypada na ostatnie kilka lub kilkanaście miesięcy przed wyborami parlamentarnymi, w warunkach osłabienia poparcia dla gabinetu ministrów oraz w perspektywie zmiany zaplecza politycznego rządu. Niestety duża część urzędników przesiada się wówczas, co sam obserwowałem, na pozycje „obserwatorów" i nie zamierza być prymusami ostatnich dni prac rządowych. Zjawisko ma wyraźne powiązanie z siłą relacji konfrontacyjnych między rządzącymi i opozycją. Nie chodzi tu nawet o chęć manifestowania przez urzędników swoich własnych przekonań i poglądów politycznych, ale o postawy asekuracji. Drugi okres, w którym lojalność jest poddawana trudnej próbie, przypada na pierwsze miesiące funkcjonowania nowego gabinetu po wyborach parlamentarnych. Doświadczenie uczy niestety, że politycy, którzy rozpoczynają pracę w gabinetach rządowych, mają nieraz trudności z opanowaniem pokusy zmian na stanowiskach urzędniczych.

Poczynając od pierwszej po wojnie ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., już kilka razy nowy rząd połączył swoje deklaracje w sprawie uznania dla instytucji służby cywilnej z oceną, że w mechanizmach tej instytucji trzeba dokonać zmian, które skutkować będą zmianami kadrowymi na stanowiskach urzędniczych. Sam pamiętam tylko jednostkowe sytuacje, w których urzędnicy manifestowali mniej lub bardziej otwarcie swój dystans wobec linii programowej nowego rządu. O wiele częściej mogłem obserwować brak zrozumienia potrzeby współdziałania z zastanymi urzędnikami ze strony wkraczających do gabinetów rządowych polityków. Osobiście sądzę, że – niejako prewencyjnie – można rozważyć zwiększenie udziału opozycji parlamentarnej w kształtowaniu rozwiązań (w tym kadrowych) w służbie cywilnej. Obecnie mechanizmem takiego udziału jest Rada Służby Cywilnej, ale wydaje się, że to niedostateczna gwarancja zapewnienia powstrzymania rządu utworzonego przez polityków opozycyjnych przed pokusą „czyszczenia" kadr urzędniczych.

Po piąte – sam miałem możliwość obserwować także, że postawy lojalności i rzetelności urzędników w zakresie realizowania programu rządu słabły wówczas, gdy między samymi politykami rządowymi, w tym w stosunkach między koalicjantami rządowymi, zaczynało brakować determinacji i jednoznaczności programowej. Realizacja programu rządzenia wymaga przywództwa, gdy jego zabraknie trudno oczekiwać zaangażowania urzędników zawodowych.

powrót

Lojalność, dylemat polsko-europejski

Piotr Madziar

Od 2005 r. urzędnik Komisji Europejskiej w Dyrekcji Generalnej Rynek Wewnętrzny i Usługi

W 2004 r. i w kilku kolejnych latach instytucje Unii Europejskiej zatrudniły pewną grupę Polaków[1]. Wśród form zatrudnienia przeważają bezterminowe nominacje urzędnicze, jednak z różnych względów powszechne są także praktyki czasowego zatrudniania ekspertów narodowych oraz zatrudniania na podstawie czasowych kontraktów komercyjnych. Polacy pracujący w instytucjach unijnych spotykają się z problemem dualnej lojalności: z jednej strony chcą pracować z korzyścią dla kraju, z drugiej działają w organizacjach, które interes Unii uznają za nadrzędny wobec interesu krajowego. W wielu obszarach interesy te są odmienne i wymagają odmiennych decyzji i działań.

Celem tego artykułu jest przybliżenie zjawiska dualnej lojalności Polaków pracujących w instytucjach Unii Europejskiej w kontekście wpływu państw członkowskich na polityki Unii, zarządzania tym wpływem oraz w kontekście dojrzałości Polski jako członka Unii Europejskiej. W konkluzji zarysowana jest wizja integracji metod oddziaływania na Unię z udziałem mechanizmów nieformalnych wykorzystujących lojalność narodową, z centralną rolą rządu RP w tym procesie.

Dualna lojalność

Tego typu dylematy pojawiają się szczególnie wówczas, gdy istotny interes narodowy, często werbalizowany w oficjalnych dokumentach i wypowiedziach naszych organów państwowych i ich przedstawicieli, ściera się z odmienną oficjalną doktryną Unii, dobitnie akcentowaną przez jej przedstawicieli, zwykle nie-Polaków. Za przykład może posłużyć stosunek do węgla i innych paliw kopalnych w kontekście ograniczeń emisji gazów cieplarnianych, lansowanych przez UE wraz z innymi organizacjami międzynarodowymi.

W zależności od statusu służbowego w obu jurysdykcjach (jurysdykcji EU i jurysdykcji krajowej), formalne zobowiązania wyglądają odmiennie. Przykładowo, urzędnik krajowej służby cywilnej, jako ekspert narodowy oddelegowany czasowo do pracy w instytucji Unii Europejskiej, podczas całego okresu oddelegowania realizuje zasadę lojalności wobec rodzimej administracji, bowiem pozostaje w stosunku pracy ze swoją instytucją macierzystą[2]. Z drugiej jednak strony zobowiązany jest on kierować się interesem UE, bowiem wykonuje powierzone mu europejskie zadania w sposób obiektywny, bezstronny oraz w poszanowaniu obowiązku zachowania lojalności wobec Wspólnot[3].

Tego typu konflikt systemów wartości ma także miejsce w przypadku, gdy Polak w Unii nie jest urzędnikiem krajowym, a jedynie „zwykłym" obywatelem pełniącym czasowo funkcje eksperckie w instytucji unijnej. Wówczas motywy jego działań, uwzględniające interesy Polski zwykle w stopniu nie mniejszym niż w przypadku urzędnika, wynikać będą z jego patriotyzmu, światopoglądu wykształconego w latach młodzieńczych w procesach wychowania i edukacji, z uczestnictwa w krajowej kulturze i w obiegu informacji, także za pośrednictwem krajowych mediów dostępnych za granicą itp.

Również Polak będący mianowanym urzędnikiem instytucji unijnej, związany klauzulami statutowymi[4], nie jest wolny od tego typu wątpliwości, bez względu na naturę swych związków z krajową administracją. W każdym przypadku pojawia się zjawisko konfliktu systemów wartości, a wraz z nim dylemat dualnej lojalności.

Dynamika integracji

Dylematu odmiennych systemów wartości nie można rozpatrywać z pominięciem zjawisk towarzyszących procesom integracji Polski i innych krajów z Unią Europejską, a także z pominięciem nieformalnych form oddziaływania krajów Unii Europejskiej na jej polityki i prawo.

Polska jest stosunkowo nowym krajem członkowskim, z ograniczonym stażem. Jesteśmy w „dziecięcej" fazie integracji, charakteryzującej się między innymi dosłownym rozumieniem zasad i przepisów Unii Europejskiej, choć śmiało udowadniamy, że okres ten jesteśmy gotowi zamknąć i przejść do fazy „młodzieńczej", w której wszyscy zrozumiemy, w jaki sposób pogodzić interes krajowy z unijnym. W tej fazie oraz w kolejnych, przyszłych fazach naszej integracji, Polacy w strukturach Unii będą coraz bardziej świadomi związku ich indywidualnego działania w Unii z interesem krajowym. W fazie „dojrzałej" będziemy, mam nadzieję, świadomie budować polityki Unii i uczestniczyć w skonsolidowanym systemie oddziaływania na nie. Lojalność wobec naszego kraju ojczystego będzie jego istotnym elementem.

Oddziaływanie nieformalne, konsolidacja oddziaływania

Z obserwacji relacji urzędników i pracowników Unii Europejskiej z krajami ich pochodzenia można wyciągnąć kilka wniosków. Przede wszystkim doświadczone kraje członkowskie wypracowały efektywnie działające systemy kompleksowego oddziaływania na polityki Unii, wykorzystujące lojalność narodową swych obywateli pracujących w strukturach Unii. Lojalność ta może wyrażać się w rożnej postaci: czasem będzie to skrupulatnie wypełniony przez eksperta narodowego standardowy formularz dostarczający szczegółowych informacji pozwalających jego rodzimej administracji zmaksymalizować efekt jego pobytu w instytucji Unii. W innych przypadkach będzie to nieformalna wymiana informacji pozwalająca na zidentyfikowanie potencjalnych zagrożeń wśród planowanych inicjatyw, zwracająca uwagę na pojawiające się możliwości itp.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że w dzisiejszej Unii to właśnie nieformalne metody oddziaływania okazują się najskuteczniejsze i – wobec ich powszechności – stają się normą. Obszarem nieformalnego oddziaływania będą w pierwszej kolejności inicjatywy UE w fazach przygotowywania projektu poprzedzających fazę legislacyjną, a więc w fazach koncepcyjnej, przygotowawczej, planistycznej czy projektowej. W tym kontekście czekanie z wyrażeniem stanowiska krajowego do czasu pojawienia się oficjalnego projektu legislacyjnego lub projektu decyzji o alokacji środków jest nienaprawialnym błędem. Większość bowiem doświadczonych krajów członkowskich i innych stron istotnie zainteresowanych zagadnieniem będzie znała projekt (lub choćby jego założenia) dużo wcześniej i będzie starała się wpłynąć na jego kształt właśnie w sposób nieformalny, stosując odpowiednie elementy lobbingu narodowego (lub korporacyjnego). W takiej sytuacji pojawia się ogromne ryzyko, że ingerencja kraju dopiero w fazie końcowych prac nad treścią danego dokumentu w odpowiedniej komisji, grupie roboczej itp., może być spóźniona.

Praktyczne skutki różnic w efektywności systemów oddziaływania poszczególnych krajów członkowskich

Identyfikacja pracowników i urzędników Unii z interesami krajów ich pochodzenia ma swoje skutki. Niektórzy autorzy piszą wręcz o „renacjonalizacji" instytucji Unii, w szczególności Komisji Europejskiej, która z racji przygotowywania projektów decyzji czy aktów prawnych ma szczególnie uprzywilejowaną pozycję z punktu widzenia możliwości oddziaływania na nie we wczesnych etapach prac nad podejmowanymi inicjatywami. Mówimy o krajach silnych w Unii i słabych.

Jednym z obszarów dotkniętych tym zjawiskiem jest polityka kadrowa Unii. Można bowiem przypuszczać, że istniejące niezrównoważenie w obsadzie stanowisk i wykonywaniu funkcji – szczególnie związanych z podejmowaniem kluczowych decyzji – między obywatelami różnych krajów ma związek z odmiennym podejściem niektórych krajów członkowskich do konsolidacji oddziaływania na polityki Unii, a w szczególności czasem nadto „dosłownym" rozumieniem krajowej lojalności.

Co jest do wygrania?

Ponieważ stawki są wysokie, można dużo wygrać, ale i dużo stracić. Na naszych oczach dokonuje się podział Europy, tym razem nie żelaznymi kurtynami, ale niewidzialnymi strefami uprzywilejowania w dostępie do szans rozwojowych, edukacji, technologii czy statusu materialnego obywateli. Nie chcemy popełnić błędów np. Portugalii czy Grecji, a jednocześnie z zazdrością patrzymy na umiejętne zarządzanie członkostwem takich krajów jak Belgia czy Wielka Brytania. Marzymy o grze w pierwszej lidze, ale by tam się znaleźć, musimy śmiało zmierzyć się z pracą domową, jaką musimy wcześniej odrobić.

Co więc robić?

Wobec jeszcze nie w pełni wykorzystanych możliwości oddziaływania Polski w strukturach Unii Europejskiej, naturalne staje się pytanie, w jaki sposób wykorzystać „kartę lojalnościową" w europejskiej rozgrywce. Niewątpliwie, by mówić o więzi z krajem, a szczególnie o więzi emocjonalnej, musi być wola obu stron. Z jednej strony ci w Unii muszą rozpoznać konflikt systemów wartości w swej własnej sytuacji i nauczyć się nim zarządzać, nie zapominając, jaki paszport noszą w kieszeni. Z drugiej strony ich koledzy w kraju muszą docenić ogromną i często niezastąpioną rolę motywacji narodowej i lojalności patriotycznej w oddziaływaniu na Unię Europejską, bez względu na to czy sami popierają ten sposób funkcjonowania Unii, czy nie. Wzajemne zrozumienie nie jest łatwe, bowiem istnieje wiele barier ograniczających kontakty: dystans geograficzny, różnice światopoglądowe, polityczne i kulturowe, niższe wynagrodzenia nominalne w kraju, i wiele innych.

Zapewnienie zrównoważonego wpływu krajów członkowskich na polityki europejskie wymaga nie tylko zbudowania bazy lojalnościowej naszych obywateli w Unii, ale również identyfikacji i zapobiegania przypadkom zbyt „dosłownej" lojalności obywateli innych krajów.

Zadziałanie mechanizmów tego rodzaju jest w Polsce szczególnie trudne, jednak nie niemożliwe. Nasza identyfikacja z państwem nie jest silna, bo i nasza państwowość nie jest tak ugruntowana jak w zachodnich demokracjach, z powodu licznych nieciągłości na przestrzeni wieków. Za tym idzie wciąż ograniczone zaufanie do instytucji państwowych jako skutecznych obrońców naszych interesów narodowych.

Wnioski do rozważenia

Konieczna jest budowa wzajemnego zaufania Polaków w Unii i w kraju poprzez systematyczne i zinstytucjonalizowane na poziomie rządu RP zarządzanie wpływem, obejmujące wszystkie organy współpracujące i wszystkie ich szczeble, wszystkie formy oddziaływania z oddziaływaniem nieformalnym włącznie, motywujące uczestników do właściwych zachowań, optymalizujące obieg informacji i zapewniające nieulotną pamięć instytucjonalną mimo mijających kadencji parlamentarnych, zmian rządów, ministrów i osób reprezentujących kraj w pracach nad poszczególnymi, wąskimi zagadnieniami, będącymi przedmiotem zainteresowania Unii itp.[5]. Pozostaje jedynie oczekiwać, że tego typu porozumienie przyjęte zostanie jako pakt na rzecz Polski przez odpowiednich decydentów, bez podziałów na Polaków tu i tam.

Obecnie w kraju krystalizuje się model koncentrujący te zadania, i środki na nie przeznaczone, w rękach MSZ. Zgodnie z tym rozwiązaniem, istniejące w MSZ mechanizmy i kultura organizacyjna winny zapewnić skuteczność nie tylko tej klasycznej dyplomacji, ale również dyplomacji gospodarczej w szerokim tego słowa znaczeniu. Dyplomacja ta winna skorzystać z zasobów, wiedzy i doświadczeń wszystkich aktorów krajowych w procesie integracji europejskiej, w tym całego rządu, samorządów terytorialnych, środowisk akademickich i naukowych, organizacji pozarządowych, samorządów gospodarczych itd. To ogromne wyzwanie, bez precedensu w polskiej administracji. Stopień szczegółowości legislacji europejskiej jest ogromny, podobnie jak wiedza potrzebna, by należycie zidentyfikować zagrożenia dla Polski, pojawiające się możliwości, oraz należycie nimi zarządzać. Istniejący prototyp systemu poddaliśmy próbie podczas naszej prezydencji w Radzie UE. Wiele mechanizmów zadziałało, mieliśmy więc powód do dumy z „wykonanego zadania". Błędna jest jednak sama koncepcja „wykonanego zadania", bowiem do realizacji naszych celów w Unii jeszcze sporo brakuje, a działania, które podjęliśmy podczas prezydencji, powinniśmy kontynuować z podobną, jeśli nie większą skutecznością, także teraz, gdy pozbawieni jesteśmy przywileju przewodniczenia posiedzeniom Rady Unii Europejskiej. Bez naturalnych atutów jakie posiada przewodniczący konieczne jest wykorzystanie „karty lojalnościowej". To właśnie lojalność narodowa może stać się głównym, a często jedynym motywatorem uczestnictwa w tym systemie. Tylko tak wykażemy dojrzałość naszej drużyny, w której każdy zna swoją rolę, i w której bramki strzela się także z drugiej i z trzeciej linii, również wówczas, gdy nie ma czystych pozycji strzeleckich.

W powyższym tekście wyrażam moje własne stanowisko i poglądy. Nie mogą one być interpretowane jako oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej.

Przypisy

[1] 1 stycznia 2014 r. w samej Komisji Europejskiej pracowało 1437 Polaków – w tym większość urzędników, członków europejskiej służby cywilnej – European Commission 2014 HR Key Figures Card http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf.

[2] Procedury delegowania ekspertów narodowych do pracy w strukturach Unii Europejskiej – dokument przyjęty przez Komitet ds. Europejskich w dniu 20 lutego 2014 r. http://www.msz.gov.pl/resource/54b8f7d9-a5ca-4e1a-9b25-ea0e76221782:JCR.

[3] Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 12 listopada 2008 r. dotycząca zasad mających zastosowanie do oddelegowanych ekspertów krajowych i ekspertów krajowych odbywających kształcenie zawodowe w ramach służb Komisji, Art. 7 (1) – a, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/regime_end_pl.pdf.

[4] Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, Art. 11,

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:PL:PDF.

[5] Koncepcja zintegrowanego systemu krajowego oddziaływania na polityki i instytucje Unii Europejskiej została szerzej zaprezentowana w publikacji: *Oddziaływanie na procesy decyzyjne Unii Europejskiej*, pod redakcją dr. Jana Majchrowskiego, Warszawa 2013.

powrót

Lojalność w pracy z mediami

Paweł Mikusek

Rzecznik Ministerstwa Środowiska, od 10 lat w administracji rządowej na stanowiskach związanych z komunikacją społeczną, kierował m.in. Departamentem Informacji i Promocji w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Absolwent polonistyki na Uniwersytecie Warszawskim, a także Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Rzecznicy wielu instytucji administracji centralnej to urzędnicy. Czy w debacie publicznej, często gwałtownej i pełnej emocji, jest miejsce na zasady etyki służby cywilnej? Słuchając potocznych opinii i powtarzanych terminów: „czarny PR", „ustawka", „spin doktor", można mieć wątpliwości.

Wątpliwości dotyczą wypowiedzi nie tylko osób bezpośrednio odpowiedzialnych za komunikację. Dziennikarze nierzadko wolą rozmawiać z ekspertami i merytorystami, traktując rzeczników jedynie jako swoistych moderatorów kontaktów mediów z urzędem. Każdy urzędnik może więc zostać poproszony o wypowiedź do kamery lub o wywiad. Gdzie jest wtedy miejsce na etykę? Prześledźmy ten problem na przykładzie zasady lojalności.

Lojalność wobec Rzeczypospolitej Polskiej

Budowanie zaufania obywateli do organów administracji publicznej odbywa się nie tylko w trakcie typowej pracy urzędniczej – działalności legislacyjnej i stosowaniu przepisów prawa. Urzędnik buduje wizerunek służby cywilnej także wtedy, gdy wypowiada się dla mediów. Podczas przygotowań do rozmowy z dziennikarzem warto mieć tego świadomość. Nasze słowa, argumenty, ale także strój i miejsce, w którym zostaniemy sfilmowani lub sfotografowani, będą miały wpływ na to, jak postrzegana jest cała administracja publiczna. Oglądając wywiady z pracownikami urzędów, telewidzowie widzą nie tylko konkretne osoby z imieniem i nazwiskiem, ale po prostu urzędników. Jeżeli zaprezentujemy się jako osoby życzliwe, otwarte i gotowe do wyjaśnień, możemy mieć nadzieję, że złagodzimy w oczach odbiorców negatywne stereotypy dotyczące służby cywilnej.

Z mojego doświadczenia, największym wyzwaniem dla pracowników administracji jest przekazywanie informacji w sposób zrozumiały dla odbiorców. Projekty ustaw i decyzje administracyjne są pisane językiem prawa, a większość korespondencji urzędowej to język prawniczy. W sytuacji publicznej urzędnicy odruchowo wypowiadają się w sposób, do jakiego przywykli w codziennej pracy. Warto przed wystąpieniem zastanowić się, co z naszych słów zrozumieją widzowie? Z mojej praktyki: czy zamiast poprawnego terminu „gaz ziemny z formacji łupkowych" używać zrozumiałego dla wszystkich pojęcia „gaz łupkowy"? Czy zamiast „odpady komunalne" powiedzieć „śmieci"? Ekspert zawsze powie „odpady", ale czy ktokolwiek usłyszał w domu „idź, wyrzuć odpady komunalne"? „Selekcja u źródła" czy „sortowanie w domu"?

Jeżeli chcemy budować wizerunek przyjaznego państwa i przyjaznej administracji, swoiste tłumaczenie eksperckiego języka na język zrozumiały dla odbiorców jest niezbędne. Żeby to zrozumieć, wystarczy przeczytać jedno zdanie z raportu podsumowującego badania społecznego wizerunku służby cywilnej: „Z analizy wyłania się obraz państwa jako obcego, abstrakcyjnego tworu, aparatu administracyjnego, bezdusznego zbiurokratyzowanego bytu, które jest tworem niezrozumiałym, alogicznym i którego mechanizmy funkcjonowania są dla obywatela nieczytelne, skomplikowane i niedostępne"[1]. Mówienie prosto w sytuacji publicznej to dla mnie praktyczna realizacja zasady lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej.

Lojalne i rzetelne realizowanie programu rządu RP bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne

Znane z mediów polskie debaty publiczne to przede wszystkim prezentacja własnych opinii i wymiana politycznych ciosów. W jaki sposób unikać w nich przedstawiania własnych przekonań i poglądów? Odpowiedzią mogą być fakty. Zamiast wyrażania ocen, urzędnicy powinni koncentrować się na prezentacji danych i informacji o obowiązujących przepisach. To zaskakujące jak wiele można wyrazić jedynie za pomocą wyliczenia faktów. Odbiorca chętnie przyjmie naszą argumentację na rzecz zmiany jakiejś ustawy, jeżeli wymienimy kilka jej usterek, najlepiej posiłkując się przykładami wziętymi z życia. Nie powinniśmy natomiast mówić, że ustawa jest zła, źle napisana, czy nie najlepiej oceniamy jej inicjatorów. W mojej ocenie przedstawianie własnych poglądów politycznych jedynie osłabia argumentację urzędnika. Prezentacja liczb i faktów wskazujących jak sprawy mają się w rzeczywistości to wyjątkowo silna broń. Czy pracownicy administracji zarabiają za dużo czy za mało, można się kłócić godzinami. Jeżeli podamy wysokość średniego wynagrodzenia pracownika administracji, a potem odpowiednią liczbę dla sektora przedsiębiorstw, zbliżymy się do zakończenia sporu bez ujawniania własnych przekonań. Czy urzędników jest za dużo? Niektórzy zawsze powiedzą, że tak, a inni, że jest wręcz przeciwnie. Ja jednak proponuję fakty – porównanie zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej z liczebnością administracji w innych krajach.

Lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych; gotowość do wykonywania poleceń służbowych tak, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka

Czy pamiętają Państwo swoją ostatnią prywatną wizytę w jakimś urzędzie? Kiedy wymieniamy dowód osobisty, nie jest dla nas szczególnie ważne, jak dokładnie nazywa się komórka organizacyjna, która nas obsłuży. To, jak zostaniemy potraktowani, będzie dla nas podstawą do oceny całego urzędu gminy. Podobnie jest z wypowiedziami dla mediów. Wypowiadając się publicznie, reprezentujemy cały urząd. Szczegóły organizacyjne i wewnętrzne relacje zwykle nie są interesujące dla odbiorcy. Kiedy jestem pytany o losy jakiejś sprawy w moim urzędzie, odpowiadam w imieniu całego urzędu, a nie tylko własnego biura czy departamentu. Lojalność wobec współpracowników to świadomość, że w sytuacji publicznej reprezentuję ich wszystkich. Kiedy więc jestem pytany o losy projektu nowelizacji, nie odpowiem: „już tydzień temu mój departament wysłał uwagi do Departamentu Prawnego". Powinienem odpowiedzieć w imieniu całego urzędu. To oczywiście oznacza, że przygotowując się do publicznego wystąpienia, nie ograniczam się do sprawdzenia postępowania jedynie mojego departamentu w danej sprawie. Nierzadko ta sama kwestia widziana z perspektywy różnych komórek organizacyjnych wygląda inaczej. W takiej sytuacji warto zwrócić się do rzecznika, jego rola polega między innymi na tym, aby we współpracy z kierownictwem urzędu znaleźć wspólny punkt widzenia całej organizacji na daną sprawę.

Udzielanie przełożonym obiektywnych porad i opinii, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą

Urzędy prowadzą działania komunikacyjne między innymi dlatego, że bez tego trudno w ogóle o rzetelne realizowanie zadań administracji. Co prawda, zasada, że nieznajomość prawa szkodzi, nadal obowiązuje, ale – z drugiej strony – żaden człowiek nie jest w stanie zapoznać się ze wszystkimi obowiązującymi regulacjami i na bieżąco śledzić procesu legislacyjnego. Bez aktywności ze strony urzędów, informowania zainteresowanych o zmianach w prawie, przepisy mogą pozostać martwe albo wywołać niepotrzebne kontrowersje.

Media i debata publiczna to najlepszy kanał dotarcia do dużej grupy odbiorców z informacją, że przepisy ich dotyczące się zmieniają. Jeżeli na przykład na wzór niektórych innych państw wprowadzono by w Polsce obowiązek wożenia w kabinie samochodu osobowego na widocznym miejscu kamizelek odblaskowych, wolałbym dowiedzieć się o tym z radia czy internetu, a nie podczas kontroli drogowej. Porady i opinie urzędników dotyczące takiego aktu prawnego nie powinny więc ograniczać się do sugerowania najlepszego możliwego brzmienia artykułu ustawy. Osoby przygotowujące podobną zmianę powinny uwzględnić działania komunikacyjne.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że rzecznicy zwykle nie uczestniczą na bieżąco w pracach merytorycznych. Warto z wyprzedzeniem informować pracowników odpowiedzialnych za komunikację, że pojawia się projekt lub sprawa, która będzie wymagała nagłośnienia lub wzbudzi zainteresowanie opinii publicznej. Bez wsparcia ze strony współpracowników rzecznicy będą o ważnych komunikacyjnie sprawach dowiadywać się z porannych przeglądów prasy.

Wykazywanie powściągliwości w publicznym wypowiadaniu poglądów na temat pracy swego i innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji

Powściągliwość w publicznym wypowiadaniu poglądów to między innymi wspomniane koncentrowanie się na faktach, a nie subiektywnych ocenach. Urzędnik nie powinien oceniać działalności innej instytucji, a jedynie prezentować dane związane z wybraną sprawą.

Co prawda, przepisy wyraźnie wskazują osobne właściwości dla każdego urzędu, ale w praktyce kompetencje instytucji są ze sobą powiązane. Gaz łupkowy to domena Ministra Środowiska nadzorującego koncesje geologiczne w Polsce, ale przecież to także temat istotny dla Ministra Finansów (podatki), Ministra Gospodarki (energetyka) czy Ministra Skarbu Państwa (spółki z kapitałem publicznym). Decyzje w tej sprawie podejmowała Rada Ministrów. Wypowiadając się publicznie o gazie łupkowym, muszę wcześniej poznać perspektywę każdego z tych urzędów. Dobrze przygotowany komunikat będzie wyrażać zdanie mojej instytucji, ale nie będzie sprzeczny z celami pozostałych.

Przygotowując się do wypowiedzi publicznej, warto się zastanowić, jakie inne urzędy są zainteresowane daną sprawą i jakie jest ich stanowisko. Nierzadko warto skonsultować się z tymi urzędami przed wystąpieniem. W tej kwestii rzecznicy mogą być bardzo pomocni. Sprawnie działająca komórka komunikacyjna posiada listy kontaktów do swoich odpowiedników w instytucjach, z którymi urząd ma wspólne obszary zainteresowań. Nawet jeżeli spór pomiędzy urzędami jest nie do uniknięcia, zasada lojalności nadal obowiązuje. Rzecznicy mogą nawzajem informować się o działaniach komunikacyjnych swoich instytucji, żeby wyjaśnienie sprawy przebiegało w możliwie najlepszej atmosferze.

Kluczem do praktycznego stosowania zasady lojalności w pracy rzecznika i urzędników uczestniczących w debacie publicznej jest dobre przygotowanie. Przed wypowiedzią należy ustalić, jaki komunikat chcemy przekazać odbiorcom. Nawet jeżeli to wywiad i będziemy jedynie odpowiadać na pytania, wiemy w jakiej sprawie przychodzi do nas dziennikarz i zwykle domyślamy się kierunku, w jakim potoczy się rozmowa. Warto sprawdzić i spisać kluczowe dane, jakimi możemy się posiłkować. Koniecznie trzeba ustalić stan sprawy nie tylko w naszej komórce organizacyjnej, ale i w całym urzędzie. Kolejny etap to ocena, czy w administracji są inni interesariusze i jak nasz problem wygląda z ich perspektywy.

Na końcu, przed wystąpieniem, należy sformułować kluczowe tezy. Warto zanotować na kartce trzy do pięciu zdań, które w możliwie prosty sposób wyrażą nasze najważniejsze komunikaty. Zawarcie w kilku zrozumiałych zdaniach czasem bardzo skomplikowanej materii nie jest łatwe i każdy ma prawo domagać się pomocy rzecznika w tej sprawie. Dla urzędnika najważniejszym zadaniem w procesie komunikacji jest samo wystąpienie publiczne. Przy całym stresie i nieprzewidywalności wielu zdarzeń nie można zapomnieć o wygłoszeniu wypracowanych w poprzednim etapie tez.

Przypis

„Społeczny wizerunek służby cywilnej". Raport podsumowujący w ramach projektu „Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej", Warszawa, 2011 r., „Przegląd Służby Cywilnej" 2012/1, s. 43–46;
http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc__nr_1__16_s_l_2012_1.pdf.

powrót

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

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach.

Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

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

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

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

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL