



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, listopad 2016

Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników i propozycje rozwiązań¹

Grzegorz Makowski

Jak zwracają uwagę chyba wszyscy badacze tego zagadnienia, konflikt interesów jest w zasadzie stanem stałym, szczególnie w sferze publicznej². Potencjalnie bowiem każda osoba pełniąca funkcję publiczną – zarówno urzędnik, jak i polityk – przez cały czas odgrywania swojej roli musi odpowiadać sobie na pytanie o to, czy powinien podążać za normą, która nakazuje dbałość o interes ogółu (państwa i społeczeństwa), czy też raczej skoncentrować się na zaspokojeniu własnych potrzeb lub innych partykularnych interesów (na przykład rodziny, konkretnych klientów danej instytucji, lobbystów). Fundamentem nowoczesnej służby publicznej jest dualizm – podział na sferę publiczną i sferę prywatną – który na poziomie indywidualnym wywołuje nieustający dylemat, sprawiając, że większość urzędników często znajduje się w sytuacji co najmniej potencjalnego konfliktu interesów. Jest to więc w pewnym sensie stan normalny, który sam w sobie nie ma negatywnych konotacji. Na przykład oddanie wartościom rodzinnym nie musi kolidować z obowiązkiem działania zgodnie z prawem i w ochronie interesu publicznego. Zatrudnienie w urzędzie krewnego, jeśli ma on odpowiednie kwalifikacje i zdobywa stanowisko w ramach normalnej procedury, teoretycznie będzie zgodne z interesem publicznym. Niemniej jednak z punktu widzenia celów, jakim powinny służyć instytucje publiczne, nawet potencjalny konflikt interesu stanowi ognisko ryzyka. Aby zatem wyeliminować ewentualne negatywne konsekwencje takiego stanu rzeczy, dokonuje się wyborów, które przekładają się na sposób organizacji i zarządzania instytucji publicznych, ograniczając z tego powodu na

¹ Artykuł jest fragmentem raportu Fundacji im. Stefana Batorego z 2014 r. pt. *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Konflikt_interesow_w_administracji_rzadowej_raport.pdf [dostęp: 18 listopada 2016 roku]

² T. Potkański, *Konflikt interesów*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005; A. Lewicka-Strzałecka, *Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów*, [w:] *Konflikt interesów – konflikt wartości*, red. A. Węgrzecki, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

przykład możliwość wzajemnego zatrudniania krewnych w urzędach państwowych czy zaistnienia między nimi bezpośredniego stosunku podległości.

To tylko jeden przykład sytuacji, w której potencjalny konflikt interesu może stać się konfliktem rzeczywistym, jego rezultatem będzie zaś nepotyzm. Przytoczyliśmy także jedną z tradycyjnych technik zarządzania konfliktem interesu w instytucjach publicznych, która ma temu zapobiec. Współczesna, coraz bardziej skomplikowana struktura administracji publicznej wymaga jednak stałego przyglądania się konfliktowi interesów i analizowania tego zjawiska, badania obszarów ryzyk i tworzenia nowych, lepszych mechanizmów zabezpieczających przed negatywnymi skutkami występowania konfliktu interesów. Taki również cel miał monitoring, którego wyniki streszczamy poniżej.

Dostępne badania pozwalają sformułować diagnozę stanu zabezpieczeń przed negatywnymi konsekwencjami konfliktu interesów w polskiej administracji rządowej, a także przedstawić rekomendacje dotyczące sposobu poprawy tych zabezpieczeń – nie tylko przez interwencje legislacyjne, ale przede wszystkim przez działania organizacyjne wewnątrz samych instytucji.

Podstawą wniosków, które tutaj przedstawiamy, są cztery źródła informacji:

- analiza przepisów prawa,
- analiza dokumentów (w tym również wewnętrznych aktów regulacyjnych) otrzymanych od wszystkich ministerstw,
- opinie urzędników (przede wszystkim dyrektorów generalnych i dyrektorów departamentów, ale także urzędników niższej rangi) na temat konfliktu interesów w administracji rządowej i możliwości ograniczania związanych z nim ryzyk,
- dyskusje w gronie specjalistów ze środowisk eksperckich, akademickich i pozarządowych oraz reprezentantów administracji rządowej.

Zróznicowanie to zapewnia zatem dość szeroki ogląd interesującego nas zagadnienia i możliwość odpowiedzi na pytania, które postawiliśmy, przystępując do monitoringu.

Oprócz ustalenia, jakim instrumentarium dysponuje administracja rządowa w radzeniu sobie z problemem konfliktu interesów i jakie ewentualnie usprawnienia mogą być brane pod uwagę, interesowały nas także bardziej szczegółowe kwestie, między innymi:

- **Jaką wiedzę o konflikcie interesów dysponują urzędnicy administracji rządowej – czy są jej świadomi?**
- **Jakie działania podejmują poszczególne ministerstwa, aby zapobiegać konfliktowi interesów i ograniczać jego skutki?** Czy tworzą wewnętrzne polityki w tym zakresie, czy dysponują konkretnymi rozwiązaniami (regulaminami, instrukcjami, wytycznymi), czy stosują deklaracje konfliktu interesów, czy informują i edukują swoich pracowników, w jaki sposób postępować w sytuacji konfliktu interesów, czy stosują sankcje za przekroczenie standardów lub prawa w związku z konfliktem interesów?
- **Jaka jest skuteczność podejmowanych działań lub istniejących polityk wobec konfliktu interesów?** Jak są one oceniane przez samych reprezentantów ministerstw?

Omówienie diagnozy rozpoczniemy od stwierdzenia, że zagadnienie konfliktu interesów nie jest dobrze rozpoznane w polskim systemie prawnym. W zasadzie nie istnieje legalna definicja konfliktu interesów, choć w wielu aktach prawnych można odnaleźć znamiona tego zjawiska. Rozproszenie i fragmentaryzacja rozwiązań (autorzy ekspertyzy słusznie wytykają, z jednej strony, kazuistyczność istniejących przepisów, z drugiej zaś strony – ich zbytnią ogólnikowość), które mogą posłużyć do ograniczania negatywnych skutków konfliktu interesów, właściwie uniemożliwia sformułowanie spójnej propozycji tego, jak to zjawisko powinno być rozumiane i rozpoznawane, gdzie tkwią główne obszary ryzyka i w jaki sposób można mu

przeciwdziałać. **Polski system prawny nie jest więc dobrą podstawą projektowania polityk w obszarze kontroli konfliktu interesów.** Uzasadniony wydaje się zatem postulat uporządkowania i ujednolicenia istniejących przepisów oraz sformułowania ustawowej definicji konfliktu interesów (wrócimy jeszcze do tej kwestii, omawiając rekomendacje).

Chaos, jak się zdaje, panuje również w świadomości urzędników. Analiza odpowiedzi ministerstw na pytanie o to, z jakiej infrastruktury prawnej i instytucjonalnej korzystają, chcąc zarządzać konfliktem interesów, a także opinii dyrektorów generalnych resortów i dyrektorów departamentów oraz urzędników niższych szczebli (co prawda niereprezentatywną, ale przynoszącą wiele interesujących informacji próbkę opinii tej ostatniej grupy uzyskaliśmy dzięki uprzejmości Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) ujawnia interesujące rozbieżności. Z odpowiedzi na pytanie o polityki ministerstw wobec konfliktu interesów wynika, że **resorty często nie zdają sobie sprawy z możliwości wykorzystania tak podstawowych instrumentów, jak procedura kontroli zarządczej czy Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej („zarządzenie etyczne”).** Odpowiedzi udzielone przez urzędników w badaniach ankietowych przeprowadzanych przy okazji szkoleń Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Departamentu Służby Cywilnej sugerują, że **większość kadr ministerstw i innych urzędów centralnych może nie mieć wystarczającej wiedzy i stosownego przygotowania, aby odpowiednio reagować w sytuacjach konfliktu interesów.** Opinie wyrażane w ankietach współgrają również z wynikami analizy dokumentów – istnieje zapotrzebowanie na działania informacyjne i edukacyjne dotyczące konfliktu interesów w administracji publicznej. Tymczasem dyrektorzy generalni ministerstw i dyrektorzy departamentów wyrażają w wywiadach przekonanie, że ich instytucje i podlegli im pracownicy mają odpowiednie przygotowanie do reagowania w sytuacjach konfliktu interesów. Niestety, więcej danych, które zgromadzono w ramach realizacji niniejszego projektu, świadczy o tym, że optymizm kadry zarządzającej ministerstwami jest trochę na wyrost. Wprawdzie sytuacja – świadomość problemu konfliktu interesów wśród urzędników – z pewnością jest znacznie lepsza niż kilka czy kilkanaście lat temu, wyższe są także – co wskazywali dyrektorzy – standardy funkcjonowania, kontroli i nadzoru, ale wiele zostało jeszcze do zrobienia, o czym świadczy przegląd rozwiązań instytucjonalnoprawnych i czego dowodzą opinie samych urzędników.

Trzeci wniosek z przeprowadzonej diagnozy dotyczy braku systemowego podejścia do problematyki konfliktu interesów – zarówno na poziomie polityki państwa, jak i wewnątrz poszczególnych ministerstw – co skłania do postawienia hipotezy, że również w innych instytucjach publicznych (na przykład w samorządach) sytuacja jest podobna. **Na poziomie polityki państwa brak szerszego spojrzenia na kwestię konfliktu interesów ujawnia się nie tylko we wspomnianym już rozproszeniu instrumentów prawnych, ale także w braku inicjatyw, żeby ten stan rzeczy zmienić.** Co prawda przyjęty w 2014 roku, gdy monitoring był już w toku, *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*³ przewiduje podjęcie działań polegających na analizie i sformułowaniu konkretnych rekomendacji, w tym o charakterze legislacyjnym, ale do zakończenia prac nad niniejszym raportem nie odnotowano niemal żadnych postępów w realizacji tych zapisów programu. Wyjątek stanowi projekt Ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, przedstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości w połowie lipca 2014 roku, który zwiera kilka rozwiązań zbieżnych z postulatami płynącymi z przedstawionych tutaj analiz (o czym będzie jeszcze mowa).

Nie czekając jednak na rozwiązania na poziomie polityk publicznych, **można oczekiwać, że ministerstwa będą przejawiać inicjatywę w budowaniu wewnętrznych polityk wobec konfliktu interesów, przynajmniej do pewnego stopnia wystandaryzowanych. Tymczasem przeprowadzony monitoring**

³ *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* – <http://dokumenty.rcl.gov.pl/M2014001047601.pdf> [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku].

wskazuje, że zróżnicowanie w podejściu do tego zagadnienia jest ogromne. Część resortów ma całkiem dobrze przemyślane i rozwinięte systemy przeciwdziałania korupcji, w tym również ryzykom związanym z konfliktem interesów (na przykład Ministerstwo Obrony Narodowej), część – jak się zdaje – dysponuje pewną infrastrukturą czy wewnętrzną polityką, ale w dużym stopniu pozostaje ona na papierze (na przykład Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi albo Ministerstwo Gospodarki), w części zaś, jak już wspomniano, pojęcie konfliktu interesów jest tak słabo uświadomione, że nawet najbardziej podstawowe rozwiązania nie są traktowane jako narzędzia przeciwdziałania temu problemowi. Nakłada się na to jeszcze niedostatek działań informacyjnych i edukacyjnych. Tymczasem należałoby oczekiwać, że standardy radzenia sobie z konfliktem interesów – niezależnie od różnic w funkcjach i działalności poszczególnych resortów – powinny mieć jakikolwiek, choćby najniższy, wspólny mianownik.

Nie chodzi przy tym o tworzenie rozwiązań tylko dlatego, że konflikt interesów przynosi negatywne skutki. Skala problemów związanych z tym nadużyciem nie wydaje się znaczna, o czym świadczą nieliczne postępowania dyscyplinarne (uwzględniając nawet istnienie „ciemnej liczby” nieujawnionych spraw). Niemniej jednak głośniejszych i kosztownych dla państwa skandali korupcyjnych, u których podłoża leży konflikt interesów, jest dostatek (żeby wspomnieć tylko „afere informatyczną” z nadużyciami szacowanymi na wiele milionów złotych⁴), co stanowi wystarczający powód, żeby rozwijać mechanizmy zabezpieczające państwo przed związanymi z tym ryzykami. **Główny argument za rozwijaniem polityk wobec konfliktu interesów i nadawaniem im wysokiego priorytetu płynie z dorobku współczesnej wiedzy o zarządzaniu organizacjami. Tutaj nacisk na wartości, etykę i kształtowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej instytucji, aby tworzyła ona swoisty wewnętrzny system immunologiczny zabezpieczający przed nadużyciami, jest bardzo wyraźny⁵. Organizacja, która nie ma własnej spójnej polityki wobec konfliktu interesów, nie może być uznana za uczącą się, rozwijającą się i nowoczesną.**

Przechodząc do najważniejszych rekomendacji – spośród propozycji o najogólniejszym charakterze – należy przede wszystkim uwypuklić:

- **postulat sformułowania spójnej polityki państwa wobec konfliktu interesów w administracji publicznej** (choć nie tylko, ponieważ kwestia konfliktu interesów na przykład wśród przedstawicieli parlamentu jest właściwie nieuregulowana, nie stanowi to jednak przedmiotu niniejszego opracowania)⁶,
- **postulat uporządkowania i ujednolicenia przepisów dotyczących zachowania bezstronności i** (lub) bezpośrednio kwestii konfliktu interesów,
- **potrzebę sformułowania i wprowadzenia do systemu prawnego ogólnej koncepcji** (definicji) konfliktu interesów.

Dwa ostatnie postulaty mogą być zrealizowane na co najmniej kilka sposobów. **Wstępem do jakichkolwiek prac powinna być pogłębiona analiza prawa** – do czego punktem wyjścia mógłby być niniejszy raport – wskazująca precyzyjnie, w jaki sposób ujednolicić obowiązujące przepisy i gdzie umiejscowić koncepcję (definicję) konfliktu interesów.

⁴ W. Czuchnowski, M. Jałoszewski, *Szef CBA: To największa afera w historii. Zmowy cenowe i łatwe pieniądze działają jak narkotyki*, „Gazeta Wyborcza”, 21 listopada 2013 roku.

⁵ K. Batko-Tołuć, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 52–61. Por. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, wrzesień 2008 roku – http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi.pdf [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku].

⁶ G. Makowski, *Lifting the Lid on Lobbying. Report from Poland*, Fundacja im. Stefana Batorego, TI-Secretariat [mps].

Jedną z możliwości stworzenia ogólnych ram prawnych postępowania w sytuacji konfliktu interesów w administracji publicznej może być zmiana (uzupełnienie) przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – tam również mogłaby się znaleźć definicja konfliktu interesów.

Innym kierunkiem mogłby być powrót do koncepcji specjalnej ustawy regulującej problematykę konfliktu interesów. Ustawa taka mogłaby przy okazji pomóc w redukcji nadmiernej liczby przepisów. Inicjatywa rządowa z 2011 roku zasługiwała na krytykę i przez to nie wyszła poza stadium wczesnego projektu⁷. Niemniej jednak pewne elementy tam zawarte mogłyby być wykorzystane do przedłożenia nowego projektu całościowej regulacji, na przykład postulat ujednoczenia przepisów dotyczących prowadzenia rejestru korzyści, zaostrzenia zasad zatrudniania urzędników przez przedsiębiorców po zakończeniu pracy w administracji, zasad składania, kontroli i publikowania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o konflikcie interesów.

Jeśli zaś chodzi o zdefiniowanie pojęcia konfliktu interesów i stworzenie jednolitych standardów dla administracji publicznej, istnieją jeszcze co najmniej dwie możliwości. Pierwsza to **uzupełnienie wszystkich aktów prawnych regulujących pragmatyki służbowe w administracji publicznej (między innymi Ustawy o służbie cywilnej, Ustawy o pracownikach urzędów państwowych czy Ustawy o pracowniku samorządowych) o jednolity moduł, który zawierałby podstawowe rozstrzygnięcia dotyczące definicji konfliktu interesów i zasad postępowania w tej sytuacji.** Druga możliwość – realna, choć dużo trudniejsza do przeprowadzenia – to **powrót do proponowanej już kilkakrotnie w przeszłości koncepcji ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”⁸.** Regulacja ta miałaby tworzyć ogólne ramy funkcjonowania i doskonalenia administracji publicznej. Jednym z głównych założeń projektu tej ustawy przedstawionego w 2010 roku było również „unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w prawie nie zostały w ogóle uregulowane, albo zostały uregulowane tylko w niektórych działaniach w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoczeniem tej regulacji”⁹. Jedną z takich istotnych kwestii mogłoby być zagadnienie konfliktu interesów.

Ponieważ każde z wymienionych rozwiązań ma swoich zwolenników i przeciwników, powtórzmy zatem raz jeszcze, że wybór jednego z nich lub opracowanie innych powinno się opierać na pogłębionej analizie zleconej przez rząd.

Wzmocnienia wymagają istniejące rozwiązania, szczególnie o trzy instrumenty:

- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej („zarządzenie etyczne”),
- procedury kontroli zarządczej,
- przepisy regulujące składanie, kontrolę i upublicznianie oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne.

Wyniki monitoringu pozwalają stwierdzić, że kluczowy dokument wyznaczający ogólne standardy pracy urzędników służby cywilnej i zachowania w sytuacji konfliktu interesów – „zarządzenie etyczne” – jest niewystarczająco zinternalizowany przez pracowników resortów. Nie jest ono kojarzone jako środek zapobiegający negatywnym skutkom konfliktu interesów i najwyraźniej świadomość

⁷ Projekt założeń do ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów – por. <http://www.legislacja.gov.pl/dokument/7706> [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku].

⁸ Ostatni raz projekt tej ustawy trafił do sejmu w 2010 roku z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego. Projekt wniosła sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowiek, prac jednak nie ukończono.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk sejmowy nr 3942, 29 grudnia 2010 roku, s. 14.

obowiązania tego dokumentu również jest niewielka. Podpisanie się pod treścią zarządzenia w momencie rozpoczęcia pracy nie wystarcza, potrzebne są więc systematyczne działania informacyjne i edukacyjne dotyczące jego treści (do czego, nawiasem mówiąc, zobowiązują przepisy samego zarządzenia). Organ odpowiedzialny za realizację przepisów zarządzenia – Szef Służby Cywilnej – powinien w związku z tym zwrócić szczególną uwagę na kwestię monitorowania realizacji zasad służby cywilnej i korpusu służby cywilnej. Różnice w recepcji zarządzenia w wymiarze problemu konfliktu interesów pokazują również, że jest wymagana ściślejsza współpraca w tym zakresie z dyrektorami generalnymi ministerstw. **Powinno się ponadto rozważyć rozszerzenie zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej na inne stanowiska w administracji rządowej, gdyż urzędnicy Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, urzędów centralnych (na przykład Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) czy agencji rządowych nie są objęci tymi standardami.** Należałoby również poddać analizie możliwość zastosowania przepisów zarządzenia do osób zajmujących stanowiska ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, a w dalszej perspektywie do pracowników administracji samorządowej.

Procedury kontroli zarządczej wprowadzone w 2009 roku przepisami Ustawy o finansach publicznych mogłyby być alternatywą dla tworzenia wewnętrznych, certyfikowanych systemów zarządzania jakością pracy instytucji (jak ISO czy CAF). Systemy takie mogą również służyć ograniczaniu ryzyk związanych z konfliktem interesów, ale ich uruchomienie i utrzymanie jest kosztowne, wymaga ponadto woli politycznej poszczególnych ministrów (czego, jak wykazały badania, często brakuje), dlatego na poziomie administracji rządowej są one rzadko spotykane. Kontrola zarządcza zakłada między innymi takie kształtowanie kultury organizacyjnej instytucji, aby jej pracownicy kierowali się wysokimi standardami etycznymi i potrafili zachować się w sytuacji konfliktu interesów. Niestety, to, że **duża część ministerstw nie postrzega kontroli zarządczej jako instrumentu polityki wobec konfliktu interesów, a także przegląd raportów z realizacji tej procedury uzmysławiają potrzebę zmiany tej formuły.** Powinna wzrosnąć ranga instrukcji przeprowadzania kontroli zarządczej w jednostkach finansów publicznych, na przykład przez przyjęcie jej w formie rozporządzenia, dziś bowiem jest to zaledwie instrukcja ministra finansów. **Należy także uwypuklić kwestię przeciwdziałania konfliktowi interesów – jako kluczowy element zarządzania w instytucjach publicznych, który w ramach kontroli zarządczej powinien być wdrażany, analizowany, oceniany i sprawozdawany. W uzupełnionym (rozszerzonym) modelu kontroli zarządczej odpowiednie miejsce mogłyby znaleźć również instytucja oświadczeń o konflikcie interesów lub jego braku.** Dziś zastosowanie tego rodzaju oświadczeń ogranicza się w zasadzie wyłącznie do procedur zamówień publicznych. Tymczasem jest wiele innych sytuacji, w których powinny być one składane (na przykład przez członków komisji dotacyjnych czy członków ciał doradczych i konsultacyjnych). W ramach kontroli zarządczej instrument ten mógłby stać się standardem.

W czasie końcowych prac nad prezentowanym raportem, w lipcu 2014 roku, minister sprawiedliwości przedłożył projekt Ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, zmierzający do stworzenia nowego systemu składania, kontroli i publikowania oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych (co dotychczas regulowały archaiczne przepisy Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 1997 roku). W ten sposób przystąpiono do realizacji jednego z głównych postulatów niniejszego opracowania. **W tym miejscu podkreśliłyśmy zatem, że wdrożenie nowego systemu oświadczeń majątkowych jest kluczowe i wspomniane prace legislacyjne powinny być doprowadzone do końca. Wiele przepisów zaproponowanych we wspomnianym projekcie zasługuje na poparcie, szczególnie zaś:**

- **rozszerzenie i ujednoczenie wymagań dotyczących oświadczeń majątkowych** (między innymi ujednoczenie formularzy),
- **rozszerzenie katalogu osób pełniących funkcje publiczne zobowiązanych do upubliczniania oświadczeń** (projektodawca oszacował, że liczba tych osób zwiększy się z około 600 tysięcy do 800 tysięcy),

- **opracowanie nowego mechanizmu kontroli oświadczeń**, który ma zintegrować etap wewnętrznej kontroli oświadczeń przez przełożonych z kontrolą zewnętrzną realizowaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i organy skarbowe.

To jedynie ogólny opis trzech najważniejszych zmian, które mają szansę usprawnić system oświadczeń majątkowych i sprawić, że będzie on mógł być lepiej wykorzystany również w celu skuteczniejszego ograniczania ryzyka związanego z konfliktem interesów¹⁰.

Projekt przywołanej ustawy zwiera także wiele wad. Przynajmniej o dwóch brakach warto wspomnieć w tym miejscu. Jedną z nich jest planowane zachowanie archaicznej formuły składania oświadczeń w formie papierowej i publicznego udostępniania ich skanów. Oświadczenia w tej formie są trudne do analizy zarówno przez wyspecjalizowane organy, jak i przez obywateli czy media, które odgrywają istotną rolę, mogąc sygnalizować potencjalne konflikty interesów. Projekt w żaden sposób nie odnosi się również do kwestii „obrotowych drzwi”, czyli zatrudniania osób pełniących funkcje publiczne po tym, gdy zakończą pracę na stanowisku urzędniczym. W Polsce przepisy w tym zakresie są bardzo liberalne. W obecnym stanie prawnym osoby pełniące funkcje publiczne mogą podejmować pracę u przedsiębiorców, nawet tych, wobec których podejmowały decyzje, już po roku od momentu odejścia ze stanowiska. Większość wniosków o skrócenie tego – i tak krótkiego – okresu rządowa komisja rozpatruje w większości wypadków pozytywnie, ale według niejasnych kryteriów. Uregulowania dotyczące tej kwestii powinny być zrewidowane i dostosowane do standardów Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju¹¹.

Bardziej szczegółowe rekomendacje, których wdrożenie należałoby rozważyć, chcąc poprawić możliwości reagowania na konflikt interesów w administracji publicznej, w tym zwłaszcza na poziomie ministerstw, dotyczą między innymi:

1. Potrzeby systematycznych działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących konfliktu interesów. Monitoring uzmysławia, że realizowane dotychczas działania informacyjne i szkoleniowe nie są dostosowane do potrzeb administracji publicznej, mają charakter okazjonalny (są związane na przykład z realizowanymi akurat projektami unijnymi), tam zaś, gdzie są prowadzone systematycznie (w ramach służby przygotowawczej), ich forma jest rutynowa. W związku z tym rekomenduje się opracowanie programu działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących konfliktu interesu w administracji rządowej, które mogłyby być częścią szerszych działań dotyczących korupcji realizowanych w ramach rządowego *Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Program, przy założeniu odpowiedniego finansowania, mógłby być przygotowany i wdrożony przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przewidywałby zaś szczególnie:

- **Ujednoczenie i wyeksponowanie wątków dotyczących konfliktu interesów w ramach służby przygotowawczej.**
- **Przygotowanie (poprzedzone rozpoznaniem rzeczywistych potrzeb) i wdrożenie systematycznych szkoleń rotacyjnych** (na przykład w cyklach dwu- lub trzyletnich) połączonych z weryfikacją wiedzy urzędników na temat zasad etyki (zważywszy, że przepisy „zarządzenia etycznego” zobowiązują członków korpusu służby cywilnej do poddawania się weryfikacji znajomości zasad tej służby). Bardzo ważnym zarzutem pod adresem obecnie realizowanych szkoleń jest ich sztampowość. Tymczasem powinny mieć one raczej formę *coachingu* czy warsztatu, nade wszystko opierać się zaś na realnych sytuacjach konfliktu interesów, których można doświadczyć, pracując w administracji publicznej.
- **Tworzenie zasobów wiedzy na temat konfliktu interesów.** Tego rodzaju zasoby informacyjne funkcjonują na przykład w amerykańskiej administracji na poziomie federalnym i

¹⁰ G. Makowski, *Jawność może stać się lekiem na korupcję*, „Rzeczpospolita”, 3 czerwca 2014 roku.

¹¹ Por. *Post-Public Employment. Good Practices For Preventing Conflict of Interest*, OECD, Paris 2010.

w administracji australijskiej. Na stronach internetowych urzędów i w ich wewnętrznych sieciach (intranet) są upowszechniane materiały dotyczące tego, jak rozumieć konflikt interesu, jak zachowywać się w takiej sytuacji, jak unikać negatywnych konsekwencji, w jaki sposób sygnalizować zagrożenia przełożonym lub organom ścigania (często zasoby te są częścią szerszej polityki urzędu związanej z przeciwdziałaniem korupcji i ochroną sygnalistów). Ich elementem są także interaktywne narzędzia, na przykład *checklisty* pozwalające urzędnikowi samodzielnie ustalić ryzyko konfliktu interesów i podjąć decyzję o tym, jak należy się zachować. Inne *checklisty* służą do oceny ryzyka i sposobów postępowania całych komórek organizacyjnych (na przykład departamentów) lub instytucji, stanowiąc dzięki temu przydatne narzędzie tworzenia map ryzyka i wewnętrznych procedur. Zasoby dostępne dla urzędników i obywateli obejmują również opracowane i skrócone wyniki audytów i analiz oraz opisy realnych sytuacji konfliktu interesu.

2. Potrzeby tworzenia stanowisk (lub specjalnych komórek organizacyjnych) doradców etycznych.

Osoby takie, po odpowiednim przeszkoleniu, powinny pomagać pracownikom instytucji publicznych w podjęciu decyzji, w jaki sposób zachować się w sytuacji konfliktu interesów. Stanowiska doradców mogą być częścią istniejących struktur (na przykład zespołów do spraw przeciwdziałania korupcji) i powinny być elementem realizacji założeń kontroli zarządczej, w związku z tym ich funkcjonowanie powinno być analizowane i podlegać ocenie. Monitoring i inne badania pokazują również, że nie wystarczy stworzyć tego rodzaju stanowiska – muszą być one widoczne i dostępne wszystkim pracownikom instytucji (często rozwiązanie to nie funkcjonuje dlatego, że urzędnicy nie wiedzą, kim jest doradca etyczny, jakie są jego kompetencje, z jakim problemem można się do niego zwrócić). Rozwiązaniem wartym rozważenia (choć rewolucyjnym w polskich warunkach) mógłby być *outsourcing* doradztwa etycznego. W krajach zachodnich (na przykład w Holandii i Wielkiej Brytanii) instytucje publiczne są często obsługiwane przez zewnętrznych doradców etycznych.

Kończąc, warto zaznaczyć, że najlepszą bronią przed negatywnymi skutkami konfliktu interesów jest transparentność. Konflikt – nawet jeśli rzeczywiście występuje – ujawniony, może być łatwo zneutralizowany lub można podjąć kroki, które zapobiegą jego negatywnym konsekwencjom. Dlatego bardzo ważna jest nieustanna rozmowa o tym problemie i proaktywne udostępnianie wszystkich informacji o potencjalnych lub prawdziwych konfliktach interesu (szczególnie użytecznym, choć niedocenianym narzędziem są deklaracje o konflikcie interesów). Ogólną końcową rekomendacją niniejszego raportu może więc być postulat utrzymania jak największej transparentności wszystkich działań związanych z zarządzaniem konfliktem interesu.

Niniejsza publikacja została wydana w ramach projektu „Społeczny monitoring konfliktu interesów”, współfinansowanego przez Komisję Europejską. Za treść niniejszej publikacji odpowiada Fundacja im. Stefana Batorego, a wyrażone w niej poglądy w żadnym stopniu nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Unii Europejskiej.



Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-74-0