

Analiza programu Odpowiedzialne Państwo

Warszawa, październik 2014 roku

analiza

Fundacji Batorego

Najważniejsze rekomendacje

- Sformułowanie spójnej polityki państwa wobec konfliktu interesów w administracji publicznej.
- Wprowadzenie do systemu prawnego koncepcji (definicji) konfliktu interesów.
- Uporządkowanie i ujednolicenie przepisów dotyczących zachowania bezstronności i (lub) bezpośrednio kwestii konfliktu interesów, a także lepsze wykorzystanie istniejących rozwiązań.
- Stworzenie infrastruktury standardów dotyczących konfliktu interesów, w tym wprowadzenie systemu oświadczeń o braku konfliktu oraz rozbudowanie i wzmocnienie stanowisk doradców etycznych.
- Prowadzenie wśród urzędników administracji rządowej systematycznych działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących konfliktu interesów.

Konflikt interesów to rzeczywiście występująca lub mogąca się pojawić sprzeczność między obowiązkami służbowymi a interesami urzędnika – prywatnymi lub innymi, gdy dążenie do realizacji interesu prywatnego może godzić w dobro publiczne albo negatywnie wpływać na wykonywanie obowiązków służbowych.

Przejrzystość i rozliczalność to – obok profesjonalizmu czy bezstronności – jedne z podstawowych zasad, którymi powinna się kierować administracja publiczna. Jako obywatele chcemy ufać, że urzędnicy, podejmując decyzje, kierują się nadrzędną wobec własnego interesu wartością, jaką jest dobro wspólne (publiczne). Pracownicy instytucji państwowych wszystkich szczebli codziennie stają jednak w obliczu konieczności wyboru między różnymi partykularyzmami a tym, co stanowi korzyść dla ogółu obywateli. Samo zaistnienie takich okoliczności nie jest jeszcze naganne. Problem pojawia się wówczas, gdy partykularyzm przeważa nad interesem publicznym, prowadząc do korupcji i innych nadużyć, z kolei instytucja, której problem ten dotyczy, nie radzi sobie z takim ryzykiem.

Spółeczny monitoring konfliktu interesów

W niniejszym opracowaniu prezentujemy wyniki monitoringu polityki wobec konfliktu interesów w polskiej administracji rządowej, przeprowadzonego w ramach międzynarodowego projektu „Spółeczny monitoring konfliktu interesów”. Zmierzal on do sprawdzenia:

- Jaka jest świadomość konfliktu interesów (wiedza o konflikcie interesów) urzędników administracji rządowej?



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

- Jakie działania podejmują poszczególne ministerstwa, aby zapobiegać konfliktowi interesów i ograniczać jego negatywne skutki?
- Jaka jest skuteczność podejmowanych działań lub istniejących polityk wobec konfliktu interesów i jak są one oceniane przez samych reprezentantów ministerstw?

Na monitoring, który zrealizowano między grudniem 2013 a kwietniem 2014 roku, składały się cztery etapy gromadzenia danych. W pierwszej kolejności opracowano ekspertyzę dotyczącą istniejących regulacji prawnych, jakie umożliwiają kontrolę i zapobieganie negatywnym skutkom konfliktu interesów. W drugim etapie – posiłkując się między innymi wnioskami z ekspertyzy – zebrano informacje o instrumentach polityki wobec konfliktu interesów, jakie znajdują się w dyspozycji resortów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W tym celu posłużono się formułą zapytania o dostęp do informacji publicznej, które wysłano do siedemnastu istniejących wówczas resortów i do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Trzeci etap monitoringu polegał na przeprowadzeniu serii wywiadów pogłębionych z kluczowymi reprezentantami ministerstw: dyrektorami generalnymi i wskazanymi przez nich dyrektorami departamentów, które – według oceny dyrektorów generalnych – w ich resortach były najbardziej narażone na negatywne skutki konfliktu interesów. Uzpełnieniem trzeciego etapu monitoringu było badanie ankietowe na celowej próbie urzędników administracji rządowej – słuchaczach szkoleń i kursów prowadzonych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Badanie zostało zrealizowane techniką ankiety audytoryjnej. Ostatni, czwarty etap monitoringu stanowiły trzy panele eksperckie, podczas których – w dyskusjach z przedstawicielami organizacji pozarządowych, administracji publicznej i środowiska akademickiego – omówiliśmy uzyskane wcześniej wyniki oraz wypracowaliśmy rekomendacje dotyczące lepszego zarządzania konfliktem interesów.

Rezultaty monitoringu

Konflikt interesów jest najczęściej postrzegany jako okoliczność (czynnik ryzyka), której rezultatem może być nadużycie władzy, niekiedy także jako źródło zachowań korupcyjnych. Przepisy dotyczące konfliktu interesów można odnaleźć przede wszystkim w międzynarodowych i krajowych aktach prawnych związanych z przeciwdziałaniem korupcji, między innymi w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 27 stycznia 1997 roku

dotyczącej działań przeciwko korupcji¹, Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji² czy Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej³. Akty prawne bezpośrednio regulujące konflikt interesów należą do rzadkości. Tematyce tej są poświęcone głównie „miękkie” instrumenty – standardy, kodeksy etyczne i wytyczne.

W Polsce nie istnieją specyficzne regulacje (na przykład konkretny akt prawny) dotyczące zjawiska konfliktu interesów. Przepisy, które w mniejszym lub w większym stopniu znajdują zastosowanie do kontroli, są rozproszone w wielu różnych aktach prawnych, w zależności od obszaru (na przykład zamówienia publiczne) lub grupy odbiorców (na przykład przepisy dotyczące pracowników samorządowych różnią się od przepisów dotyczących urzędników pracujących w administracji centralnej). Najważniejszymi aktami prawnymi opisującymi sprzeczność między interesem publicznym a prywatnym interesem urzędnika państwowego są:

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej,
- Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych,
- Prawo zamówień publicznych,
- Kodeks postępowania administracyjnego.

Żaden z powyższych aktów prawnych nie zawiera jednak definicji konfliktu interesów, dlatego przeprowadzona przez nas analiza wskazuje potrzebę uporządkowania i eliminacji zbędnych przepisów czy dokumentów, które powielają regulacje zawarte w innych przepisach.

Przegląd dokumentów i wewnętrznych regulacji w ministerstwach oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, które same urzędy wymieniły jako narzędzia służące ograniczaniu ryzyk związanych z konfliktem interesów, a także wywiady z kierownictwem resortów i inne dane zgromadzone w ramach monitoringu

¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr A/RES/51/59 – <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf> [dostęp: 10 stycznia 2014 roku].

² Dz.U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563 – <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-w-ramach-onz-i-obwe/konwencja-narodow-zjednoczonych-przeciwko-korupcji> [dostęp: 10 stycznia 2014 roku].

³ Konwencja, sporządzona w 1997 roku, została ratyfikowana przez Polskę w 2004 roku – por. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/3050/\\$file/3050.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/3050/$file/3050.pdf) [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

wskazują, że:

- Zagadnienie konfliktu interesów nie jest dobrze rozpoznane. Rozproszenie i fragmentaryzacja regulacji, które mogą być zastosowane do ograniczenia negatywnych skutków konfliktu interesów, w zasadzie uniemożliwiają sformułowanie spójnej propozycji, jak to zjawisko powinno być rozumiane i rozpoznawane, gdzie są główne obszary ryzyka i w jaki sposób można mu przeciwdziałać.
- Resorty często nie zdają sobie sprawy z możliwości wykorzystania istniejących instrumentów, jak Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów („zarządzenie etyczne”) czy procedura kontroli zarządczej.
- Większość kadry ministerstw i innych urzędów centralnych może nie mieć wystarczającej wiedzy i stosownego przygotowania, aby odpowiednio reagować w sytuacjach konfliktu interesów.
- Brakuje systemowego podejścia do problematyki konfliktu interesów – zarówno na poziomie polityki państwa, jak i wewnątrz poszczególnych ministerstw.

Uważamy, że problemy te można rozwiązać, nadając kwestiom związanym z konfliktem interesów odpowiedni priorytet w ramach polityki państwa i tworząc spójne, całościowe i uporządkowane systemy przeciwdziałania i reagowania na taki konflikt wewnątrz jednostek administracji.

Chodziłoby zatem między innymi o sformułowanie spójnej polityki państwa wobec konfliktu interesów, uporządkowanie i ujednoczenie przepisów dotyczących zachowania bezstronności i (lub) bezpośrednio kwestii konfliktu interesów, w tym także sformułowanie i wprowadzenie do systemu prawnego ogólnej koncepcji (definicji) konfliktu interesów, prowadzenie systematycznych działań edukacyjnych dotyczących konfliktu interesów wśród urzędników korpusu służby cywilnej, stworzenie infrastruktury standardów z zakresu konfliktu interesów, w tym wprowadzenie oświadczeń o braku konfliktu i wzmocnienie stanowisk doradców etycznych.

Zróznicowanie w podejściu do zagadnienia konfliktu interesów w administracji jest dość duże. Część resortów ma całkiem dobrze przemyślane i rozwinięte systemy przeciwdziałania korupcji, w tym również ryzykom związanym z konfliktem interesów (na przykład Ministerstwo Obrony Narodowej), inne, jak się wydaje, dysponują pewną infrastrukturą czy wewnętrzną polityką, w dużym stopniu pozostającą jednak na papierze (na przykład Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi albo Ministerstwo Gospodarki),

w jeszcze innych pojęcie konfliktu interesów jest tak słabo uświadomione, że nawet najbardziej podstawowe rozwiązania nie są traktowane jako narzędzia przeciwdziałania temu problemowi.

Standardy radzenia sobie z konfliktem interesów – niezależnie od różnic w funkcjach i działalności poszczególnych resortów – powinny mieć jakikolwiek, choćby najniższy, wspólny mianownik. Należy zatem rozwijać polityki wobec konfliktu interesów i nadawać im wysoki priorytet, uwzględniając choćby dorobek współczesnej wiedzy o zarządzaniu organizacjami, w którym nacisk na wartości, etykę i kształtowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej instytucji, żeby tworzyła ona wewnętrzny system immunologiczny zabezpieczający przed nadużyciami, jest bardzo wyraźny⁴. Organizacja niemająca własnej spójnej polityki wobec konfliktu interesów nie może być uznana za uczącą się, rozwijającą się i nowoczesną.

Najważniejsze rekomendacje

Przepisy ramowe i legalna definicja konfliktu interesów

Jedną z możliwości wzmocnienia 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 mógłby być powrót do koncepcji specjalnej ustawy regulującej problematykę konfliktu interesów. Ustawa taka mogłaby przy okazji pomóc w redukcji nadmiernej liczby przepisów. Jeśli zaś chodzi o zdefiniowanie pojęcia konfliktu interesów i stworzenie jednolitych standardów dla administracji publicznej, istnieją jeszcze co najmniej dwie drogi.

Pierwsza droga to uzupełnienie wszystkich aktów prawnych regulujących pragmatyki służbowe w administracji publicznej (przez korekty Ustawy o służbie cywilnej, Ustawy o pracownikach urzędów państwowych, Ustawy o pracownikach samorządowych) o jednolity moduł, zawierający pewne podstawowe rozstrzygnięcia co do definicji konfliktu interesów i zasad postępowania w sytuacji jego wystąpienia. Druga droga to powrót do proponowanej już kilkakrotnie w przeszłości koncepcji ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”⁵. Ustawa ta mia-

⁴ Por. http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi.pdf [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

⁵ Ostatni raz projekt tej ustawy trafił do sejmu w 2010 roku z inicjatywą Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego. Projekt wniosła sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, prac jednak nie ukończono.

łaby tworzyć ogólne ramy funkcjonowania i doskonalenia administracji publicznej. Mogłaby również zawierać definicję konfliktu interesów i formułować podstawowe standardy postępowania w takich sytuacjach.

Uporządkowanie i ujednoczenie przepisów dotyczących zachowania bezstronności i (lub) bezpośrednio kwestii konfliktu interesów

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”)

Potrzebne są systematyczne działania informacyjne i edukacyjne dotyczące treści „zarządzenia etycznego”. Organ odpowiedzialny za realizację przepisów zarządzenia – Szef Służby Cywilnej – powinien zwrócić baczniejszą uwagę na kwestię monitorowania realizacji zasad służby cywilnej i korpusu służby cywilnej. Pożądana jest ściślejsza współpraca w tym zakresie z dyrektorami generalnymi ministerstw. Powinno się również rozważyć rozszerzenie zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej na inne organy administracji centralnej. Na przykład urzędnicy Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, urzędów centralnych (między innymi 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.

Kontrola zarządcza

Procedury kontroli zarządczej – wprowadzone w 2009 roku przepisami Ustawy o finansach publicznych – mogłyby być alternatywą dla wdrażania certyfikowanych systemów zarządzania jakością pracy (jak ISO czy CAF), których uruchomienie i utrzymanie jest kosztowne i wymaga woli politycznej poszczególnych ministrów (czego, jak wykazały badania, często brakuje). Osobną kwestią jest podniesienie rangi tego narzędzia, które dziś jest przyjęte w formie instrukcji ministra finansów, być może jednak powinno być ustanowione na przykład na mocy rozporządzenia.

Kontrola zarządcza zakłada między innymi kształtowanie kultury organizacyjnej instytucji w taki sposób, aby jej pracownicy kierowali się wysokimi standar-

dami etycznymi i potrafili zachować się w sytuacji konfliktu interesów. Warto zatem uwypuklić kwestie przeciwdziałania konfliktowi interesów jako kluczowy element zarządzania w instytucjach publicznych, który w ramach kontroli zarządczej powinien być wdrażany, analizowany, oceniany i sprawozdawany.

Przepisy regulujące składanie, kontrolę i upublicznienie oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne

Wdrożenie nowego systemu oświadczeń majątkowych jest istotne z punktu widzenia przeciwdziałania konfliktowi interesów. Do najważniejszych zmian, które mają szansę usprawnić system oświadczeń majątkowych, zaliczamy między innymi: rozszerzenie i ujednoczenie wymagań dotyczących oświadczeń majątkowych (w tym 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. Postulujemy również, aby oświadczenia te były składane w formie elektronicznej, z kolei przepisy w tym zakresie w większym stopniu regulowały sytuację osób pełniących funkcje publiczne po tym, gdy zakończą pracę na stanowisku urzędniczym.

Oświadczenia o braku konfliktu i instytucja doradców etycznych

Obecnie oświadczenia o braku konfliktu interesów znajdują szersze zastosowanie jedynie w ramach procedur zamówień publicznych. Tymczasem jest wiele innych sytuacji, w których powinny być one standardowo składana (na przykład przez członków komisji dotacyjnych czy członków ciał doradczych i konsultacyjnych). Proponujemy, aby rozważyć umieszczenie tego instrumentu i uporządkowanie kwestii z nim związanych w ramach wspomnianego wcześniej systemu kontroli zarządczej, co pozwoliłoby na bieżący monitoring ich efektywności.

Instytucja doradcy etycznego również wymaga lepszego umocowania w ramach struktury urzędów. 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 po-

winny być elementem realizacji założeń kontroli zarządczej, w związku z tym ich funkcjonowanie powinno być analizowane i podlegać ocenie. Nie wystarczy jednak stworzyć tego rodzaju stanowiska – musi być ono widoczne i łatwo dostępne dla pracowników (często rozwiązanie to nie funkcjonuje tylko 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 (co praktykuje się na dużą skalę w Wielkiej Brytanii i Holandii).

Działania edukacyjne i informacyjne

Odpowiedzi udzielone przez urzędników w ankietach przeprowadzanych przy okazji szkoleń Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sugerują, że większość kadry ministerstw i innych urzędów centralnych może nie mieć wystarczającej wiedzy i odpowiedniego przygotowania, aby odpowiednio reagować w sytuacjach konfliktu interesów. Opinie wyrażane w ankietach współgrają także z wynikami analizy dokumentów – istnieje zapotrzebo-

wanie na działania informacyjne i edukacyjne dotyczące konfliktu interesów w administracji publicznej. Rekomenduje się zatem opracowanie programu działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących konfliktu interesów w administracji rządowej (mogłyby być one 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 realizowany przez Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Kończąc, warto zaznaczyć, że najlepszą ochroną przed negatywnymi skutkami konfliktu interesów jest transparentność. Konflikt – nawet jeśli rzeczywiście wystąpił – ujawniony, łatwo może być zneutralizowany lub mogą być podjęte kroki, które zapobiegą negatywnym jego konsekwencjom. Dlatego bardzo ważne jest podtrzymywanie debaty o tym problemie wewnątrz instytucji i proaktywne udostępnianie wszelkich informacji o potencjalnych lub rzeczywistych konfliktach interesów (szczególnie użytecznym, choć niedocenianym narzędziem są deklaracje o konflikcie interesów).

