

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

Przygotował zespół w składzie:

Grzegorz Makowski

Natalia Mileszyk

Robert Sobiech

Anna Stokowska

Grzegorz Wiaderek



IM. STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

Warszawa 2014

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
ul. Sapieżyńska 10a
00–215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
faks |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Recenzja:
dr hab. Jolanta Arcimowicz

Opracowanie redakcyjne i korekta:
Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Realizacja:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny SIM
ul. Emilii Plater 9/11
00–669 Warszawa
tel. |48 22| 629 80 38
faks |48 22| 629 80 36
www.owpsim.pl

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC). Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL].



ISBN: 978-83-62338-37-5

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie. Nakład 200 egz.

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Najważniejsze wnioski i rekomendacje	9
<i>Grzegorz Makowski</i>	
Rozdział 2. Nota metodologiczna	19
<i>Grzegorz Makowski</i>	
Rozdział 3. Problematyka konfliktu interesów z perspektywy polskiego ustawodawstwa	23
<i>Natalia Mileszyk, Grzegorz Wiaderek</i>	
3.1. Przegląd uregulowań i standardów międzynarodowych	24
3.1.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych	25
3.1.2. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	27
3.1.3. Rada Europy	28
3.1.4. Unia Europejska	29
3.1.5. Podsumowanie	29
3.2. Przegląd uregulowań polskich	30
3.2.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	30
3.2.2. Kodeks postępowania administracyjnego	31
3.2.3. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne	33
3.2.4. Prawo zamówień publicznych	36
3.2.5. Ustawa o służbie cywilnej	38
3.2.6. Samorządowe ustawy ustrojowe	39
3.2.7. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	42
3.2.8. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych	42
3.2.9. Ustawa o służbie zagranicznej	44
3.2.10. Ustawa o pracownikach samorządowych	44
3.2.11. Ustawy regulujące rynek medyczny	45
3.3. Uregulowania krajowe a standardy międzynarodowe	49
3.3.1. Standardy międzynarodowe nieinkorporowane do polskiego porządku prawnego	50
3.3.2. Standardy międzynarodowe inkorporowane do polskiego porządku prawnego	51
3.4. Możliwe kierunki interwencji legislacyjnej i instytucjonalnej	54
3.5. Omówienie prac nad projektem założeń do Ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów z 2011 roku	56

Rozdział 4. Wewnętrzne polityki polskich ministerstw wobec konfliktu interesów – na podstawie analizy informacji przekazanych przez resorty 59

Grzegorz Makowski

4.1. Podstawowe elementy wewnętrznej polityki resortów wobec konfliktu interesów	61
4.1.1. Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów – „zarządzenie etyczne”	62
4.1.2. Uregulowania dotyczące kontaktów z lobbystami	64
4.1.3. Inne „typowe” instrumenty prawne ochrony przed konfliktem interesów wymieniane przez ministerstwa	67
4.1.4. Kontrola zarządcza – „wielki nieobecny”	69
4.2. Polityki antykorupcyjne i inne specjalne rozwiązania wskazywane jako instrumenty polityki wobec konfliktu interesów	71
4.2.1. Strategie i systemy antykorupcyjne	72
4.2.2. Deklaracje o konflikcie interesów lub jego braku	80
4.3. Sposoby zapoznawania urzędników z problematyką konfliktu interesów	82
4.4. Postępowania dyscyplinarne związane z sytuacjami konfliktu interesów	83
4.5. Podsumowanie	85

Rozdział 5. Konflikt interesów w opinii dyrektorów administracji rządowej 89

Robert Sobiech

5.1. Konflikt interesów – definicje, przyczyny, konsekwencje i obszary zagrożeń	89
5.1.1. Czym jest konflikt interesów	89
5.1.2. Konsekwencje konfliktu interesów	91
5.1.3. Przyczyny konfliktu interesów	94
5.1.4. Obszary najbardziej zagrożone występowaniem konfliktu interesów	96
5.2. Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – diagnoza sytuacji	97
5.2.1. Częstość występowania konfliktu interesów	97
5.2.2. Konflikt interesów wczoraj i dziś	99
5.3. Zarządzanie konfliktem interesów w miejscu pracy badanych	102
5.3.1. Występowanie sytuacji konfliktu interesów	102
5.3.2. Przygotowanie pracowników urzędów do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów	105
5.3.3. Polityka urzędu wobec konfliktu interesów	107
5.3.4. Skuteczność instrumentów wykorzystywanych w przeciwdziałaniu konfliktowi interesów	109
5.3.5. Rekomendacje dotyczące przyszłych działań	111
5.4. Podsumowanie	114

Rozdział 6. Eksperti o problemie konfliktu interesów i sposobie ograniczania związanego z nim ryzyka 119

Anna Stokowska

6.1. Definicja konfliktu interesów	121
6.2. Postulowane działania zapobiegające występowaniu konfliktu interesów	124
6.2.1. Mapy ryzyk	124
6.2.2. Bazy dobrych i złych praktyk	125
6.2.3. Umowy cywilnoprawne a etyka w służbie cywilnej	126
6.2.4. Oświadczenia i deklaracje o braku konfliktu interesów	127

6.2.5. Doradcy etyczni	128
6.2.6. Szkolenia i działania informacyjne	130
6.2.7. Certyfikowane systemy zarządzania	133
6.3. Wprowadzanie zmian – rola kontroli społecznej i lidera oraz „implantologia”	134
6.4. Podsumowanie	138
Rozdział 7. Suplement – konflikt interesów w opinii uczestników szkoleń Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	141
<i>Robert Sobiech</i>	
7.1. Charakterystyka badania	141
7.2. Wyniki badania	142
7.2.1. Rozumienie konfliktu interesów	142
7.2.2. Opinie o najważniejszych przyczynach konfliktu interesów w administracji publicznej	143
7.2.3. Występowanie sytuacji konfliktu interesów w administracji publicznej	145
7.2.4. Postawy i zachowania w sytuacji konfliktu interesów	148
7.2.5. Przygotowanie urzędów do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów	150
7.2.6. Rozwiązania dotyczące postępowania i przeciwdziałania konfliktowi interesów	153
7.3. Podsumowanie	157
7.4. Rozkłady wszystkich odpowiedzi	160
Autorzy opracowania	169
Aneks	171
Wniosek o udostępnienie informacji publicznej	171
Tabela do udzielenia informacji dla urzędów	174
Ankieta dla urzędników	175
Informacje o wypełniającym ankietę	180

Wstęp

Konflikt interesów to zjawisko o trudnej do oszacowania skali, choć niewątpliwie obecne wszędzie tam, gdzie sfera publiczna styka się z prywatną, i wymagające zdecydowanych działań legislacyjnych i regulacyjnych zmierzających do jego ograniczenia. Same przepisy prawa będą miały jednak znikomą skuteczność, jeśli nie wzmocni się jednocześnie mechanizmów oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego na tworzenie strategii zapobiegających powstawaniu konfliktu interesów. Taki właśnie cel przyświeca dwuletniemu projektowi „Społeczny monitoring konfliktu interesów”, którego Fundacja im. Stefana Batorego jest partnerem od lipca 2013 roku.

Liderem projektu jest mołdawskie Transparency International, które zaprosiło do współpracy pięciu partnerów, aby podzielić się swoim doświadczeniem w monitorowaniu polityk publicznych pod kątem zapobiegania konfliktowi interesów i w podejmowaniu dialogu na ten temat z administracją publiczną. Poza Fundacją im. Stefana Batorego w projekcie wzięły udział cztery organizacje: Eurasia Partnership Foundation i Transparency International – Anti-corruption Center z Armenii oraz TORO Creative Union i Ukrainian Institute for Public Policy z Ukrainy.

Postawiliśmy sobie za cel wzmocnienie roli i poprawę jakości polityk przeciwdziałających konfliktowi interesów w administracji publicznej. W ramach projektu powstał również niniejszy raport z monitoringu, który miał posłużyć lepszemu zrozumieniu przeszkód we wprowadzaniu polityk przeciwdziałających konfliktowi interesów i zaproponowaniu sposobów przewycięzania tych trudności. Przedmiotem naszego zainteresowania stały się regulacje i procedury zapobiegające konfliktowi interesów lub identyfikujące konflikt interesów wśród urzędników i decydentów na szczeblu centralnym, a także to, jak te procedury są wdrażane i czy są skuteczne.

W tym miejscu pragniemy podziękować Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Departamentowi Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz pracownikom Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych za organizacyjne wsparcie monitoringu i konsultacje merytoryczne przy tworzeniu narzędzi i metodologii.

Mamy nadzieję, że zarówno projekt, jak i niniejszy raport zaowocują szerokim spojrzeniem na zagadnienie, które nie doczekało się dotąd w Polsce całościowego opracowania, w przyszłości zaś być może ułatwią wprowadzenie konkretnych rozwiązań usprawniających zarządzanie konfliktem interesów w polskiej administracji publicznej.

Rozdział 1.

Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Grzegorz Makowski

Na potrzeby niniejszego raportu przyjęliśmy definicję konfliktu interesów, zakładającą, że jest to rzeczywiście występująca lub mogąca się pojawić sprzeczność między obowiązkami służbowymi a prywatnymi lub innymi interesami urzędnika, w której to sytuacji dążenie do realizacji interesu prywatnego może godzić w dobro publiczne lub negatywnie wpływać na wykonywanie obowiązków służbowych.

Jak zwracają uwagę chyba wszyscy badacze tego zagadnienia, konflikt interesów jest w zasadzie stanem stałym, szczególnie w sferze publicznej¹. 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 interesów 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 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

¹ 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.

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.

Zgromadzone dane 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 rządowej².

Zróżnicowanie 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 wiedzą 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

² Dokładny opis sposobu przeprowadzenia badań znajduje się w nocie metodologicznej w rozdziale drugim niniejszego raportu.

definicja konfliktu interesów, choć w wielu aktach prawnych można odnaleźć znamiona tego zjawiska. Rozproszenie i fragmentaryzacja rozwiązań (autorzy ekspertyzy prawnej 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 uniemożliwiają 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 in-

stytucjach 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 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 znaczną, o czym świadczą nieliczne postępowania dyscyplinarne (uwzględniając nawet istnienie „ciemnej liczby” nieujawnionych spraw). Niemniej jednak głośnych i kosztownych dla państwa skandali korupcyjnych, u których podłoża leży konflikt interesów, jest dostatek (żeby wspomnieć tylko „afery 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**

³ *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* – http://dokumenty.rcl.gov.pl/M20140_01047601.pdf [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku].

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

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 ujednoczenia 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 ujednoczyć obowiązujące przepisy i gdzie umiejscowić koncepcję (definicję) konfliktu interesów.

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 mógłby 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**

⁵ K. Batko-Tołuć, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylńska, 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_1kwi.pdf [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku].

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

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

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 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 on kojarzony jako środek zapobiegający negatywnym skutkom konfliktu interesów i najwyraźniej świadomość obowiązywania 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 sta-**

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.

nowiska 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 mogłaby 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 podkreślimy zatem, że wdrożenie nowego systemu oświadczeń majątkowych jest kluczowe, dlatego przywołane 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. Jednym z mankamentów 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 wykonywać 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 przeważnie pozytywnie, ale według niejasnych kryteriów. Uregulowania dotyczące tej kwestii powinny być zrewidowane i dostosowane do standardów Organizacji 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 przy-

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.

gotowany i wdrożony przez Departament Służby Cywilnej w 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 sztywność. Tymczasem powinny mieć one raczej formę *coachingu* czy warsztatu, przede wszystkim 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 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 ryzyk 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 interesów.
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 obroną 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 interesów (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 interesów.

Rozdział 2.

Nota metodologiczna

Grzegorz Makowski

Na monitoring składały się trzy etapy gromadzenia danych. W pierwszej kolejności opracowano ekspertyzę dotyczącą istniejących regulacji prawnych umożliwiających kontrolę i zapobieganie negatywnym skutkom konfliktu interesów. Z jednej strony, była ona formą przygotowania do realizacji właściwych etapów monitoringu, z drugiej zaś strony stanowiła analizę danych zastanych i miała dostarczyć podstaw sformułowania rekomendacji w zakresie tworzenia priorytetów polityki publicznej wobec konfliktu interesów.

W drugim etapie – posiłkując się między innymi wnioskami z ekspertyzy – przystąpiono do gromadzenia danych na temat instrumentów polityki wobec konfliktu interesów, jakie znajdują się w dyspozycji resortów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pisma przesłano 18 grudnia 2013 roku do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także do:

- Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji,
- Ministerstwa Edukacji Narodowej,
- Ministerstwa Finansów,
- Ministerstwa Gospodarki,
- Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju,
- Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- Ministerstwa Obrony Narodowej,
- Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,
- Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Ministerstwa Skarbu Państwa,
- Ministerstwa Sportu i Turystyki,
- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
- Ministerstwa Sprawiedliwości,
- Ministerstwa Środowiska,
- Ministerstwa Zdrowia.

Treść zapytania konsultowano między innymi z przedstawicielami Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz z Biurem Kadr, Szkolenia i Organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, które dodatkowo – równoległe do naszego zapytania

– przesłało do resortów własną prośbę o udostępnienie podobnych informacji. Spodziewaliśmy się, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych może uzyskać bogatsze informacje niż udzielone na wniosek o dostęp do informacji publicznej – współpracując z resortem, liczyliśmy więc na ewentualne uzupełnienie danych. Zaskakujące jest jednak to, że informacje uzyskane przez nas okazały się bardziej wyczerpujące. Odpowiedzi napływały do 20 lutego 2014 roku.

Na trzeci etap monitoringu składała się seria wywiadów pogłębionych z kluczowymi reprezentantami ministerstw: dyrektorami generalnymi i wskazanymi przez nich dyrektorami departamentów, które – według oceny tych pierwszych – były najbardziej narażone na negatywne skutki konfliktu interesów. Przesłanką przy doborze dyrektora departamentu miały być zwłaszcza częste kontakty kierowanej przez niego jednostki organizacyjnej z różnymi grupami interesariuszy.

Na obie te grupy respondentów zdecydowano się z dwóch powodów. Przede wszystkim przyjęto założenie, że dyrektor generalny ministerstwa – ze względu na swoje doświadczenie (zwykle są to osoby z długim stażem w administracji publicznej i ugruntowaną pozycją) – musi się stykać z zagadnieniem konfliktu interesów i ma w tym zakresie wiedzę zarówno teoretyczną, jak i praktyczną. Ponadto jako „administrator” ministerstwa zna najlepiej charakter jego działań, podejmując decyzje zarządcze, w tym dotyczące polityki wobec zagrożeń związanych z konfliktem interesów.

Dyrektorzy departamentów mają z kolei większą styczność z bieżącą działalnością urzędu, założyliśmy więc, że częściej stykają się z praktycznymi zagrożeniami i dylematami związanymi z występowaniem konfliktu interesów. Ponadto częściej się kontaktują z pracownikami niższych szczebli. Nie mogąc zatem – ze względu na ograniczone środki – dotrzeć do szerszej grupy respondentów i włączyć urzędników piastujących stanowiska naczelników czy specjalistów, uznaliśmy, że dyrektorzy departamentów przynajmniej częściowo będą w stanie zaprezentować również perspektywę pozostałych kategorii pracowników ministerstw. Jednocześnie, podobnie jak ich zwierzchnicy, mają ponadprzeciętną wiedzę i spore doświadczenie związane z pracą w administracji publicznej, a także wystarczające kompetencje, aby wystąpić w charakterze „eksperta” – osoby mającej rozeznanie w problematyce konfliktu interesów w administracji publicznej.

Wywiady (łącznie dwadzieścia rozmów) zostały zrealizowane w okresie od lutego do marca 2014 roku w dziesięciu ministerstwach, po dwa w każdym resorcie – parami dyrektor generalny i wskazany przez niego dyrektor (lub wicedyrektor) departamentu:

- Ministerstwo Edukacji Narodowej,
- Ministerstwo Finansów,
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- Ministerstwo Obrony Narodowej,
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Ministerstwo Skarbu Państwa,
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,

- Ministerstwo Sprawiedliwości,
- Ministerstwo Środowiska.

Wybierając resorty, kierowano się uzyskanymi wcześniej odpowiedziami na zapytanie o funkcjonujące w nich rozwiązania w zakresie polityki wobec konfliktu interesów. Na podstawie wstępnej analizy oceniono, które resorty dysponują bogatszą, które zaś uboższą infrastrukturą (wewnętrznymi przepisami, instytucjami czy strategiami) w tym obszarze. Na tej podstawie wybrano zarówno resorty sprawiające wrażenie, że lepiej radzą sobie z konfliktem interesów, jak i ministerstwa, które wypadły gorzej w tej wstępnej ocenie.

Wywiady miały charakter anonimowy. Badani zostali poinformowani, że wszystkie informacje uzyskane w trakcie wywiadu posłużą wyłącznie do opracowania raportu badawczego, w którym nie będą zamieszczone informacje pozwalające na identyfikację miejsca pracy i stanowiska rozmówców, wypowiedzi badanych będą zaś oznaczone losowo wybranymi kodami.

Uzupełnieniem 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. Dokładniejszy opis metodologii i wyniki tego badania zamieszczono w rozdziale siódmym i w Aneksie na końcu niniejszego raportu.

Celem badania było zgromadzenie opinii szerszego grona urzędników na temat konfliktu interesów, związanych z nim zagrożeń i możliwości przeciwdziałania jego negatywnym skutkom. Badanie miało wspomóc i uzupełnić, dostarczając szerszego wymiaru, opracowanie wyników głównej części monitoringu, którą były wspomniane wywiady z dyrektorami ministerstw.

Ze względu jednak na specyfikę techniki, jaką są ankiety audytoryjne (ograniczona kontrola nad przebiegiem badania i charakter zrealizowanej próby), nie możemy na jej podstawie wywodzić daleko idących uogólnień, dlatego analiza tej części badania stanowi suplement do niniejszego raportu.

Ostatnim etapem monitoringu były spotkania konsultacyjne poświęcone interpretacji uzyskanych wcześniej danych i sformułowaniu rekomendacji wskazujących kierunki możliwych do przeprowadzenia zmian w zakresie zarządzania ryzykiem konfliktu interesów. Zdecydowaliśmy się na organizację trzech paneli: z przedstawicielami administracji centralnej, z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz z przedstawicielami środowisk naukowych i eksperckich. Panele odbyły się w dniach 23, 24 i 28 kwietnia 2014 roku w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego i zgromadziły łącznie dwiętnaścioro uczestników – siedmioro w panelu urzędniczym, sześcioro w pozarządowym i ośmioro w eksperckim.

Wszystkie trzy panele były moderowanymi dyskusjami z dość ogólnym scenariuszem, wskazującym zagadnienia, które zamierzaliśmy poruszyć podczas spotkania, opracowane na podstawie wyników poprzednich etapów monitoringu. Lista zagadnień obejmowała między innymi pytania o: potrzebę stworzenia jednej definicji legalnej konfliktu interesów i wprowadzenia innych ewentualnych zmian w prawie, potrzebę pracy nad standardami w tym zakresie w instytucjach państwowych, kwestie zarządzania w administracji i związane

z tym ryzyka występowania konfliktu interesów, a także o deficyty w zakresie szkoleń i informowania urzędników o ryzykach występowania konfliktu interesów w ich miejscu pracy. Naszym celem przy budowaniu tego scenariusza było stworzenie warunków takiej dyskusji, w której zaproszeni goście nie tylko przedstawią nam swoje poglądy na to, czy – ich zdaniem – funkcjonujące obecnie rozwiązania dotyczące konfliktu interesów w wystarczającym stopniu odpowiadają na potrzeby administracji, ale także sformułują opinie na temat ewentualnych zmian w sferze legislacji i działań, które należałoby podjąć, aby lepiej zapobiegać występowaniu konfliktu interesów i skuteczniej reagować, gdy się on jednak pojawi.

Rozdział 3.

Problematyka konfliktu interesów z perspektywy polskiego ustawodawstwa

Natalia Mileszyk, Grzegorz Wiaderek

Celem niniejszej ekspertyzy jest przegląd polskich rozwiązań prawnych dotyczących regulacji bezstronności działania administracji i unikania konfliktu interesów w wymiarze standardów międzynarodowych. Przegląd ten ma umożliwić nie tylko przeprowadzenie diagnozy podstawowych cech polskich regulacji prawnych w tym obszarze, ale także przygotowanie wskazówek ułatwiających wdrażanie standardów bezstronności w praktyce działania polskiej administracji publicznej i ewentualnych potrzeb w zakresie legislacji czy zmian organizacyjnych.

W dalszych rozważaniach przyjęliśmy szeroką definicję konfliktu interesów, obejmującą wszystkie okoliczności wpływające lub mogące wpływać na brak bezstronności w działaniu administracji publicznej. Punktem wyjścia takiego rozumienia jest definicja konfliktu zaproponowana przez profesora Mirosława Wyrzykowskiego: „Przez konflikt rozumiem taki układ wzajemnych wartości (lub potrzeb), w którym wartości te wykluczają się bądź też realizacja jednych utrudnia realizację innych”¹². Nie oznacza to jednak, że zawsze definicja ta pokrywa się ściśle z zakresem pojęciowym przyjmowanym w polskich regulacjach – postanowiliśmy po prostu przyjąć dla prowadzonych rozważań możliwie najpełniejszą definicję, ujmującą różne możliwe sytuacje związane z bezstronnością działania administracji publicznej.

Cel i zakres niniejszej ekspertyzy zostały ograniczone do administracji publicznej, czyli do administracji rządowej i administracji samorządowej. W poniższych rozważaniach nie odniesiemy się do bardzo istotnej problematyki – będącej jednak poza ramami prezentowanego opracowania – bezstronności i unikania konfliktu interesów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym oraz w organach ochrony prawnej (Najwyższa Izba Kontroli, prokuratura, służby mundurowe). Skupiamy się ponadto na regulacjach obejmujących samą administrację, przede wszystkim zaś na mechanizmach prewencyjnych i mechanizmach dotyczących wyłączeń z procesów decyzyjnych. Wzmiankujemy zatem tylko przepisy karne związane z naruszeniem reguł w obszarze zapobiegania konfliktowi interesów.

W pierwszym podrozdziale jest zawarty przegląd kluczowych uregulowań i standardów międzynarodowych dotyczących kwestii bezstronności i unikania konfliktu interesów.

¹² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986, s. 164.

W tej części – poza wskazaniem listy ważnych uregulowań – skupiono się na omówieniu najważniejszych elementów, istotnych z punktu widzenia polskiego porządku prawnego i działalności administracji publicznej.

W drugim podrozdziale ujęto przegląd rozwiązań prawnych zawartych w przepisach regulujących funkcjonowanie administracji publicznej. Opis ma charakter sprawozdawczy i skupia się na tych aktach prawnych, które mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania różnych szczebli administracji lub zawierają rozwiązania legislacyjne interesujące dla celów niniejszego opracowania. Pominięto zatem część aktów prawnych zawierających standardowe i powtarzalne wskazania co do wyłączeń urzędników lub odsyłające do Kodeksu postępowania administracyjnego.

W trzecim podrozdziale wskazano najważniejsze standardy wynikające z regulacji międzynarodowych oraz ich relacje w stosunku do polskiego systemu prawnego i działań administracji publicznej w podziale na rozwiązania, które są już obecne w polskim systemie, i takie, co do których są potrzebne działania legislacyjne lub zmiany organizacyjne, aby można było je skutecznie wdrożyć.

Czwarty podrozdział poświęcono ustaleniu, czy w obecnym stanie prawnym i w warunkach stosowanych dziś rozwiązań organizacyjnych są konieczne nowe regulacje w dziedzinie unikania konfliktu interesów w polskiej administracji.

W piątym podrozdziale wymieniono – na podstawie przeprowadzonych analiz prawa – te kwestie, które wymagałyby szczegółowego pogłębienia w ramach badań empirycznych zjawiska konfliktu interesów i narzędzi przeciwdziałania braku bezstronności polskiej administracji.

Uzupełnieniem niniejszego opracowania jest krótkie omówienie projektu regulacji z 2011 roku, której celem było ujęcie w jednym akcie prawnym problematyki zapobiegania i zwalczania sytuacji konfliktu interesów.

3.1. Przegląd uregulowań i standardów międzynarodowych

Przejrzystość i rozliczalność administracji publicznej to kluczowe wartości, na których są zbudowane współczesne demokracje. Konflikt interesów jest od lat w centrum zainteresowania społeczności międzynarodowej jako zjawisko będące przejawem nadużycia władzy, w szerszym zaś wymiarze – zagrożeniem prowadzącym do korupcji. Dlatego regulacje dotyczące konfliktu interesów można zwykle odnaleźć w międzynarodowych aktach prawnych prawa antykorupcyjnego, do rzadkości należą jednak akty prawa międzynarodowego bezpośrednio dotyczące konfliktu interesów. Tematyka ta jest regulowana głównie przez miękkie instrumenty – standardy, kodeksy etyczne, wytyczne.

Poniżej przedstawiono regulacje i standardy międzynarodowe wiążące dla Polski, a więc wypracowane w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Rady Europy i Unii Europejskiej. Regulacje te w większości nie dotyczą tylko administracji publicznej, ale obejmują szeroki katalog instytucji publicznych. Warto

również podkreślić, że wiele organizacji i instytucji międzynarodowych wypracowało regulacje z zakresu konfliktu interesów na poziomie swojego działania¹³.

3.1.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Pierwszym dokumentem Organizacji Narodów Zjednoczonych, w którym bezpośrednio nawiązano do zagadnienia konfliktu interesów, jest rezolucja Zgromadzenia Ogólnego z 27 stycznia 1997 roku dotycząca działań przeciwko korupcji¹⁴, ściślej zaś jej załącznik – Międzynarodowe Zasady Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych. Konflikt interesów jest rozumiany przez Zgromadzenie Ogólne jako sytuacja nadużycia władzy w celu osiągnięcia korzyści osobistych lub majątkowych przez funkcjonariusza albo członków jego rodziny. W zasadach odniesiono się również do kwestii deklaracji majątkowych, przyjmowania подарunków, wykorzystywania poufnych informacji i działalności politycznej funkcjonariuszy państwowych.

Zgodnie z Międzynarodowymi Zasadami Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych, przeciwdziałanie konfliktowi interesów powinno mieć przede wszystkim charakter prewencyjny – w formie zakazu podejmowania funkcji będących w sprzeczności ze stanowiskiem zajmowanym przez danego funkcjonariusza państwowego (art. 4). Funkcjonariusze państwowi powinni również ujawnić wszelką działalność podejmowaną obok pełnionej funkcji państwowej (art. 5), a także sporządzać deklaracje majątkowe (art. 8). Dodatkowo zasady zawierają zakaz używania publicznych pieniędzy i informacji niezgodnie z przeznaczeniem (art. 6). Jest to jednak dokument bardzo lakoniczny, pozostawiający państwu członkowskim dużo dyskrecjonalności co do sposobu wdrożenia przedstawionych zasad. W 2002 roku sekretarz generalny zaprezentował raport z wprowadzania w życie Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Państwowych¹⁵, w którym przeanalizowano rozwiązania przyjęte w pięćdziesięciu czterech krajach, w tym w Polsce. Uwzględniono następujące zagadnienia: istnienie zasad postępowania funkcjonariuszy państwowych na szczeblu krajowym, mechanizmy mające zagwarantować rozliczalność, regulacje dotyczące konfliktu interesów, deklaracje majątkowe, aktywność polityczna. W podsumowaniu stwierdzono, że większość standardów Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Państwowych została częściowo lub w pełni wdrożona w krajach, w których przeprowadzono badania. Z analizy przywoływanego raportu wynika, że rozwiązania przyjęte w Polsce nie odbiegają od standardów obowiązujących w innych państwach.

¹³ Na przykład art. 52 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich – <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R1605:PL:NOT> [dostęp: 10 stycznia 2014 roku].

¹⁴ 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].

¹⁵ Raport Sekretarza Generalnego Nr E/CN.15/2002/6/Add. 1 – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039934.pdf> [dostęp: 10 stycznia 2014 roku].

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji¹⁶ – uznawana za pierwszy prawdziwie międzynarodowy akt prawny regulujący zagadnienie korupcji¹⁷ – została ratyfikowana przez Polskę 15 września 2006 roku. W dokumencie tym przeciwdziałanie konfliktowi interesów jest traktowane jako środek zapobiegawczy wystąpieniu korupcji. Podkreśla się także, że regulacja konfliktu interesów wzmacnia przejrzystość instytucji publicznych. Dlatego państwa będące stronami konwencji są zobligowane dołożyć starań, aby „przyjąć, utrzymać i wzmocnić systemy promujące przejrzystość i zapobieganie konfliktom interesów” (art. 7 ust. 4).

Konwencja zachęca poszczególne państwa do czynnego przeciwdziałania konfliktowi interesów przez stosowanie środków i systemów wymagających od funkcjonariuszy publicznych złożenia deklaracji odpowiednim organom. Deklaracje takie powinny dotyczyć między innymi działalności zewnętrznej urzędników, ich mienia lub znacznych darowizn i korzyści, które mogą powodować konflikt interesów w związku z pełnionymi przez nich funkcjami publicznymi (art. 8 ust. 5). Zwrócono zatem wyraźnie uwagę na potrzebę sięgania po takie środki prewencyjne, jak wymienione wyżej, choć decyzję o tym, czy i jakie środki prawne podjąć w tym zakresie, pozostawiono państwom członkowskim. Dodatkowo w konwencji szczególną uwagę poświęcono zamówieniom publicznym, zachęcając państwa strony, żeby w celu zapewnienia przejrzystości procedur wprowadziły obowiązek składania deklaracji interesów przez funkcjonariuszy zaangażowany w zamówienia publiczne (art. 9 ust. 1e).

W wypadku braku prewencji konflikt interesów może prowadzić do defraudacji środków publicznych, handlu wpływami, nadużycia funkcji, nielegalnego wzbogacenia, a także do obstrukcji wymiaru sprawiedliwości. Państwa strony na mocy konwencji są zobowiązane do kryminalizacji tych sytuacji¹⁸.

Standardy przeciwdziałania konfliktowi interesów można również odnaleźć w wielu innych miękkich instrumentach prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Na przykład Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Środków Odurzających i Przestępczości¹⁹ przygotowało w 2013 roku *Strategię w celu ochrony wydarzeń publicznych (wydarzenia sportowe, zgromadzenia publiczne) przed korupcją*²⁰. W dokumencie tym hasło „konflikt interesów” jest przywoływane w wymiarze różnych działań związanych z organizacją takich wydarzeń, poczynając od aspektów prawnych, kończąc zaś na logistyce. Wszystkie te regulacje są jednak instrumentami prawa miękkiego, będącymi jedynie wskazówkami dla regulacji krajowych, poszczególne państwa dysponują bowiem dużą dowolnością w kwestii podejmowanych działań prawnych.

¹⁶ 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].

¹⁷ J. Wouters, C. Ryngaert, A.S. Cloots, *The international legal framework against corruption: achievements and challenges*, „Melbourne Journal of International Law” 2013, t. 14, nr 1, s. 216.

¹⁸ W konwencji jest również uregulowana kwestia konfliktu interesów w sektorze prywatnym, jest to jednak zagadnienie wykraczające poza zakres tematyczny niniejszej ekspertyzy.

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – <http://www.unodc.org>.

²⁰ *A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events* – http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_Ebook.pdf [dostęp: 11 stycznia 2014 roku].

3.1.2. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) od zawsze była forum, na którym – nawet gdy prace w Organizacji Narodów Zjednoczonych były utrudnione z przyczyn politycznych²¹ – międzynarodowa wspólnota dyskutowała o przeciwdziałaniu korupcji i konfliktowi interesów. Najważniejszym aktem prawnym w tym zakresie jest Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych²², określa ona jednak przede wszystkim prawnokarną odpowiedzialność i reguluje, jakie środki muszą być podjęte przez państwa członkowskie w sytuacji przekupstwa (aktywnego) zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Sytuacja ta może być skutkiem braku regulacji konfliktu interesów, w konwencji jednak – podobnie jak w pozostałych regulacjach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – nie znajdziemy bezpośredniego odwołania do konfliktu interesów.

Niemniej jednak to właśnie na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wypracowano najbardziej całościowe miękkie regulacje dotyczące konfliktu interesów. Wielostronicowe wytyczne na temat zarządzania konfliktem interesów w administracji publicznej²³ stały się punktem odniesienia dla wielu krajów na świecie. Główne zalecenia legislacyjne to między innymi:

- zdefiniowanie konfliktu interesów,
- określenie przykładowych sytuacji, gdy występuje konflikt interesów,
- wprowadzenie jasnych i całościowych przepisów dotyczących ujawniania potencjalnego konfliktu interesów w różnych obszarach służby publicznej,
- określenie, jakie środki mają być podjęte przez danego funkcjonariusza publicznego w konkretnych sytuacjach konfliktu interesów,
- uwzględnienie w regulacjach (i w procesie ich tworzenia) innych podmiotów, które mogą być zaangażowane w konflikt interesów w administracji publicznej, jak firmy czy organizacje pozarządowe,
- poświęcenie uwagi prewencyjnym środkom zapobiegania konfliktowi interesów²⁴.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zwraca szczególną uwagę na zagrożenia związane zarówno z ujawnionym, jak i potencjalnym konfliktem interesów, obie sytuacje podważają bowiem zaufanie publiczne do administracji publicznej.

²¹ J. Wouters, C. Ryngaert, A.S. Cloots, *The international legal framework against corruption: achievements and challenges*, *op. cit.*, s. 22.

²² Polska ratyfikowała konwencję 8 września 2000 roku – por. <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-z-oecd> [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

²³ *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview*, 2003 rok – <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictofinterestinthepublicservice.htm> [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

²⁴ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podjęła wiele działań służących poprawie jakości regulacji konfliktu interesów przez państwa członkowskie, między innymi przygotowując *Managing Conflict of Interest in the Public Sector – toolkit* czy prezentując dobre praktyki w konkretnych sytuacjach, jak regulacja zatrudnienia po zakończeniu służby publicznej, w publikacji *Post-Public Employment – good practices for preventing conflict of interests* – por. <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictofinterestinthepublicservice.htm> [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

3.1.3. Rada Europy

Głównym celem Rady Europy jest rozwój wspólnych i demokratycznych zasad w Europie, nic więc dziwnego, że konflikt interesów stał się również przedmiotem jej zainteresowania²⁵. Już w 1997 roku Komitet Ministrów przyjął rezolucję dotyczącą dwudziestu głównych zasad walki z korupcją²⁶. W dokumencie tym nie ma bezpośredniego odniesienia do konfliktu interesów, zwraca się jednak uwagę na potrzebę wprowadzenia instrumentów prawnych zapobiegających korupcji (pkt 1) oraz regulujących obowiązki i prawa funkcjonariuszy publicznych, z uwzględnieniem zagrożenia korupcją (pkt 10)²⁷.

W 2010 roku Komitet Ministrów wydał rekomendację dla państw członkowskich na temat zasad postępowania funkcjonariuszy publicznych²⁸. Artykuł 8 tej regulacji, określający ogólne zasady dotyczące konfliktu interesów, zobowiązuje funkcjonariuszy do unikania takich sytuacji, podkreśla ponadto, że funkcjonariusze nie mogą czerpać korzyści z pełnionej funkcji. W kolejnych artykułach znajdują się bardziej szczegółowe przepisy. Artykuł 13 zawiera definicję konfliktu interesów²⁹, a także nakłada na funkcjonariuszy publicznych obowiązek ujawniania konfliktu interesów i wyłączenia się z danej sprawy w wypadku jego zaistnienia. Rekomendacja wprowadza również pojęcia deklaracji interesów, którą – zgodnie z regulacjami krajowymi – funkcjonariusz może być zobowiązany złożyć (art. 14), i niezgodnego zewnętrznego interesu, który może być skutkiem działalności funkcjonariusza, zarówno zarobkowej, jak i *pro bono* (art. 15). W rekomendacji podjęto również kwestie działalności politycznej (art. 16), przyjmowania upominków (art. 18) i nadużycia zajmowanego stanowiska (art. 21). Państwa członkowskie powinny regulować wszystkie te sytuacje w ramach krajowego porządku prawnego.

Rada Europy powołała również Grupę Państw przeciwko Korupcji (Group of States against Corruption, GRECO)³⁰, której głównym zadaniem jest monitoring przestrzegania wypracowanych przez Radę Europy standardów dotyczących korupcji i procesu wdrażania innych zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie. W latach 2003–2006 gremium to zajmowało się przede wszystkim kwestią korupcji w administracji publicznej, poświęcając

²⁵ Również jako zagadnienie wewnątrzorganizacyjne, czego przykładem jest podjęta w 2007 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Rezolucja 1554 na temat konfliktu interesów swoich członków – <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1554.htm> [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

²⁶ Rezolucja (97)24 – [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf) [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

²⁷ Rada Europy przyjęła wiele dokumentów dotyczących przeciwdziałania i kryminalizacji korupcji, w tym Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, Konwencję prawokarną Rady Europy o korupcji, Konwencję cywilnoprawną Rady Europy o korupcji.

²⁸ Rekomendacja Komitetu Ministrów nr (2010)10 – [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf) [dostęp: 13 stycznia 2014 roku]. Do rekomendacji jest dołączone memorandum wyjaśniające – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=354025&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

²⁹ „Konflikt interesów wynika z sytuacji, kiedy funkcjonariusz publiczny posiada interes, który wpływa bądź może wpływać na jego bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji”.

³⁰ Rezolucja Komitetu Ministrów (99) 5 powołująca Grupę Państw przeciw Korupcji (GRECO), 1 maja 1998 roku – <http://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/3215/RezolucjaRadyEuropyNr995powolujacaGrupePanstwprzeciwKorupcjiGRECO.pdf> [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

wiele uwagi standardom w obszarze konfliktu interesów³¹. Konflikt interesów jest również jednym z tematów, którymi grupa zajmuje się obecnie w ramach prowadzonych badań³².

3.1.4. Unia Europejska

Unia Europejska jest świadoma konieczności przeciwdziałania sytuacji konfliktu interesów zarówno w instytucjach unijnych, jak i w administracji publicznej poszczególnych państw członkowskich. Dlatego problem ten był poruszany podczas prac przygotowawczych nad Konwencją w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej³³, która reguluje korupcję bierną funkcjonariuszy publicznych, będącą często wynikiem konfliktu interesów. Temat samego konfliktu interesów jest jednak regulowany przede wszystkim w instytucjach i agencjach unijnych, wypracowane standardy stanowią zaś jedynie inspirację i dobrą praktykę dla państw członkowskich³⁴. Z drugiej strony, kwestia konfliktu interesów w poszczególnych państwach członkowskich jest monitorowana przez Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (Office européen de lutte antifraude, OLAF), postrzegający przeciwdziałanie konfliktowi interesów jako narzędzie zapobiegania nadużyciom finansowym³⁵.

3.1.5. Podsumowanie

Tematyka konfliktu interesów w administracji publicznej jest przedmiotem prac wielu organizacji międzynarodowych, szczególnie w wymiarze przeciwdziałania korupcji. Mimo jednak dużego zainteresowania problemem i szeroko zakrojonej dyskusji na arenie międzynarodowej, międzynarodowe akty prawne (traktaty, konwencje) dotyczące tego zjawiska są jednostkowe (na przykład Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji). Ze względu na różnorodność modeli administracji publicznej i różną specyfikę porządków prawnych w samej tylko Europie, regulacje te wykazują duży stopień ogólności i przyjmują zwykle formę standardów czy rekomendacji (instrumentów miękkich). Sytuacja taka pozostawia państwom dużą dyskrecjonalność w zakresie sposobu wdrażania, użytych środków i specyfikacji standardów.

Problematyka konfliktu interesów jest mniej precyzyjnie uregulowana niż prawnokarne regulacje dotyczące bezpośrednio korupcji. Nie oznacza to jednak, że nie istnieją między-

³¹ Raporty na temat tego zjawiska w poszczególnych krajach – por. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports\(round2\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports(round2)_en.asp) [dostęp: 13 stycznia 2014 roku]. Raport podsumowujący działalność Grupy Państw przeciwko Korupcji w latach 2001–2010 – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

³² Ankieta dla państw członkowskich – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp [dostęp: 13 stycznia 2014 roku]. Podczas trwania prac nad niniejszą ekspertyzą Polska nie przedstawiła jeszcze swojego raportu.

³³ Konwencja, sporządzona w 1997 roku, została ratyfikowana przez Polskę w 2004 roku – por. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3050/\\$file/3050.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3050/$file/3050.pdf) [dostęp: 13 stycznia 2014 roku].

³⁴ Tak jak *Declaration of honour on exclusion criteria and absence of conflict of interest*, która musi być wypełniona w ramach ubiegania się o stanowisko unijne.

³⁵ Więcej informacji na temat działalności urzędu w tym zakresie – por. http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm [dostęp: 14 stycznia 2014 roku].

narodowe standardy w obszarze konfliktu interesów – najlepszym przykładem jest działalność Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w tym zakresie i bardzo szczegółowe wskazówki na temat legislacji krajowej. Dlatego polski ustawodawca, decydując o rozwiązaniach legislacyjnych w obszarze konfliktu interesów, powinien odwoływać się zarówno do standardów międzynarodowych, jak i do doświadczeń innych państw we wdrażaniu tych standardów.

3.2. Przegląd uregulowań polskich

W tej części przedstawiono w formule sprawozdawczej kluczowe krajowe rozwiązania prawne dotyczące prewencji i postępowania w wypadku wystąpienia konfliktu interesów.

3.2.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁶

Problematyka konfliktu interesów – nie tylko w administracji publicznej, ale także we władzy ustawodawczej i sądowniczej – jest ściśle związana z zasadami konstytucyjnymi³⁷. Brak odpowiednich regulacji na szczeblu ustawowym przeciwdziałających konfliktowi interesów prowadzi do sytuacji zagrożenia podstawowych zasad państwa prawa. Do kluczowych konstytucyjnych reguł działania władz publicznych, które mają szczególne znaczenie dla bezstronności funkcjonowania organów administracji publicznej, należą zasady praworządności (legalizmu) i równości wobec prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wszystkie czynności procesowe podejmowane przez organy władzy, w tym organy administracji publicznej, muszą znajdować oparcie w przepisach prawa wynikających ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego³⁸. Co więcej, sposób wykonywania kompetencji przez organy państwowe nie może być rezultatem arbitralności działania, ale musi wynikać z przekazanych im uprawnień. Aby więc decyzja podjęta przez jakikolwiek organ państwowy odpowiadała zasadom legalizmu, organ ten musi dysponować kompetencją do działania w danym zakresie i działać zgodnie z określonymi procedurami decyzyjnymi, treść decyzji powinna być zaś zgodna z normami prawa materialnego³⁹. Zasada praworządności ściśle się więc wiąże z zagadnieniem konfliktu interesów – bezstronne wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej jest pochodną działania na podstawie i w granicach prawa. Funkcjonariusze administracji publicznej muszą podejmować decyzje i przeprowadzać czynności służbowe, opierając się wyłącznie na przesłankach ustawowych, dlatego zasada ta wyklucza branie pod uwagę jakichkolwiek preferencji osobistych czy majątkowych.

³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁷ W.B. Gwyn, *The meaning of the separation of powers*, Tulane University, New Orleans 1965, s. 128.

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 57.

³⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2008, s. 28.

Zagadnienie konfliktu interesów należy również analizować przez pryzmat konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Trybunał Konstytucyjny wskazał w swoim orzecznictwie, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zasada równości w znaczeniu materialnym)⁴⁰. Zasada równości dotyczy władz publicznych, w tym oczywiście administracji publicznej. Traktowanie przez władze publiczne nie może być zależne od osobistych lub majątkowych korzyści osoby podejmującej daną decyzję. Państwo powinno gwarantować, że decyzje podejmowane przez funkcjonariuszy administracji publicznej są oparte jedynie na merytorycznych i proceduralnych przesłankach wynikających z przepisów prawa, niemających związku z osobistymi lub majątkowymi preferencjami urzędników. Dlatego przeciwdziałanie sytuacji konfliktu interesów służy realizacji zasady równości wobec prawa wszystkich osób podległych jurysdykcji Rzeczypospolitej.

Warto w tym miejscu dodać, że działania funkcjonariuszy administracji publicznej podejmowane w ramach obowiązków służbowych muszą być wolne nie tylko od ich preferencji osobistych czy majątkowych, ale także od poglądów politycznych, światopoglądowych i religijnych oraz niezależne od wpływów politycznych. Kwestię tę należy rozważać również w wymiarze art. 25 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który określa, że władze publiczne w Polsce zachowują bezstronność w sprawach przekonania religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Żadna inna przesłanka niż merytoryczna nie może być brana pod uwagę w wypadku wydawania decyzji przez organy administracji publicznej.

Podsumowując, przepisy dotyczące zapobiegania konfliktowi interesów służą urzeczywistnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych – legalizmu i równości wobec prawa. Z drugiej strony, to właśnie te przepisy stanowią podstawę szczegółowego regulowania sytuacji konfliktu interesów na poziomie ustawowym. Wszystkie regulacje dotyczące konfliktu interesów mają na celu wzmocnienie standardów demokratycznych, poprawę jakości rządzenia i polepszenie funkcjonowania władz publicznych.

3.2.2. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹

W grupie głównych zasad zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego znajdują się zasady legalizmu działania administracji (art. 6), praworządności administracji (art. 7) i troski o zaufanie obywateli – uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8). Żadnej z tych zasad nie można zrealizować bez zagwarantowania bezstronnych rozstrzygnięć administracji publicznej. W związku z tym w art. 24 wprowadzono instytucję wyłączenia pracownika organu administracji publicznej w wypadku zaistnienia sytuacji konfliktu intere-

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 1998 roku (K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13).

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

sów, która może wynikać z jego sytuacji rodzinnej czy służbowej lub z powodu pełnionych wcześniej funkcji. Katalog występowania sytuacji konfliktu interesów jest zamknięty i kazui-styczny (art. 24 par. 1): „Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie:

1. w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki,
2. swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia,
3. osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
4. w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3,
5. w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji,
6. z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne,
7. w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej”.

Wyłączenie z powodu sytuacji przewidzianych w powyższym katalogu następuje automatycznie – z mocy prawa⁴². Istnieje również możliwość wyłączenia pracownika na żądanie (pracownika lub strony) albo z urzędu, jeśli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w par. 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika (art. 24 par. 3).

Najwięcej wątpliwości interpretacyjnych wzbudza sytuacja, w której pracownik organu administracyjnego uczestniczył w wydaniu zaskarżonej decyzji. Są przykłady orzeczeń sądowych, wskazujące, że przesłankę wyłączenia należy rozumieć bardzo szeroko – osoba, która brała udział w wydaniu decyzji organu administracji pierwszej instancji, podlega wyłączeniu od udziału w całości postępowania odwoławczego, począwszy od wpłynięcia odwołania do organu odwoławczego, kończąc zaś na akcie wydania decyzji organu odwoławczego⁴³. Ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie, aby uniknąć sytuacji, w której pracownik uczestniczący w czynnościach postępowania administracyjnego i mający przez to wyrobiony już pogląd byłby w pewnym sensie determinowany przez swoje wcześniejsze doświadczenia związane z udziałem w postępowaniu⁴⁴. Pogląd taki może dotyczyć zarówno stanu faktycznego sprawy (jeśli pracownik brał udział wyłącznie w postępowaniu dowodowym), jak i sposobu rozstrzygnięcia sprawy (gdy pracownik wydawał decyzję z upoważnienia organu).

Zgodnie z art. 25 par. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, wyłączeniu podlegają również organy – w wypadku spraw dotyczących interesów majątkowych kierowników organów lub osób pozostających z tymi kierownikami w stosunkach określonych w art. 24 par. 1 pkt 2–3 tego uregulowania albo osób zajmujących stanowiska kierownicze w organie

⁴² A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX, stan prawny na 18 lipca 2013 roku.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 września 2002 roku (V SA 2535/01, LEX nr 149513).

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 lipca 2011 roku (II GSK 743/10, LEX nr 1083386).

bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nimi w stosunkach określonych w art. 24 par. 1 pkt 2–3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wyłączenie to następuje z mocy prawa i jest przykładem zapobiegania konfliktowi interesów wynikającemu z zależności służbowych.

Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika (art. 24 w związku z art. 141 par. 1). Nie wyłącza to jednak możliwości kontroli zażalenia przy rozstrzygnięciu odwołania od orzeczenia kończącego postępowanie w danej instancji. Podstawą kontroli jest zasada obiektywizmu postępowania. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przychylił się do takiej interpretacji, stwierdzając, że: „Prawo strony do wyłączenia pracownika na gruncie KPA [Kodeksu postępowania administracyjnego] nie jest ani bezpośrednim prawem konstytucyjnym, ani też nie wynika z przepisów obowiązującego prawa materialnego. Nie decyduje też ostatecznie o prawach i obowiązkach strony. Instytucja wyłączenia pracownika na gruncie KPA [Kodeksu postępowania administracyjnego] jest instytucją proceduralną, w ramach której stronie służy uprawnienie gwarantujące obiektywne rozstrzygnięcie sprawy”⁴⁵.

3.2.3. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁶

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zwana ustawą antykorupcyjną, limituje możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Głównym celem ustawy jest zapobieganie korupcji wśród osób pełniących funkcje publiczne i przeciwdziałanie temu zjawisku na najwyższych szczeblach władzy, aby ograniczyć wzajemne „przenikanie się” sfery władztwa publicznego i gospodarki⁴⁷. Chcąc to osiągnąć, w ustawie zmniejszono swobodę prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowaną w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pod rygiorem ustawy znajdują się szczególnie:

- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i sędziów Trybunału Konstytucyjnego),
- pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska kierownicze,
- wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), zastępcy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbnicy i sekretarze gmin, kierownicy jednostek organizacyjnych gmin, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi oso-

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2005 roku (P 8/03, OTK-A 2005/3/20). Trybunał stwierdził, że art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednak zgodny z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁴⁶ Ustawa z dnia 12 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 67 ze zm.).

⁴⁷ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, LEX, stan prawny na 15 marca 2009 roku.

bami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

- członkowie zarządów powiatów, skarbnicy powiatów, sekretarze powiatów, kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty,
- członkowie zarządów województw, skarbnicy województw, sekretarze województw, kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa.

W ustawie przyjęto wyraźne zakazy w stosunku do objętych nią osób, wskazując w art. 4, że w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji z katalogu z art. 2 tej regulacji nie mogą one:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- uzyskiwać zatrudnienie lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek,
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego).

Przepis ten wprowadzono, aby przeciwdziałać sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego⁴⁸. Szerokie sformułowanie katalogu podmiotów objętych ustawą i katalogu zakazanych stanowisk ma na celu wyeliminowanie sytuacji i uwikłań, jakie mogą nie tylko stawiać pod znakiem zapytania osobistą bezstronność czy uczciwość osób publicznych, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa, osłabiając zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich właściwego funkcjonowania. Zakaz ma charakter bezwzględny – nie występują żadne kryteria ocenne, nie ma również znaczenia charakter podejmowanej aktywności gospodarczej⁴⁹.

Dodatkowo, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, osoby jej podlegające nie mogą być zatrudnione przez przedsiębiorcę lub wykonywać u niego innych zajęć, jeśli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Okres karencji wynosi rok od momentu zaprzestania pełnienia funkcji publicznej. Przepis

⁴⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1994 roku (W 2/94, OTK 1994/1/21).

⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 kwietnia 2005 roku (OSK 1186/04, LEX nr 176126).

ten poddano kontroli konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozwiązanie to nie jest nadmiernie restryktywne, ponieważ motyw i cel społeczny dopuszczalnego ustawowego ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności pracy nie powodują naruszenia samej zasady konstytucyjnej, jedynie zaś wprowadzają pewne ograniczenia dla konkretnej grupy podmiotów na określony czas⁵⁰. Co interesujące, sankcje – kara grzywny lub aresztu – za nieprzestrzeganie standardów dotyczących okresu karencji zostały nałożone na przedsiębiorców (wykroczenie z art. 15 ustawy). Rozwiązanie to służy prewencji i sankcjonowaniu nieetycznych zachowań przedsiębiorców, którzy chcieliby szybko wykorzystać szczególną wiedzę tych osób, zakłócając tym samym normalną i przejrzystą grę rynkową. W literaturze pojawiają się głosy, że odpowiedzialność powinien ponosić pracownik samorządowy – ze względu na posiadanie najpełniejszej wiedzy, w jakim stopniu i czy w ogóle uczestniczył w wydawaniu rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie danego przedsiębiorcy⁵¹. Okres karencji nie jest przepisem bezwzględny – komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów może wyrazić zgodę na zatrudnienie w uzasadnionych wypadkach (art. 7 ust. 2).

Ustawa i wydane na jej podstawie Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2011 roku w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym⁵² nakładają na osoby wskazane w ustawie obowiązki w zakresie składania oświadczeń o stanie majątkowym, określając treść tych oświadczeń i tryb ich złożenia (terminy składania oświadczeń o stanie majątkowym: pierwsze oświadczenie – przed objęciem stanowiska, kolejne oświadczenia – co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, ostatnie oświadczenie – w dniu opuszczenia stanowiska). Niezłożenie oświadczenia majątkowego albo podanie w nim nieprawdy skutkuje odpowiedzialnością służbową. Przewidziano także sankcję karną dla osoby, która podaje nieprawdę w oświadczeniu majątkowym. Osoba taka podlega karze pozbawienia wolności do lat pięciu (art. 14 Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). W wypadku mniejszej wagi czynu sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

W ustawie powołano także rejestr korzyści, w którym są ujawniane korzyści uzyskiwane przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin (art. 12 ustawy). Wszyscy oni mają obowiązek zgłaszania do rejestru informacji o:

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1999 roku (K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101).

⁵¹ R. Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnego na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2000, t. 4, s. 29.

⁵² Dz.U. z 2011 r., Nr 150, poz. 890.

- wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z których tytułu pobiera się wynagrodzenie, a także pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- materialnym wspieraniu działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeśli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, o którym mowa w art. 6 ust. 3 ustawy,
- wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeśli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające lub partie polityczne, zrzeszenia czy fundacje, których są członkami.

Dodatkowo do rejestru są zgłaszane informacje o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych. Ważną cechą rejestru jest to, że nadano mu walor jawności. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza, która raz do roku podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim informacje.

3.2.4. Prawo zamówień publicznych⁵³

Zamówienia publiczne są sferą działania administracji publicznej szczególnie wrażliwą na zagrożenia korupcyjne i działania w ramach konfliktu interesów. Ustawa określa zasady wyłączeń dla osób, których bezstronność w rozstrzyganiu postępowań zamówieniowych może budzić wątpliwości. Zasada bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia jest wyrażona w art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

Kategorię osób podlegających wyłączeniu określono ogólnie jako „osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia”. Na podstawie art. 17 Prawa zamówień publicznych podlegają one wyłączeniu, jeśli:

- ubiegają się o udzielenie tego zamówienia,
- pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających albo organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- przed upływem trzech lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami organów zarządzających albo organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia,

⁵³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.).

- pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób,
- zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają – pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania – pisemne oświadczenie o niewystępowaniu lub istnieniu okoliczności skutkujących brakiem bezstronności opisanymi w ustawie. Oświadczenie jest składane kierownikowi zamawiającego albo pracownikowi zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności określonych w Prawie zamówień publicznych – to na tych osobach spoczywa obowiązek, aby czynności przygotowawcze i czynności w ramach wszczętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były wykonywane przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Ustawa nie zawiera wyraźnego zastrzeżenia co do terminu, w którym powinno nastąpić złożenie oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Oświadczenie składa się według określonego wzoru – stosowne dokumenty znajdują się w dokumentacji przetargowej i są weryfikowane w ramach audytu wewnętrznego danej instytucji, w ramach czynności kontrolnych podejmowanych przez uprawnione instytucje i w ramach postępowań odwoławczych lub sądowych.

Doprecyzowania wymaga pojęcie „osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia”, budziło ono bowiem wątpliwości interpretacyjne. Określenie to należy opisywać z użyciem definicji terminu „postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego”, wprowadzonego do Prawa zamówień publicznych w 2009 roku (art. 2 pkt 7a ustawy). Zgodnie z tą definicją, postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego jest procedura, którą zamawiający wszczyna przez publiczne ogłoszenie o zamówieniu lub przesłanie zaproszenia do negocjacji w celu dokonania wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego, lub – w wypadku trybu zamówienia z wolnej ręki – wynegocjowania postanowień takiej umowy. Praktyka postępowań zamówieniowych wskazała, że trzeba uznać, że „osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia” to osoby, które dokonują czynności już po wszczęciu postępowania: kierownik zamawiającego, o ile wykonuje czynności w postępowaniu, lub inna osoba, której kierownik przekazał pisemne upoważnienie do dokonywania określonych czynności w postępowaniu, członkowie komisji przetargowej lub inne osoby wykonujące czynności odpowiadające czynnościom przewidzianym dla komisji przetargowej, biegli, inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu⁵⁴. Nie będą zaś nimi osoby, które zajmują się przygotowaniem postępowania, na przykład opracowujące opis przedmiotu zamówienia, ustalające wartość zamówienia czy tworzące opis sposobu dokonywania oceny spełniania

⁵⁴ G. Wicik, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 13.

warunków udziału w postępowaniu. Rozwiązanie to ogranicza konieczność generowania licznych dokumentacji i oświadczeń – zgodnie z nim, oświadczenia składają tylko te osoby, które mają rzeczywisty wpływ na kształt i przebieg postępowania zamówieniowego.

3.2.5. Ustawa o służbie cywilnej⁵⁵

Zgodnie z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, korpus służby cywilnej jest powołany w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Korpus ten tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich i innych urzędach, które stanowią aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych, które stanowią aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, Biurze Nasiennictwa Leśnego, jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej (art. 2 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej).

Uwzględniając interes państwa, członkowie korpusu służby cywilnej powinni podejmować czynności administracyjne wolne od „osobistych poglądów albo sympatii”⁵⁶. Co więcej, art. 76 ustawy nakłada na członków korpusu służby cywilnej obowiązek rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych zadań oraz wyrażony wprost zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym (art. 78 ust. 1). Dlatego w analizowanej ustawie zastosowano instytucję niepołączalności formalnej, polegającą na tym, że członek korpusu służby cywilnej nie może być między innymi radnym (art. 78 ust. 4). Jest również zakazana sytuacja istnienia stosunku podległości służbowej między małżonkami i osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 79). Dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe członka korpusu służby cywilnej muszą być ponadto poprzedzone pisemną zgodą dyrektora generalnego urzędu (art. 80 ust. 1). Przepisy te tworzą ogólne ramy i standardy postępowania urzędników służby cywilnej, stąd potrzeba regulacji bardziej szczegółowo normujących tę problematykę.

Obowiązek bezstronności – przewidziany w art. 76 Ustawy o służbie cywilnej – został doprecyzowany w Zarządzeniu 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. Co ważne, zasady etyczne ujęte w tym zarządzeniu, wydane na mocy odpowiedniego upoważnienia ustawowego, mają znacznie wyższą rangę

⁵⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

⁵⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 roku (K.9/02, OTK ZU 2002, nr 7/A).

prawną niż poprzednie zasady etyki, przyjęte bez takiej podstawy prawnej (będące tak zwanym aktem kierownictwa wewnętrznego).

Zgodnie z par. 18 zarządzenia, zasada bezstronności obowiązująca członków korpusu służby publicznej wyraża się szczególnie w:

- niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym,
- niepodjęciu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi,
- jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom,
- niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swojej działalności, zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, i niepropagowaniu jakichkolwiek grup interesu.

Z kolei w par. 4 zarządzenia wskazano, że – przestrzegając zasady bezinteresowności – członek korpusu służby cywilnej szczególnie:

- nie przyjmuje żadnych korzyści od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy,
- nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem,
- rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeśli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych,
- nie prowadzi szkoleń, jeśli mogłyby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw.

3.2.6. Samorządowe ustawy ustrojowe

Ustawodawca, regulując samorząd terytorialny, postanowił wprowadzić zbliżone rozwiązania dotyczące konfliktu interesów na poziomie samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, dlatego trzy samorządowe ustawy ustrojowe zostaną omówione łącznie. Regulacje dotyczące konfliktu interesów w Ustawie o samorządzie gminnym⁵⁷, Ustawie o samorządzie powiatowym⁵⁸ i Ustawie o samorządzie województwa⁵⁹ wielokrotnie są jednobrzmiące, przez to zaś analogiczne, tym samym standardy ustanowione na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego są spójne.

Regulacje dotyczące konfliktu interesów w jednostkach samorządu terytorialnego można podzielić – ze względu na przedmiot regulacji – na przepisy dotyczące niepołączalności formalnej, niepołączalności materialnej, oświadczeń majątkowych i sytuacji rzeczywistego konfliktu interesów. Wszystkie przewidziane prawem rozwiązania mają służyć transparentnemu i efektywnemu funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz prewencji zjawisk korupcyjnych.

⁵⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.).

⁵⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.).

Zasada niepołączalności formalnej (wprowadzającej zakaz łączenia funkcji publicznych) na poziomie gminnym jest regulowana przez art. 25b i art. 27 Ustawy o samorządzie gminnym. Mandatu radnego nie można zatem łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody albo członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Członkostwo w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oznacza bycie radnym powiatu lub województwa oraz członkiem zarządu powiatu lub zarządu województwa. Nie ma jednak przeszkód prawnych, aby radny gminy był członkiem organu związku międzygminnego (por. art. 70 ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym). Będąc wójtem lub jego zastępcą, nie można być wójtem lub zastępcą wójta w innej gminie, członkiem w organach jednostek samorządu terytorialnego, zatrudnionym w administracji rządowej, posłem lub senatorem. Analogiczne regulacje można odnaleźć w art. 21 ust. 8, art. 26 ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 23 ust. 4 i art. 31 ust. 3 Ustawy o samorządzie województwa. Dodatkowo w samorządzie wojewódzkim niedozwolone jest łączenie członkostwa w komisji rewizyjnej z funkcjami marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku województwa oraz radnych będących członkami zarządu województwa (art. 30 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa).

Zasada niepołączalności materialnej wprowadza ograniczenia dotyczące podejmowanych działań poza administracją publiczną, najczęściej w sferze działalności zarobkowej lub gospodarczej. Radny gminy nie może być zatrudniony w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat (art. 24a Ustawy o samorządzie gminnym – analogicznie art. 23 Ustawy o samorządzie powiatowym i art. 25 Ustawy o samorządzie województwa). Jeśli osoba wybrana na radnego była wcześniej zatrudniona w urzędzie gminy, przysługuje jej urlop bezpłatny na czas trwania mandatu i trzy miesiące po jego wygaśnięciu (art. 24b Ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 Ustawy o samorządzie powiatowym – z tą różnicą, że nie przewidziano tutaj dodatkowych trzech miesięcy po ustaniu mandatu, art. 26 Ustawy o samorządzie województwa). Dodatkowo wójt nie może zawierać z radnymi umów cywilnoprawnych (art. 24d Ustawy o samorządzie gminnym) – odpowiednio starosta i zarząd powiatu (art. 23 ust. 5 Ustawy o samorządzie powiatowym) oraz marszałek i zarząd województwa (art. 25 ust. 4 Ustawy o samorządzie województwa). Rozważając zasady dotyczące dodatkowego zatrudnienia, trzeba stwierdzić, że jest praktyką zatrudnianie radnych poza urzędami gminy lub prowadzenie przez nich własnej działalności gospodarczej. Jakakolwiek dodatkowa aktywność nie może jednak podważyć zaufania wyborców do wykonywania mandatu (art. 24e Ustawy o samorządzie gminnym, art. 25a Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27a Ustawy o samorządzie województwa). Ograniczona jest również możliwość wykorzystywania mienia gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (art. 24f Ustawy o samorządzie gminnym – analogicznie art. 25b Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27b Ustawy o samorządzie województwa).

Artykuł 24h ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swo-

im stanie majątkowym. W wypadku powiatu oświadczenia muszą złożyć: radny, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty (art. 25c ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym). W samorządzie województwa do składania takich oświadczeń są zobowiązani: radny, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (art. 27c ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa). Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Jawne informacje składane w oświadczeniu majątkowym (poza adresem osoby składającej oświadczenie i lokalizacji nieruchomości) są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 24i Ustawy o samorządzie gminnym, art. 25d ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27d ust. 3 Ustawy o samorządzie województwa).

Ustawodawca przewidział również obowiązek wyłączenia się w momencie zaistnienia konfliktu interesów – art. 25a Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeśli dotyczy ono jego interesu prawnego (analogicznie art. 21 ust. 7 Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 24 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa). Nie ma przy tym różnicy, czy interes radnego jest zbieżny czy rozbieżny z interesem gminy – sama możliwość wystąpienia konfliktu interesów wystarcza do wyłączenia radnego⁶⁰. Interes prawny to osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony⁶¹. Istnieje on więc wówczas, gdy występuje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa. Wyłączenie dotyczy wszelkich aktów podejmowanych przez radę gminy lub komisję, a więc również tak zwanych uchwał intencyjnych rady gminy i wszystkich uchwał komisji, które nie mają charakteru prawotwórczego⁶².

⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 kwietnia 2013 roku (I OSK 125/13, LEX nr 1336306).

⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 kwietnia 2013 roku (I OSK 124/13, NZS 2013/3/13).

⁶² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 stycznia 2012 roku (I OSK 2006/11, LEX nr 1107471).

3.2.7. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶³

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju reguluje szeroko pojętą politykę rozwoju, rozumianą jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (art. 2). Polityka rozwoju jest prowadzona przez Radę Ministrów oraz samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 3). Ustawa reguluje więc przyznawanie i rozliczanie funduszy unijnych w ramach programów operacyjnych – i właśnie ze względu na zakres przedmiotowy ma ona szczególne znaczenie. Artykuł 31 ust. 3 ustawy reguluje wyłączenie ekspertów dokonujących wyboru projektów do dofinansowania. Zasady wyłączenia są zbliżone do reguł przewidzianych w art. 24–25 Kodeksu postępowania administracyjnego, służąc zapewnieniu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów. Szczegółowe regulacje dotyczące sposobu postępowania, wzorów oświadczeń czy bezstronności w ocenie projektów są przeniesione na poziom aktów regulujących system wdrażania poszczególnych programów operacyjnych i na konkretne dokumentacje konkursowe.

Przed przystąpieniem do czynności związanych z oceną projektu ekspert ma obowiązek złożyć pisemne oświadczenie, że nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących jego wyłączeniem i nie występują żadne wątpliwości co do jego bezstronności względem podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie lub składającego wniosek. Oświadczenie to jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. O wyłączeniu eksperta rozstrzyga instytucja właściwa do jego powołania. Rozstrzygnięcie to nie jest decyzją administracyjną i nie podlega odrębnemu zaskarżeniu. Jacek Jaśkiewicz opowiada się za analogicznym podejściem jak do art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego – zarzut dotyczący niewyłączenia eksperta, mimo zaistnienia do tego przesłanek, może być podniesiony wyłącznie w proteście dotyczącym oceny wniosku o środki unijne, a w razie jego nieuwzględnienia – w skardze do sądu administracyjnego⁶⁴. Oświadczenie to jest przechowywane razem z dokumentacją dotyczącą danego wniosku o dofinansowanie.

3.2.8. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych⁶⁵

W art. 17 ust. 2 tej regulacji na pracowników urzędów państwowych jest nałożony – analogiczny jak na członków korpusu służby cywilnej – obowiązek rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. Ustawa obowiązuje urzędników państwowych i pracowników zatrudnionych w: Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądzie Naj-

⁶³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

⁶⁴ J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, LEX, 2013 rok.

⁶⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 r., Nr 31, poz. 214 ze zm.).

wyższym, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (w sprawach nieuregulowanych w odrębnych przepisach), Krajowym Biurze Wyborczym, regionalnych izbach obrachunkowych, Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, a także osoby zatrudnione w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urządach centralnych organów administracji rządowej, urządach wojewódzkich i innych urządach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Legislacji, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, osób zatrudnionych w Biurze Nasiennictwa Leśnego.

Pracownicy i urzędnicy państwowi z wymienionych wyżej urzędów są obowiązani przy nawiązaniu stosunku pracy i na każde żądanie kierownika urzędu złożyć oświadczenie o stanie majątkowym (art. 17 ust. 4). Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia wymaga zgody kierownika urzędu (art. 19 ust. 1). Pracownicy urzędów państwowych nie mogą wykonywać żadnych zajęć, które mogłyby budzić podejrzenia co do ich bezstronności (art. 19 ust. 2). Regulacje te mają na celu „zapobieganie zaangażowaniu się osób publicznych w sytuacje uwikłania mogące nie tylko poddać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważyć autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabić zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”⁶⁶. Przepisy te – przy dość istotnej jednak uznaniowości decyzji kierownika urzędu – mogą być skuteczne i wystarczające w sytuacji, gdy w regulacjach wewnętrznych obowiązujących w danej instytucji będzie wyraźne doprecyzowanie przesłanek decyzji kierownika urzędu.

Zgoda kierownika urzędu na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia – zarówno w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych, jak i w innych aktach prawnych – jest przedmiotem wielu kontrowersji co do wykładni zakresu tego obowiązku. Ustawodawca nie określił kryteriów, jakie muszą być uwzględnione przez kierownika urzędu przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez pracownika. Nie rozstrzygnął również jednoznacznie, czy zgoda kierownika powinna dotyczyć wyłącznie nawiązania konkretnego stosunku pracy lub podjęcia konkretnego zajęcia zarobkowego, czy też może być udzielana bardziej ogólnie – na dany okres czy dany rodzaj (zakres) zatrudnienia. Część przedstawicieli doktryny uważa, że zgoda taka należy do zakresu swobodnej oceny prawodawcy i jest w pełni dyskrecjonalna⁶⁷, część zaś prezentuje pogląd przeciwny, twierdząc, że decyzja umożliwiająca pracownikowi wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub innych zajęć zarobkowych nie jest uznaniowa i brak takiej zgody powinien być uza-

⁶⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1994 roku (W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21).

⁶⁷ B. Klink, *Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników administracji publicznej – problematyka prawna*, „Radca Prawny” 1999, nr 6, s. 106.

sadniony⁶⁸. Widać jednak wyraźnie, że kwestia ta powinna być dostatecznie precyzyjnie uregulowana, aby można było uniknąć takich kontrowersji i wątpliwości interpretacyjnych.

3.2.9. Ustawa o służbie zagranicznej⁶⁹

Ustawa reguluje działalność służby zagranicznej, w skład której wchodzi członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w resorcie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w służbie zagranicznej, pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej, członkowie służby zagranicznej przeniesieni na stanowiska w komórkach organizacyjnych ministerstwa zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (art. 2).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy, członek służby zagranicznej nie może podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego służby zagranicznej. Dodatkowe ograniczenia nałożono na małżonków ambasadorów i konsulów – nie mogą oni podejmować zatrudnienia poza granicami kraju w czasie pełnienia funkcji przez współmałżonka (art. 31 ust. 2), z wyjątkiem zatrudnienia w tej placówce dyplomatycznej za zgodą dyrektora generalnego służby zagranicznej (art. 31 ust. 1).

3.2.10. Ustawa o pracownikach samorządowych⁷⁰

Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje status, prawa i obowiązki pracowników samorządowych. Zgodnie z jej przepisami, „pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy” (art. 30 ust. 1). Sankcją w wypadku wykonywania zabronionej działalności jest rozwiązanie stosunku pracy lub odwołanie (art. 30 ust. 2).

Sąd Najwyższy stwierdził, że „przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie tego przepisu jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność. Pracodawca nie musi zatem wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza, że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści”⁷¹, prezentując wyraźny pogląd, że sama sytuacja istnienia potencjalnego konfliktu interesów jest wystarczająca do wypowiedzenia umowy o pracę i pracodawca nie ma obowiązku wykazywać, że pracownik wykony-

⁶⁸ A. Dubowik, *Dodatkowe zatrudnienie i inne zajęcia pracowników służby publicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 10, s. 15–23.

⁶⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2001 roku o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 128, poz. 1403 ze zm.).

⁷⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

⁷¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1998 roku w sprawie I PKN 188/98 (opublikowany w OSNP 1999/13/421, poz. 421). Sąd w wyroku odwoływał się do art. 18 Ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r., Nr 21, poz. 124 ze zm.), który jest odpowiednikiem art. 30 obowiązującej ustawy.

wał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie⁷². Orzeczenie to zostało wydane w konkretnej sprawie pracownika samorządowego i na gruncie przepisów dotyczących tej grupy zawodowej, jest zatem wiążące tylko w przedmiotowej sprawie, można jednak sądzić, że zbliżone rozumienie konsekwencji zaistnienia konfliktu interesów znajdzie również zwolenników przy ocenie podobnych wypadków w innych grupach urzędników

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym ma ponadto obowiązek składania oświadczenia o charakterze prowadzonej działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1), które musi przedstawić kierownikowi danej jednostki (art. 31 ust. 3). Pracownicy muszą również – na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy – złożyć oświadczenie o stanie majątkowym (art. 32 ust. 2).

3.2.11. Ustawy regulujące rynek medyczny

W gospodarce rynkowej istnieją obszary, w których państwo – ze względu na szczególne znaczenie tych obszarów – ustanawia instytucje i mechanizmy nadzorujące poprawność funkcjonowania instytucji i podmiotów, jakie na nich operują. Można tutaj wymienić na przykład energetykę, rynek medyczny, telekomunikację, rynek finansowy. Są one wrażliwe na możliwość wystąpienia sytuacji, w których pracownicy lub eksperci instytucji nadzorujących mogą mieć zarzuty o brak bezstronności. Rynek medyczny jest szczególnie narażony na takie zagrożenie, dlatego w przepisach regulujących ten obszar znalazły się mechanizmy, które mają na celu zapobieganie sytuacjom konfliktu interesów. Poniżej wskazano kluczowe mechanizmy zawarte w trzech ustawach regulujących rynek medyczny.

■ Ustawa o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych⁷³

W Ustawie o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych zawarto bardzo szczegółowe, kazuistyczne regulacje dotyczące kwestii bezstronności, między innymi szerokie zakazy w stosunku do prezesa, wiceprezesów i pracowników urzędu oraz osób związanych z urzędem umową-zleceniem, umową o dzieło lub inną umową o podobnym charakterze, wykonujących czynności związane z prowadzeniem postępowań w zakresie produktów leczniczych, wyrobów lub produktów biobójczych, a także członków sześciu komisji o charakterze opiniodawczo-doradczym i grup eksperckich działających przy prezesie urzędu. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, nie mogą oni:

- być członkami organów spółek handlowych, przedstawicielami lub pełnomocnikami przedsiębiorców, którzy występują w procedurach przed urzędem lub wytwarzają wyroby objęte ustawą (szczegółowo opisane w regulacji) albo biorą udział w obrocie nimi,

⁷² Interpretacja ta jest zgodna z tezą wyrażoną przez Artura Rycaka – por. A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, LEX, 2013 rok.

⁷³ Ustawa z dnia 18 marca 2011 roku o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. z 2011 r., Nr 82, poz. 451 ze zm.).

- być współnikami lub partnerami spółki handlowej lub stroną umowy spółki cywilnej prowadzącej działalność w zakresie, o którym mowa wyżej,
- być członkami organów spółdzielni prowadzących działalność, o której mowa wyżej,
- posiadać akcje lub udziałów w spółkach handlowych prowadzących działalność, o której mowa wyżej, i udziałów w spółdzielniach prowadzących działalność, o której mowa wyżej,
- prowadzić działalności gospodarczej w zakresie, o którym mowa wyżej,
- wykonywać zajęć zarobkowych na podstawie umowy-zlecenia, umowy o dzieło lub innej umowy o podobnym charakterze zawartej z podmiotami, o których mowa wyżej,
- pozostawać w takim stosunku prawnym ze stroną postępowania, że rozstrzygnięcia podejmowane w sprawach należących do zadań prezesa urzędu mogą mieć wpływ na ich prawa lub obowiązki wynikające z tego stosunku.

Zgodnie z art. 9 ust 6 ustawy pracownicy urzędu, osoby związane z urzędem umową-zleceniem, umową o dzieło lub inną umową o podobnym charakterze, wykonujący czynności związane z prowadzeniem postępowań w zakresie produktów leczniczych, wyrobów lub produktów biobójczych, informują prezesa urzędu, z kolei prezes i wiceprezesi urzędu informują ministra właściwego do spraw zdrowia o:

- nawiązaniu przez nich stosunku pracy z podmiotami wymienionymi w katalogu w art. 9 ust. 1 ustawy – w terminie trzydziestu dni od dnia nawiązania tego stosunku,
- zawarciu przez nich umowy o świadczenie usług zarządczych z podmiotami wymienionymi w katalogu w art. 9 ust. 1 ustawy – w terminie 30 dni od dnia zawarcia tej umowy,
- pozostawaniu w takim stosunku prawnym ze stroną postępowania, że rozstrzygnięcia podejmowane w sprawach należących do zadań prezesa urzędu mogą mieć wpływ na ich prawa lub obowiązki wynikające z tego stosunku – w terminie trzydziestu dni od dnia powzięcia wiadomości o zaistnieniu tych okoliczności.

Jeśli zachodzi któraś z powyższych sytuacji, podlegają oni wyłączeniu na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Prezes, wiceprezesi i pracownicy urzędu, osoby związane z urzędem umową-zleceniem, umową o dzieło lub inną umową o podobnym charakterze, wykonujący czynności związane z prowadzeniem postępowań, a także członkowie komisji o charakterze opiniodawczo-doradczym i grup eksperckich składają na formularzu oświadczenie o braku konfliktu interesów (art. 9 ust. 2 ustawy) pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Oświadczenie to należy złożyć przed podjęciem pracy, zawarciem odpowiedniej umowy czy powołaniem do komisji. Naruszenie obowiązków i zakazów wynikających z tego oświadczenia stanowi podstawę rozwiązania lub wypowiedzenia odpowiednich umów lub odwołania członków komisji, co przy szczegółowości oświadczeń i odpowiedniej ich kontroli stanowi wystarczające narzędzie przeciwdziałania sytuacjom konfliktu interesów. Oświadczenie o braku konfliktu interesów składa się na specjalnym formularzu,

określonym w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 1 czerwca 2011 roku w sprawie wzoru formularza oświadczenia o braku konfliktu interesów⁷⁴.

■ Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷⁵

W ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wprowadzono rozwiązanie interesujące z punktu widzenia celów niniejszej ekspertyzy, tworząc państwową jednostkę organizacyjną – Agencję Oceny Technologii Medycznych – która ma za zadanie między innymi realizację czynności związanych z oceną świadczeń opieki zdrowotnej i opiniowanie rządowych programów zdrowotnych. Przy prezesie agencji, zgodnie z art. 31s ustawy, utworzono Radę Przejrzystości, która pełni funkcję opiniotwórczo-doradczą. Członków rady na sześcioletnią kadencję powołuje minister zdrowia.

Członkowie Rady Przejrzystości, ich małżonkowie, zstępni i wstępni w linii prostej oraz osoby, z którymi członkowie Rady Przejrzystości pozostają we wspólnym pożyciu, zgodnie z art. 31s ust. 8 nie mogą:

- być członkami organów spółek handlowych lub przedstawicielami przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu lekiem, środkiem spożywczym specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobem medycznym,
- być członkami organów spółek handlowych lub przedstawicielami przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie doradztwa związanego z refundacją leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych,
- być członkami organów spółdzielni, stowarzyszeń lub fundacji prowadzących działalność, o której mowa wyżej,
- posiadać akcje lub udziały w spółkach handlowych i udziały w spółdzielniach prowadzących działalność, o której mowa wyżej,
- prowadzić działalności gospodarczej w zakresie, o którym mowa wyżej.

Ustawa zawiera bardzo restrykcyjne wymagania związane z deklarowaniem bezstronności i ujawnianiem ewentualnego konfliktu interesów.

Członkowie Rady Przejrzystości składają oświadczenie o niezachodzeniu okoliczności określonych wyżej, zwane „deklaracją o braku konfliktu interesów”, zarówno przed powołaniem do składu rady, jak i przed każdym posiedzeniem rady (art. 31s ust. 10). Dodatkowo członkowie rady i osoby niebędące jej członkami, którym zlecono przygotowanie ekspertyz i innych opracowań w formie pisemnej lub ustnej dla Rady Przejrzystości, składają deklarację konfliktu interesów na danym posiedzeniu rady – dla poszczególnych wniosków będących przedmiotem obrad tego gremium. Dodatkowe oświadczenia mają na celu weryfikację bezstronności osób zaangażowanych w procedowanie lub przygotowywanie materiałów

⁷⁴ Dz.U. z 2011 r., Nr 144, poz. 665 ze zm.

⁷⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

w stosunku do konkretnych wniosków. Ogólne deklaracje bezstronności, o których mowa wyżej, mogą bowiem nie obejmować wszystkich możliwych sytuacji.

Z kolei członkowie Rady Przejrzystości i osoby niebędące jej członkami, którym zlecono przygotowanie ekspertyz i innych opracowań w formie pisemnej i ustnej dla rady, w wypadku wykonywania zajęć zarobkowych na podstawie stosunku pracy, umowy o świadczenie usług zarządczych, umowy-zlecenia, umowy o dzieło lub innej umowy o podobnym charakterze zawartej z podmiotami, o których mowa w art. 31s ust. 8 ustawy, składają „deklarację konfliktu interesów” dotyczącą ich samych i ich małżonków, zstępnych i wstępnych w linii prostej oraz osób, z którymi pozostają we wspólnym pożyciu (art. 31s ust. 9).

W wypadku ujawnienia konfliktu interesów członek Rady Przejrzystości – na własny wniosek albo na wniosek osoby przewodniczącej posiedzeniu Rady Przejrzystości – może być wyłączony z głosowania lub z udziału w pracach Rady Przejrzystości w zakresie ujawnionego konfliktu (art. 31s ust. 13).

W posiedzeniach Rady Przejrzystości mogą brać udział eksperci z dziedziny medycyny, której dotyczą omawiane na danym posiedzeniu wnioski lub informacje, a także inne osoby zaproszone przez przewodniczącego Rady Przejrzystości, ale bez prawa głosu. Osoby te również są zobowiązane do złożenia „deklaracji konfliktu interesów” i „deklaracji o braku konfliktu interesów” (art. 31s ust. 15). Deklarację konfliktu interesów składają ponadto osoby, które zgłaszają uwagi do upublicznionej analizy weryfikacyjnej Agencji Oceny Technologii Medycznych lub w związku z upublicznonym porządkiem obrad Rady Przejrzystości. Zgłoszone uwagi są rozpatrywane przez agencję i zamieszczane w jej Biuletynie Informacji Publicznej łącznie z wypełnioną deklaracją konfliktu interesów (art. 31s ust. 23).

■ Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁷⁶

Warto odnotowania rozwiązanie zawiera także Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Na podstawie art. 67e utworzono wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (zakażenia pacjenta biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia pacjenta albo śmierci pacjenta będącej następstwem decyzji niezgodnych z aktualną wiedzą medyczną). Zgodnie z art. 67g tej ustawy, członkowie składu orzekającego komisji, ich małżonkowie, zstępni i wstępni w linii prostej nie mogą być:

- właścicielami, osobami zatrudnionymi lub współpracującymi z podmiotem leczniczym prowadzącym szpital lub z ubezpieczycielem, z którymi wiąże się wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego, oraz członkami organów tego podmiotu lub ubezpieczyciela,
- członkami organów i osobami zatrudnionymi w podmiocie tworzącym w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, jeśli podmiot ten utworzył podmiot leczni-

⁷⁶ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2009 r., Nr 52, poz. 417 ze zm.).

czy niebędący przedsiębiorcą, który prowadzi szpital, z którym wiąże się wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego,

- posiadaczami akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w spółkach handlowych będących podmiotami leczniczymi prowadzącymi szpital i ubezpieczyciela, z którymi wiąże się wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego.

Dodatkowo członek składu orzekającego podlega wyłączeniu w postępowaniu w sprawach, w których:

- jest podmiotem składającym wniosek lub pozostaje z tym podmiotem w takim stosunku prawnym, że wynik postępowania przed wojewódzką komisją ma wpływ na jego prawa i obowiązki,
- pozostaje z podmiotem składającym wniosek w takim stosunku osobistym, że wywołuje to wątpliwości co do jego bezstronności,
- podmiotem składającym wniosek jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia i powinowaty boczny do drugiego stopnia,
- podmiot składający wniosek jest związany z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
- był lub jest pełnomocnikiem albo przedstawicielem ustawowym podmiotu składającego wniosek.

W ramach Ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przewidziano również składanie odpowiednich oświadczeń. Przed powołaniem do składu orzekającego członkowie wojewódzkiej komisji składają oświadczenie o braku okoliczności określonych wyżej, zwane „oświadczeniem o braku konfliktu interesów”. Wymagania te stosuje się także do osób niebędących członkami wojewódzkiej komisji, którym komisja zleciła przygotowanie opinii. I w tym wypadku na podstawie delegacji ustawowej minister zdrowia określił w rozporządzeniu wzór oświadczenia o braku konfliktu interesów⁷⁷. Obowiązek składania takich oświadczeń należy ocenić pozytywnie, pozwala to bowiem zarówno na prewencję sytuacji konfliktu interesów, jak i na następczą weryfikację w sytuacji ujawnienia okoliczności mogących wskazywać na działania członków lub ekspertów komisji w warunkach braku bezstronności.

3.3. Uregulowania krajowe a standardy międzynarodowe

Przedstawione wcześniej standardy międzynarodowe dotyczące konfliktu interesów przyjmują zwykle formę nie traktatów czy konwencji, ale miękkih regulacji – zaleceń lub rekomendacji. Należy zatem przyjąć, że istnieją niewiążące, ugruntowane jednak przez praktykę państw (szczególnie w Europie) międzynarodowe standardy dotyczące kwestii regulacji

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2011 roku w sprawie wzoru oświadczenia o braku konfliktu interesów składanego przez członka wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (Dz.U. z 2011 r., Nr 274, poz. 1625).

sytuacji konfliktu interesów⁷⁸. Poniższe rozważania są poświęcone porównaniu wypracowanych przez lata międzynarodowych standardów z kluczowymi polskimi przepisami. Analizę podzielono na dwie części: w pierwszej wskazano standardy, które nie zostały w pełni inkorporowane do polskich przepisów, w drugiej – rozwiązania, co do których można uznać, że znajdują swoje odzwierciedlenie w polskich przepisach. Trzeba jednak zaznaczyć, że zostały uwzględnione te rozwiązania i standardy, które – zdaniem autorów niniejszego opracowania – mają istotne znaczenie dla omawianego problemu prawnych regulacji w zakresie bezstronności i unikania konfliktu interesów.

3.3.1. Standardy międzynarodowe nieinkorporowane do polskiego porządku prawnego

Definicja konfliktu interesów. W polskim prawie nie ma definicji legalnej zjawiska konfliktu interesów, choć występuje ona w wielu aktach międzynarodowych (na przykład art. 13 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy stanowi, że konflikt interesów wynika z sytuacji, gdy funkcjonariusz publiczny ma interes prywatny, który wpływa lub może wpływać na obiektywne i bezstronne wykonywanie obowiązków). W krajowej literaturze przedmiotu funkcjonują definicje tego pojęcia, nadal jednak brakuje definicji na poziomie ustawowym. W art. 24 par. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego znajduje się katalog sytuacji, które mogą być uznane za prowadzące do sytuacji konfliktu interesów, ale ten kazuistyczny katalog nie stanowi definicji konfliktu interesów w administracji publicznej w rozumieniu polskiego prawa. Obowiązek przyjęcia definicji ustawowej nie wynika wprost z żadnego traktatu, lecz stanowi jedno z głównych zaleceń legislacyjnych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Brak definicji ustawowej – i w ogóle brak funkcjonowania tego terminu na poziomie ustawodawstwa krajowego – uniemożliwia stworzenie katalogu sytuacji konfliktu interesów, również zalecanego przez tę organizację. Legalna definicja byłaby także bardzo użytecznym narzędziem rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących poszczególnych zachowań czy sytuacji rozważanych w wymiarze istnienia konfliktu interesów.

Deklaracja dotycząca interesów. Artykuł 14 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 roku wprowadza pojęcie „deklaracja interesów”, którą to deklarację – zgodnie z regulacjami krajowymi – może być zobowiązany złożyć funkcjonariusz publiczny. W polskim ustawodawstwie jednak tylko w części wprowadzono mechanizm składania deklaracji interesów. Ze względu na brak dostatecznie rozwiniętego i powszechnego systemu składania deklaracji konfliktu interesów, mniejsze jest także prewencyjne oddziaływanie na sytuacje braku bezstronności. Istnieje zatem ryzyko, że konflikt interesów będzie częściej wykrywany *post factum* – w ramach czynności o charakterze kontrolnym lub w wyniku interwencji prawnych stron różnych postępowań.

Przyjmowanie prezentów. Zgodnie z art. 9 Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, funkcjonariusze publiczni nie powinni przyjmować ani żądać pośrednio lub bezpośrednio

⁷⁸ N. Nikolov, *Conflict of interest in European public law*, „Journal of Financial Crime” 2013, t. 20, nr 4, s. 407.

żadnych prezentów, które mogą mieć wpływ na pełnione przez nich funkcje. Wprowadzenie regulacji dotyczących bezpośrednio przyjmowania podarunków znajduje się również wśród zaleceń Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. W Polsce – mimo dość rozbudowanego ustawodawstwa z zakresu przeciwdziałania korupcji – kwestia przyjmowania prezentów i podarunków nadal pozostaje uregulowana w stopniu niewystarczającym, dotyczy bowiem tylko wybranych grup osób, nie jest zaś powszechnie obowiązującym standardem prawnym w całej sferze publicznej (kodeksy etyczne – choć bardzo ważne – nie są tutaj wystarczającym mechanizmem).

Ujawnianie potencjalnego konfliktu interesów. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zaleca również wprowadzenie jasnych i całościowych przepisów dotyczących ujawniania potencjalnego konfliktu interesów w różnych okresach pełnienia służby publicznej (standard ten znajduje również odzwierciedlenie w artykule 13 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 roku). Analizując polskie przepisy, można odnieść wrażenie, że bardzo dużo uwagi poświęcono zapobieganiu konfliktowi interesów (zgodnie jednak z tymi samymi wytycznymi, to właśnie instrumenty prewencyjne są najważniejsze), ale nie doprecyzowano większości procedur postępowania w sytuacji stwierdzenia konfliktu interesów. Oczywiście art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza instytucję wyłączenia urzędnika na jego wniosek, lecz nie wyczerpuje to wszystkich możliwych sytuacji (na przykład nie obejmuje ekspertów współpracujących z administracją) i dotyczy tylko części przejawów działania administracji publicznej.

3.3.2. Standardy międzynarodowe inkorporowane do polskiego porządku prawnego

Zakaz sprawowania funkcji będących w sprzeczności z zajmowanym stanowiskiem. Zakaz ten – wprowadzony w art. 4 Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych i w art. 15 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 roku (niezgodny zewnętrzny interes) – może przyjąć formę niepołączalności formalnej jako zakaz podejmowania innych funkcji w administracji publicznej:

- członek korpusu służby cywilnej nie może być między innymi radnym (art. 78 ust. 4 Ustawy o służbie cywilnej),
- mandatu radnego nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody albo z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Będąc wójtem lub jego zastępcą, nie można być wójtem lub zastępcą wójta w innej gminie, członkiem w organach jednostek samorządu terytorialnego, zatrudnionym w administracji rządowej, posłem lub senatorem (art. 25b i art. 27 Ustawy o samorządzie gminnym – analogicznie art. 21 ust. 8 i art. 26 ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 23 ust. 4 i art. 31 ust. 3 Ustawy o samorządzie województwa).

W formie materialnej zakaz ten ogranicza możliwość działania poza administracją publiczną (na przykład w sferze gospodarczej czy społecznej), występując jako:

- zakaz generalny – ustanawiający standardy, na przykład następujące:
 - pracownicy urzędów państwowych nie mogą wykonywać żadnych zajęć, które mogłyby budzić podejrzenia co do ich bezstronności (art. 19 ust. 2 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
 - pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność, a także zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 ust. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych),
 - jakkolwiek dodatkowa aktywność radnego nie może podważyć zaufania wyborców do wykonywania mandatu (art. 24e Ustawy o samorządzie gminnym, art. 25a Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27a Ustawy o samorządzie województwa),
- zakaz szczegółowy – określający konkretne zakazane działalności, na przykład następujące:
 - radny gminy nie może być zatrudniony w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat (art. 24a Ustawy o samorządzie gminnym – analogicznie art. 23 Ustawy o samorządzie powiatowym i art. 25 Ustawy o samorządzie województwa),
 - osoby podlegające Ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielami czy pełnomocnikami w prowadzeniu takiej działalności, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą (art. 4 Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne).

Obowiązek ujawniania wszelkiego rodzaju działalności podejmowanej obok pełnionej funkcji. Obowiązek ten został nałożony w art. 5 Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W Polsce zdecydowano się wprowadzić nie tylko nakaz ujawniania, ale także konieczność uzyskania zgody zwierzchnika na podejmowanie takich działań, na przykład:

- dodatkowe zatrudnienie i zajęcie zarobkowe członka korpusu służby cywilnej musi być poprzedzone pisemną zgodą dyrektora generalnego urzędu (art. 80 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej),
- podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracownika urzędu państwowego wymaga zgody kierownika urzędu (art. 19 ust. 1 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych),

- członek służby zagranicznej nie może podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego służby zagranicznej (art. 36 ust. 1 Ustawy o służbie zagranicznej),
- pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym ma obowiązek składania oświadczenia o charakterze prowadzonej działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych).

Obowiązek sporządzania deklaracji majątkowych. Obowiązek ten został nałożony w art. 8 Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W Polsce istnieją szczegółowo uregulowane przejawy realizacji tego obowiązku, na przykład następujące:

- pracownicy urzędów państwowych i urzędnicy państwowi są obowiązani przy nawiązaniu stosunku pracy i na każde żądanie kierownika urzędu złożyć oświadczenie o stanie majątkowym (art. 17 ust. 4 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym (art. 24h ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym – analogicznie art. 25c ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27c ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa),
- pracownicy samorządowi muszą – na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy – złożyć oświadczenie o stanie majątkowym (art. 32 ust. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych).

Nadużycie zajmowanego stanowiska. Zagadnienie to zostało uregulowane przez art. 6 Międzynarodowych Zasad Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych i przez art. 21 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 roku. Standardy te dotyczą zarówno wykorzystywania sprawowanych funkcji i wydatkowania publicznych pieniędzy, jak i informacji zdobytych w związku ze sprawowaną funkcją. Jako przykłady zakazu kierowania się interesem jednostkowym przy podejmowaniu decyzji i czynności służbowych należy wskazać:

- wyrażony wprost zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym (art. 78 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej),
- ograniczenie możliwości wykorzystywania mienia gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (art. 24f Ustawy o samorządzie gminnym – analogicznie art. 25b Ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27b Ustawy o samorządzie województwa).

Zamówienia publiczne. Dodatkowo w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji szczególną uwagę poświęcono zamówieniom publicznym, zachęcając państwa strony, aby w celu zapewnienia przejrzystości procedur wprowadziły obowiązek składania deklaracji interesów przez personel zaangażowany w obsługę zamówień (art. 9 ust. 1e). Standard ten znajduje odzwierciedlenie w art. 17 Prawa zamówień publicznych.

Podsumowując, można zaryzykować tezę, że międzynarodowe standardy dotyczące konfliktu interesów mają raczej charakter prewencyjny, odwołując się do obowiązku ujawnienia takiego zjawiska i zapobiegania mu przez funkcjonariuszy publicznych (na przykład art. 8 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 roku). Podejście to czyni funkcjonariuszy bardziej odpowiedzialnymi za jakość administracji publicznej, pozytywnie wpływa również na świadomość związaną ze zjawiskiem konfliktu interesów. Polski ustawodawca, wdrażając międzynarodowe standardy, postanowił podejść do problemu nieco inaczej, skupiając się przede wszystkim na wprowadzeniu listy zakazów związanych z pełnioną funkcją. Podejście takie może być równie efektywne jak rozwiązania międzynarodowe, może jednak także skutkować większą pasywnością funkcjonariuszy publicznych.

Mimo rozbudowanej kazuistyki i braku definicji legalnej, co wskazywano wyżej, polskie przepisy dotyczące konfliktu interesów w administracji publicznej na tle standardów międzynarodowych należy ocenić pozytywnie. Opisano w nich wymagania wobec urzędników i ekspertów współpracujących z administracją w zakresie zgłaszania konfliktu interesów, ujęto również zakazy dotyczące łączenia różnych funkcji czy rodzajów działalności. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że funkcjonujące w Polsce przepisy – mimo niektórych ułomności – dają dobrą podstawę skutecznego zapobiegania sytuacjom konfliktu interesów i reagowania w wypadku naruszenia zasad bezstronności. Same przepisy jednak, szczególnie w wymiarze zagadnienia tak ściśle związanego z problematyką etyczną, nie są wystarczające. Konieczna jest wysoka świadomość tych zagadnień wśród urzędników i osób współpracujących z administracją publiczną oraz praktyka stałego wypełniania i egzekwowania obowiązków nałożonych przez ustawy.

3.4. Możliwe kierunki interwencji legislacyjnej i instytucjonalnej

Przedstawiona w poprzednich podrozdziałach analiza istniejących uregulowań prawnych związanych z kontrolowaniem bezstronności w podejmowaniu decyzji przez administrację publiczną prowadzi do kilku wniosków, istotnych z punktu widzenia podejmowania starań w zakresie zmian legislacyjno-organizacyjnych.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że dotyczące bezstronności przepisy zawarte w wielu aktach prawnych różnego rzędu zawierają zaawansowane mechanizmy przeciwdziałania konfliktowi interesów, obejmujące wzorce postępowania i sposoby kontroli zachowań w wymiarze utrzymania standardów bezstronności. Z tej perspektywy można zatem uznać, że nie występuje konieczność wprowadzania dodatkowych rozbudowanych regulacji. Do rozważenia pozostaje jednak kilka kwestii.

Przede wszystkim warto się zastanowić nad potrzebą zawarcia w przepisach ogólnej definicji legalnej konfliktu interesów. Co prawda brak takiej definicji powoduje niekiedy kłopoty interpretacyjne, ale ustawodawca radzi sobie z tym problemem, dostosowując katalog okoliczności powodujących brak bezstronności do specyfiki materii regulowanej daną ustawą. Choć kwestia definicji konfliktu interesów wydaje się sprawą o niepierwszorzędnym znaczeniu, to jednak przydatne byłoby jej zawarcie w ustawie (na przykład w Kodeksie po-

stępowania administracyjnego) w taki sposób, aby stanowiła odniesienie dla innych regulacji i wzorzec interpretacji konkretnych okoliczności, które budzą wątpliwość z punktu widzenia zachowania zasady bezstronności.

Przeprowadzona wyżej analiza przepisów regulujących konflikt interesów pokazuje wyraźnie mnogość aktów prawnych, różny sposób regulowania (od bardzo kazuistycznego po ogólne odesłania do innych aktów prawnych) i występowanie dodatkowych aktów podstawowych (na przykład ministerialne rozporządzenia dotyczące wzorów deklaracji w zakresie konfliktu interesów). Obfitość tych rozwiązań wprowadza chaos, odbiegając od postulatów przejrzystości i jakości przepisów prawa. Sfera ta z pewnością wymaga uporządkowania i eliminacji zbędnych przepisów czy dokumentów, które powielają regulacje zawarte w innych przepisach (na przykład powtarzanie w innych aktach prawnych katalogu wyłączeń urzędnika zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego). Powinno to być oczywiście poprzedzone dogłębną analizą dobrych i złych praktyk, a także zbadaniem praktycznego funkcjonowania poszczególnych mechanizmów zapobiegania konfliktowi interesów.

Kolejna kwestia dotyczy – sygnalizowanej już wcześniej – regulacji w sprawie rejestrowania korzyści majątkowych uzyskanych w okresie sprawowania określonego urzędu lub pełnienia określonej funkcji, ograniczonej tylko do wybranych osób. Jak się wydaje, warto rozważyć objęcie tym obowiązkiem szerszego grona osób, pamiętając jednak, żeby regulacje te były precyzyjne i powodowały możliwie małe trudności biurokratyczne.

Podobny problem dotyczy składania deklaracji dotyczących konfliktu interesów. Część aktów prawnych reguluje tę kwestię bardzo stanowczo i kazuistycznie, część zaś pozostaje na większym stopniu ogólności. Tutaj również przydałaby się klarowność i jednolitość, żeby w różnych obszarach administracji stosować te same standardy i wzorce w zakresie składania takich oświadczeń.

Za problematyczne należy również uznać dwie sprawy: stopień kazuistyki dotyczący konfliktu interesów i różne uregulowanie konkretnych wymagań lub obowiązków w stosunku do poszczególnych grup zagrożonych konfliktem interesów. Za przykład może posłużyć dodatkowe zarobkowanie w służbie cywilnej. Ustawodawca zróżnicował obostrzenia związane z dodatkowym zarobkowaniem grup wchodzących w skład korpusu służby cywilnej: obowiązek uzyskiwania pisemnej zgody dyrektora generalnego (w wypadku dyrektora generalnego – Szefa Służby Cywilnej) na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia spoczywa na wszystkich członkach korpusu służby cywilnej, z kolei urzędnicy służby cywilnej i członkowie korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej zostali zobligowani do uzyskiwania zgody dyrektora generalnego (w wypadku dyrektora generalnego – Szefa Służby Cywilnej) również na podejmowanie wszelkich zajęć zarobkowych. W wypadku pozostałych pracowników służby cywilnej nie ma takiego obowiązku. W tej sferze należałoby więc postulować większą spójność regulacji.

3.5. Omówienie prac nad projektem założeń do Ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów z 2011 roku

W ramach niniejszego opracowania warto również wspomnieć o projekcie ustawy, która miała bezpośrednio dotyczyć konfliktu interesów i całościowo regulować tę problematykę. Tuż przed końcem szóstej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w 2011 roku, przedstawiono projekt założeń projektu Ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów (wcześniej projektowana regulacja była nazywana Ustawą antykorupcyjną)⁷⁹. Do dyskusji o tym akcie prawnym nie powrócono jednak w kolejnej kadencji.

Celem ustawy było ujednoczenie i uzupełnienie regulacji z obszaru konfliktu interesów, jakie znajdują się w wielu ustawach sektorowych. Po raz pierwszy planowano podejść do tego zjawiska całościowo. W projekcie założeń zwrócono szczególną uwagę na kwestie dotyczące administracji publicznej, które wymagały zmian legislacyjnych, w tym:

- Rejestr korzyści – rozszerzono zakres przedmiotowy informacji przekazywanych do rejestru o udział w organach korporacji zawodowych, stowarzyszeń i izb gospodarczych, co miało zapobiec nieformalnemu lobbingsowi. Dodatkowo zobowiązano radnych gminy, powiatu i województwa do przekazywania takich informacji. Zaproponowano również zmianę podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru z Państwowej Komisji Wyborczej na Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad zatrudniania urzędników przez przedsiębiorców po odwołaniu z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Propozowany okres karencji wynosił trzy lata i dotyczył zatrudnienia u przedsiębiorcy, następcy prawnego lub podmiotu zależnego w wypadku, gdy dana osoba brała udział w rozstrzygnięciu administracyjnym sprawy dotyczącej wcześniej wymienionych podmiotów. Przepisy obejmujące okres karencji miały być jednocześnie przepisami bezwzględnie – planowano rozwiązanie komisji, która w obecnym stanie prawnym może w wyjątkowych sytuacjach udzielić zgody na skrócenie okresu karencji.
- Zasady składania oświadczeń majątkowych oraz kwestia ich analizy i weryfikacji – zaproponowano, aby obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących zarówno osoby wykonującej zadania publiczne, jak i jej małżonka, był nałożony na wszystkie podmioty objęte projektem ustawy (szacunkowo 750 tysięcy osób). Oświadczenia majątkowe zostałyby rozszerzone między innymi o takie informacje, jak ustrój majątkowy, wysokość dopłat do gospodarstwa rolnego lub działalności gospodarczej, zasiadanie w izbach gospodarczych czy spółkach sportowych.
- Stworzenie katalogu funkcji, które osoby wykonujące zadania publiczne mogłyby pełnić – osoby takie miałyby prawo do zasiadania w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej albo do bycia pełnomocnikiem spółki z udziałem Skarbu Państwa, spółki samorządowej lub wodnej.

⁷⁹ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/6372/6376/6377/dokument2960.pdf> [dostęp: 27 stycznia 2014 roku].

- Dostęp do oświadczeń majątkowych – oświadczenia (bez danych wrażliwych) byłyby udostępniane osobom, których zadaniem jest służba społeczeństwu i państwu zgodnie z przepisami prawa prasowego, i podmiotom, do których zadań statutowych należy walka z korupcją. Oświadczenie udostępniano by na wniosek zawierający uzasadnienie, które określałoby potrzebę zapoznania się z wnioskiem danej osoby. Oświadczenia majątkowe byłyby udostępniane również podmiotom administracji publicznej realizującym zadania z zakresu przeciwdziałania i zapobiegania korupcji.

W projekcie znalazły się także propozycje nowych rozwiązań, na przykład:

- wprowadzenie zapisu zakazującego osobom wykonującym zadania publiczne na podstawie umowy cywilnoprawnej przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych z powodu powołania się na pełnioną funkcję,
- zdefiniowanie upominków (drobnych prezentów mających charakter powszechny i okolicznościowy), zasad ich przyjmowania, w tym enumeratywne wymienienie sytuacji, kiedy można przyjąć upominek, a także wprowadzenie obowiązku wpisywania upominków o wartości powyżej 100 euro do rejestru korzyści,
- scentralizowanie instytucjonalnej kontroli w zakresie powstawania konfliktu interesów w ramach Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
- ujednolicenie wymagań czasowych w stosunku do składania oświadczeń majątkowych – każda osoba podlegająca ustawie byłaby zobowiązana do składania oświadczeń w momencie zatrudnienia, objęcia stanowiska lub przyjęcia do służby, rozwiązania umowy o pracę, zaprzestania zajmowania stanowiska i zwolnienia ze służby oraz co roku,
- wszystkie organy zobowiązane do przyjmowania oświadczeń majątkowych byłyby zobligowane do prowadzenia rejestru wpływu dokumentów i analizy składanych oświadczeń,
- wprowadzenie jednolitego wzoru oświadczeń majątkowych.

Projekt ustawy przewidywał szeroki zakres podmiotowy, regulacje dotyczące konfliktu interesów miały zaś dotyczyć prawodawcy, władzy wykonawczej i sądownictwa. Wprowadzono między innymi liczący pięćdziesiąt dziewięć pozycji katalog „osób wykonujących zadania publiczne”, który byłby kolejną definicją, obok istniejących już pojęć „funkcjonariusza publicznego” czy „osoby pełniącej funkcje publiczne”. Znając doświadczenia w doprecyzowaniu rozumienia powyższych pojęć, można się spodziewać, że kolejna definicja wprowadzałaby chaos legislacyjny.

W założeniach wskazano, że w określonych sytuacjach za naruszenie ustawy – niezgłoszenie korzyści do rejestru czy naruszenie zakazu karencji związanej z wykonywaniem zadania publicznego – szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego miałby nakładać karę administracyjną, odpowiednio od 1 tysiąca do 10 tysięcy złotych i od 10 tysięcy do 50 tysięcy złotych. Z punktu widzenia skuteczności ścigania zachowań korupcyjnych takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ nakładanie kar administracyjnych jest znacznie sprawniejsze i efektywniejsze niż karanie zgodnie z wymaganiami prawa karnego.

Projektowana ustawa miałyby być aktem prawnym, który łączyłby regulacje dotyczące konfliktu interesów występujące w obowiązujących ustawach. Zaproponowano, aby do nowej ustawy przenieść zapisy związane z konfliktem interesów z innych aktów prawnych: ustaw samorządowych, Ustawy o Straży Granicznej, Prawa zamówień publicznych, Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Prawa własności przemysłowej, Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Ustawy o Służbie Celnej, Ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Rozwiązanie to jest wątpliwe, głównie dlatego, że przepisy dotyczące konfliktu interesów w poszczególnych aktach prawnych były dostosowane do specyfiki instytucji, które były objęte daną regulacją, i razem tworzyły spójną całość.

Omawiany projekt nie został przekształcony w obowiązujące prawo. Spotkał się także z szeroką krytyką konkretnych rozwiązań. Wskazywano między innymi ryzyko chaosu legislacyjnego i wprowadzenie nieuzasadnionej nadmiernej opresyjności państwa. Wydaje się również, że istotnym elementem mogło być to, że projektodawcy niedostatecznie wykazali potrzebę uchwalenia takich przepisów. Warto bowiem podkreślić, że przepisy dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów w administracji publicznej są obecne w polskim prawie, przyjmując niekiedy formę bardzo szczegółowych rozwiązań. Ważne jest zatem, aby istniejące rozwiązania skutecznie wykorzystywać, nie zaś tworzyć nowe przepisy.

Rozdział 4.

Wewnętrzne polityki polskich ministerstw wobec konfliktu interesów – na podstawie analizy informacji przekazanych przez resorty

Grzegorz Makowski

Poniżej prezentujemy wyniki pierwszego – terenowego – etapu monitoringu polityk zapobiegania i przeciwdziałania negatywnym skutkom konfliktu interesów na szczeblu polskiej administracji rządowej. Rozdział ten stanowi omówienie i analizę informacji, jakie uzyskano od wszystkich resortów funkcjonujących w okresie realizacji badania w odpowiedzi na zapytanie, które zespół badawczy skierował do nich, korzystając z art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁸⁰ (opis sposobu realizacji tej części monitoringu znajduje się w nocie metodologicznej zawartej w rozdziale drugim raportu, z kolei treść zapytania – w **Aneksie** na końcu niniejszej publikacji).

Zanim przejdziemy do omówienia wyników, powinniśmy wyjaśnić kilka kwestii. Przede wszystkim trzeba pamiętać, że poniższa analiza nie dostarcza pełnego obrazu tego, w jaki sposób ministerstwa rzeczywiście sobie radzą (lub nie radzą) z tym problemem. Obraz ten staje się pełniejszy, gdy jednocześnie uwzględnimy wyniki wszystkich pozostałych części monitoringu – analizy obowiązującego prawa oraz wywiadów z dyrektorami generalnymi resortów i dyrektorami departamentów. Niemniej jednak zapytanie, z którym zwróciliśmy się do administracji, było dogłębnie przemyślane i skonsultowane z ekspertami zewnętrznymi (w tym z samymi urzędnikami), przynosząc wiele informacji, dokumentów źródłowych i wskazówek, w niektórych wypadkach zaś – jak w odpowiedzi udzielonej przez resort finansów – nawet elementy samodzielnej analizy problemu zaprezentowane przez odpowiadającego.

Dysponując ograniczoną kontrolą badawczą nad tym etapem monitoringu i mając świadomość wynikających z tego konsekwencji, dowiedzieliśmy się tylko tyle, w jakim stopniu zrozumiałe było nasze zapytanie i w jakiej mierze urzędy rzeczywiście poczuły się zobowiązane do udzielenia informacji. Możemy jednak zaryzykować stwierdzenie, że uzyskany materiał jest wystarczający do dość dokładnego opisu – przynajmniej od strony formalnej – infrastruktury, jaką dysponują ministerstwa w Polsce, aby ograniczać skutki występowania konfliktu interesów i zidentyfikować najistotniejsze problemy.

Odpowiedzi resortów ujawniają ponadto w pewnym zakresie poziom świadomości zagadnienia konfliktu interesów nie tylko konkretnych urzędników, którzy podpisali się pod

⁸⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).

udzielonymi odpowiedziami, ale także poziom świadomości instytucjonalnej. Jest tak choćby dlatego, że każda odpowiedź musiała być uzgodniona z przełożonymi – jeśli nie z dyrektorami generalnymi resortów, to przynajmniej z kierownikami ich biur. Udzielenie odpowiedzi na tak złożone zapytanie wymagało również pewnej pracy analitycznej. Jej ostateczną treść można więc uznać za swoisty przejaw reakcji instytucjonalnej wobec zagadnienia konfliktu interesów.

Wspominamy o tym, ponieważ w odpowiedziach występowały czasem istotne braki, polegające przeważnie na tym, że nie wskazano stosownej regulacji, odpowiedniego dokumentu czy innego narzędzia dotyczącego konfliktu interesów, które funkcjonują w danym resorcie. Najlepszym przykładem takiej sytuacji, do którego wrócimy zresztą w dalszych rozważaniach, jest odpowiedź Ministerstwa Gospodarki. Nie wspomniano w niej bowiem, że resort ten w 2009 roku przyjął Zintegrowany System Zarządzania, obejmujący również kwestie przeciwdziałania korupcji i – siłą rzeczy, przynajmniej pośrednio – konfliktu interesów. Naszym głównym celem było jednak uzyskanie do analizy materiału zaprezentowanego przez same resorty. Nie uzupełniamy go zatem własnym przeglądem stron internetowych ministerstw, ich Biuletynów Informacji Publicznej czy innej dokumentacji, co ewentualnie mogłoby być jeszcze jednym etapem monitoringu (nieprzewidzianym jednak w projekcie). Jedynie w szczególnie interesujących czy istotnych sytuacjach pozwalamy sobie na nieco szerszą interpretację uzyskanego materiału, rozszerzając analizę ponad to, co dostarczyły nam same ministerstwa.

Niemniej jednak ten niekiedy fragmentaryczny w sensie formalnym obraz polityki resortów wobec konfliktu interesów pozwala uzyskać pełniejszy obraz tego, jakie jest rzeczywiste, praktyczne podejście tych instytucji do badanego zagadnienia. Niestety, wygląda na to, że często – mimo (pozornego) bogactwa instrumentów – jest ono powierzchowne.

Na podstawie materiału uzyskanego w tej części monitoringu możemy się również pokusić o skonstruowanie swoistego rankingu instytucji publicznych, pozwalającego stwierdzić, w jakim stopniu skutecznie, w jakim zaś nieskutecznie – i w jakich aspektach – są one w stanie ograniczyć ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Propozycję takiego rankingu przedstawiamy na końcu niniejszego rozdziału.

Formułując zapytanie do resortów, zdecydowaliśmy się zaproponować własne rozumienie konfliktu interesów, odwołujące się do ustaleń poczynionych na podstawie ekspertyzy prawnej przygotowanej na potrzeby projektu i przeglądu naukowej literatury przedmiotu⁸¹. Konflikt interesu zdefiniowaliśmy jako rzeczywistość występującą lub mogącą się pojawić sprzeczność między obowiązkami służbowymi a prywatnymi lub innymi interesami urzędnika, gdy dążenie do realizacji interesu prywatnego może godzić w dobro publiczne lub negatywnie wpływać na wykonywanie obowiązków służbowych. Zakreśliłiśmy również obszar przepisów prawa, w ramach którego działania podejmowane przez resorty wobec sytuacji konfliktu interesów były dla nas szczególnie interesujące:

⁸¹ B. Kudrycka, *Combating Conflict of Interest in the Cee Countries*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2004; A. Stawiarz, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

- 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,
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych.

W zapytaniu podkreślaliśmy szczególnie problem kontroli konfliktu interesów powstającego w typowych sytuacjach, jak łączenie funkcji publicznych z zasiadaniem w organach spółek handlowych, posiadanie udziałów w przedsiębiorstwach, możliwy konflikt interesów związany z aktywnością małżonków czy naruszeniami bezstronności w ramach podejmowania decyzji (zwłaszcza dotyczących zamówień publicznych lub dodatkowego zatrudnienia).

Odwołując się do konkretnych regulacji, chcieliśmy w możliwie największym stopniu wystandaryzować odpowiedzi i zmniejszyć ryzyko otrzymania informacji nieistotnych z punktu widzenia celów projektu. Zdawaliśmy sobie jednocześnie sprawę, że w ten sposób możemy do pewnego stopnia zawęzić również zakres informacji, które pozyskamy, ponieważ problematyka konfliktu interesów, z jaką stykają się ministerstwa, często wykracza poza ramy prawne. Był to jednak również wybór o charakterze metodologicznym, podyktowany przekonaniem, że lepiej uzyskać odpowiedzi będące reakcją na względnie precyzyjne zapytanie niż na pytanie ogólne, którego interpretacja po stronie odpowiadającego mogłaby być zbyt trudna lub zbyt dowolna. Ponadto uznaliśmy, że gromadząc dane przez odwołanie się do konkretnego środka prawnego, jakim jest zapytanie o dostęp do informacji publicznej w trybie ustawowym, właściwe jest zachowanie możliwie daleko idącej precyzji. Niemniej jednak treść pisma pozwalała wyjść poza zaproponowany katalog. Obawy, że odpowiedzi będą zbyt mocno zawężone, okazały się niezasadne. Jak wspomniano na początku, informacje uzyskane tą metodą często wychodziły poza zakres przepisów przytoczonych we wniosku. Jednocześnie odpowiedzi – również dzięki zachęcaniu resortów do posługiwania się specjalnie zaprojektowaną tabelą – miały podobną formę, co ułatwiło opracowanie wyników.

Reasumując, udało się osiągnąć zamierzony rezultat badawczy. Informacje zgromadzone na tym etapie monitoringu posłużyły nie tylko do opracowania tej części raportu, ale także zostały wykorzystane do przygotowania i realizacji kolejnych etapów monitoringu.

4.1. Podstawowe elementy wewnętrznej polityki resortów wobec konfliktu interesów

Zacznijmy od najbardziej sformalizowanej strony działań resortów wobec konfliktu interesów. Na poziomie ustawowym istnieją w Polsce pewne rozwiązania zabezpieczające administrację publiczną przed występowaniem konfliktu interesów i jego negatywnymi skutkami. Wszystkie urzędy państwowe, w tym również ministerstwa, muszą działać na podstawie i w granicach tych przepisów. Niemniej jednak same mają również możliwość tworzenia i rozwijania własnych regulacji wewnętrznych – i właśnie do informacji o tych rozwiązaniach chcieliśmy dotrzeć w ramach badań.

Większość ministerstw zadeklarowała istnienie co najmniej kilku dokumentów, przede wszystkim zarządzeń i regulaminów, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą problematyki konfliktu interesów. Jedynie resorty sprawiedliwości, kultury i dziedzictwa narodowego oraz spraw wewnętrznych odpowiedziały, że nie dysponują żadnym takim dokumentem. Może to świadczyć o tym, że odpowiadający nie traktował rzeczywiście istniejących regulacji wewnętrznych – nawet wówczas, gdy ich przyjęcie było obligatoryjne – jako elementu infrastruktury zapewniającej ochronę przed negatywnymi skutkami konfliktu interesów. Brak tej informacji ze strony trzech wymienionych resortów mógł być także wynikiem pomyłki albo niedbalstwa w przygotowaniu odpowiedzi na zapytanie. Wytlumaczenie to jest jednak mało prawdopodobne, choćby z tego powodu, że – jak pokazała korespondencja z resortami – urzędnicy ogólnie zdają sobie sprawę z istnienia rozwiązań pomagających w przeciwdziałaniu konfliktowi interesów i są świadomi istnienia tego zjawiska, na co wskazuje podobieństwo udzielanych odpowiedzi. Trudno zresztą podejrzewać, że na przykład Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które należy do grupy resortów najbardziej zaawansowanych w zakresie ograniczania konfliktu interesów (choćby dlatego, że w czasie realizacji badania tworzyło własną politykę w tym zakresie), po prostu pominęłoby regulacje czy dokumenty pomocne w ograniczaniu tego problemu. Należy raczej uznać, że nie wykazano pewnych standardowych dokumentów – jak zarządzenia regulujące sposób podejmowania decyzji w sprawie zamówień publicznych – uznając, że istnieją inne rozwiązania, które nie mają jedynie charakteru ramowego, ale służą konkretnie ograniczeniu konfliktu interesów.

Tak czy inaczej, w większości wypadków instrumenty, których istnienie deklarowały ministerstwa, to standardowe regulacje w randze rozporządzenia, zarządzenia ministra czy zarządzenia dyrektora generalnego lub w formie regulaminu, których przyjęcie było po prostu wymagane przez ustawę lub inny akt prawny wyższego rzędu, a także zarządzenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów.

Najczęściej wskazywanym rozwiązaniem było 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, ponadto wymieniano zarządzenia dotyczące sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową.

4.1.1. Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów – „zarządzenie etyczne”

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, jak sama nazwa sugeruje, ustala ogólne standardy wykonywania funkcji urzędniczych przez członka służby cywilnej. Dokument ten zawiera wiele kluczowych postanowień, istotnych z punktu widzenia ograniczania ryzyka konfliktu.

W rozdziale pierwszym „zarządzenia etycznego” odnajdujemy katalog zasad służby cywilnej, do których przestrzegania zobowiązują się wszyscy funkcjonariusze, podpisując się pod

ich treścią w chwili objęcia funkcji publicznej. Ogólnie rzecz biorąc, większość tych zasad mniej lub bardziej bezpośrednio chroni urzędników i instytucje przed konfliktem interesów.

Warto zwrócić szczególną uwagę na przywołane na zarządzaniu zasady: legalizmu, bezinteresowności, jawności i przejrzystości, profesjonalizmu, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, otwartości i konkurencyjności naboru na stanowiska w administracji publicznej oraz na postulat pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Zawsze bowiem, gdy urzędnik podejmuje decyzję w sytuacji konfliktu interesów, kierując się nie dobrem publicznym, ale innymi względami – prywatnymi, rodzinnymi czy określonych grup – będzie łamać te zasady, tym samym będzie więc postępować interesownie, nieprzejrzysto i nieprofesjonalnie. W konsekwencji jego decyzje będą godzić w ideę demokratycznego państwa prawnego i w zaufanie obywateli do jego organów.

Zarządzenie operacjonalizuje także to, co w praktyce ma oznaczać przestrzeganie wspomnianych zasad, na przykład zakazując urzędnikom służby cywilnej przyjmowania dodatkowych (niewynikających z obowiązków) korzyści w zamian za wykonywanie swojej pracy czy podejmowania dodatkowego zatrudnienia (oczywiście z pewnymi wyjątkami, gdy takie zatrudnienie nie obniża efektywności pracy i odbywa się za zgodą przełożonego). Urzędnicy, realizując zasadę jawności i przejrzystości, mają obowiązek udzielania informacji o zasadach i wynikach swojej pracy oraz o podejmowanych decyzjach. Rozstrzygnięcia mają być jednoznaczne, jasno i należyście uzasadnione, zrozumiałe dla zainteresowanych. To istotne wskazówki z punktu widzenia ograniczania konfliktu interesów.

Jawność i przejrzystość trybu podejmowania decyzji jest najlepszym gwarantem, że decyzje te będą realizować interes publiczny, nie zaś inne, sprzeczne z nim dążenia. Ponadto tylko wtedy rozstrzygnięcia mogą być poddane kontroli społecznej (a nie jedynie wewnętrznej czy politycznej) i stają się rzeczywiście rozliczalne – w szerokim rozumieniu angielskiego terminu *accountable*.

Zgodnie z zasadą profesjonalizmu, urzędnicy są zobowiązani znać zasady służby cywilnej i zasady etyki, a także stosować je w praktyce, jednocześnie zaś zgadzać się na weryfikację tej wiedzy. Złamanie tych zasad jest elementem brany pod uwagę w postępowaniach dyscyplinarnych – w konkretnych sytuacjach, gdy urzędnicy nie wykonują właściwie swoich obowiązków lub przekroczą swoje kompetencje.

W rozdziale drugim „zarządzenia etycznego” przedstawiono sześć zasad etyki korpusu służby cywilnej: godnego zachowania, służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności, rzetelności. Podobnie jak w wypadku katalogu zawartego w rozdziale pierwszym zarządzenia, właściwie wszystkie te zasady można powiązać z zagadnieniem zapobiegania konfliktowi interesów. Dwie z nich są jednak dla nas kluczowe – zasada neutralności politycznej i zasada bezstronności. Pierwsza z nich oznacza między innymi zakaz manifestowania swoich poglądów politycznych i podejmowania działań wspierających konkretne inicjatywy o takim charakterze, a także dbanie o przejrzystość relacji z osobami pełniącymi publiczne funkcje o charakterze politycznym. Przestrzeganie tej zasady chroni urzędników przed upolitycznieniem i konfliktem interesów, które mogą z tego wyniknąć. Najbardziej istotna jest zasada bezstronności, którą „zarządzenie etyczne” opisuje, odwo-

łując się wprost do pojęcia konfliktu interesów. Warto podkreślić, że zasada ta oznacza nie tylko to, że urzędnicy nie mogą popadać w konflikt interesów – złamaniem tej reguły jest już samo dopuszczenie podejrzenia, że wykonując swoje obowiązki, mogli popaść w konflikt między interesem prywatnym i publicznym.

Kolejne przepisy zarządzenia wymieniają jeszcze typowe sytuacje, w których zachowanie bezstronności jest niemożliwe, na przykład podejmowanie zajęć kolidujących z obowiązkami służbowymi, uleganie naciskom, preferowanie określonych uczestników spraw administracyjnych. Co interesujące, za istotne uznano również utrzymanie odpowiedniego dystansu do osób znanych publicznie ze swojej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej czy religijnej, słusznie kojarząc tego rodzaju zachowania z ryzykiem popierania nie tylko konkretnych poglądów, ale także grup, których zwykle reprezentantami są takie osoby, dostrzeżono bowiem tutaj ryzyko popadnięcia w konflikt między interesem publicznym i prywatnym.

4.1.2. Uregulowania dotyczące kontaktów z lobbystami

Drugim rozwiązaniem, nieco rzadziej wymienianym przez ministerstwa, były zarządzenia – wydawane zwykle przez dyrektorów generalnych – w sprawie trybu postępowania podczas kontaktów z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową. Istnienie takich regulacji w związku z zapytaniem o politykę wobec konfliktu interesów zadeklarowały resorty zdrowia i edukacji narodowej oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Inne ministerstwa, udzielając odpowiedzi, odwoływały się wprost do Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁸², choć teoretycznie każdy resort powinien dysponować taką regulacją.

Na marginesie warto zauważyć, że w żadnej odpowiedzi nie wymieniono Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 roku w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw⁸³, które jest podstawowym aktem wykonawczym do Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Mogłoby się wydawać, że jeśli odpowiadający uznali, że regulacje dotyczące lobbingu są istotnym elementem infrastruktury przeciwdziałającej konfliktowi interesów, to na poziomie operacyjnym (ministerialnym) ważniejsze niż sama ustawa będą właśnie wspomniane rozporządzenie lub inny akt wykonawczy do tej ustawy, który reguluje procedurę przeprowadzania wysłuchania publicznego w sprawie projektów rozporządzeń⁸⁴. Zostawmy jednak tę kwestię i skupmy się na wewnętrznych aktach wskazanych przez trzy wymienione instytucje.

Przepisy dotyczące kontaktów z profesjonalnymi lobbystami tylko pośrednio są związane z interesującą nas tematyką. Oczywiście relacje z takimi podmiotami zawsze są po-

⁸² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

⁸³ Dz.U. z 2011 r., Nr 181, poz. 1080.

⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. z 2006 r., Nr 30, poz. 207).

tencjalnym źródłem konfliktu interesów, niemniej jednak wskazywane zarządzenia mają charakter czysto porządkowy i w większości wypadków nie stanowią elementu szerszej zaprojektowanej strategii czy polityki instytucjonalnej wobec konfliktu interesów (której zresztą większość resortów nie ma).

Trzy przywołane wcześniej instytucje rządowe – dwa ministerstwa i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – które wskazały w swoich odpowiedziach „zarządzenia lobbingowe”, przygotowały je jako dokumenty ustanawiające przede wszystkim jednostkę (lub jednostki) wewnętrzną odpowiedzialną za rejestrację i koordynowanie kontaktów z lobbystami, tryb postępowania urzędników w tego rodzaju sytuacjach oraz sposób rejestrowania, dokumentowania i sprawozdawania tych kontaktów. W tym sensie są one podobne. Różnice dotyczą głównie stopnia szczegółowości, który potencjalnie może wpływać na to, czy dana regulacja będzie mniej lub bardziej skuteczna – również w zakresie, w jakim dotyczy konfliktu interesów.

Najprostsze w formie zarządzenie obowiązuje w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁸⁵. Definiuje ono typowe rodzaje kontaktów, jakie lobbysci mogą nawiązywać z urzędnikami (między innymi zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem aktu normatywnego, wniosek o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, zgłaszanie opinii, propozycje spotkania). Zarządzenie to zobowiązuje pracowników kancelarii do dokumentowania spotkań i określa format notatki, jaka powinna być sporządzona po takim spotkaniu. Komórką koordynującą kontakty z lobbystami jest Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który może przekazywać poszczególne sprawy do innych jednostek organizacyjnych kancelarii, przede wszystkim jednak dokonuje rejestracji spotkań, gromadzi dokumentację, weryfikuje pod względem formalnym wystąpienia lobbystów, jest również zobowiązany do sprawdzenia, czy figurują oni w rejestrze (wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej bez odpowiedniej rejestracji jest zagrożone grzywną), i do przygotowywania corocznych sprawozdań. Ogólnie rzecz biorąc, analizowany dokument nie zawiera żadnych oryginalnych czy specjalnych rozwiązań związanych z możliwością zaistnienia konfliktu interesów podczas kontaktów urzędników z lobbystami.

Również zarządzenie dyrektora generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej nie jest nadmiernie rozbudowane i nie zawiera żadnych specyficznych przepisów dotyczących konfliktu interesów⁸⁶. Warto jednak zwrócić uwagę na jeden element, który istotnie odróżnia ten dokument od zarządzenia obowiązującego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Tryb rozpatrywania wniosków napływających od lobbystów czy kwestia organizowania z nimi spotkań i ich dokumentowania z założenia leży w gestii „właściwych departamentów”, które od początku do końca prowadzą konkretne sprawy. Komórka nadrzędna – w tym wypadku Biuro Organizacyjne Ministerstwa Edukacji Narodowej – zajmuje się jedynie archiwizacją i zbiorczym analizowaniem dokumentacji tych kontaktów. Jak się wydaje, taki zdecentralizo-

⁸⁵ Zarządzenie nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2006 roku w sprawie sposobu postępowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową.

⁸⁶ Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 18 lipca 2008 roku w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Edukacji Narodowej z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową.

wany model jest mniej efektywny w kontrolowaniu działalności lobbingsowej w resorcie czy w postępowaniu w wypadku wystąpienia ewentualnego związanego z nim zagrożenia konfliktem interesów niż mechanizm, w którym istnieje jedna (główna) komórka organizacyjna resortu zajmująca się relacjami z lobbystami, upoważniająca ewentualnie inne wydziały czy departamenty do dalszych kontaktów. W sytuacjach takich, wymagających większej rozważliwości i kontroli, skupienie kompetencji w konkretnej komórce organizacyjnej jest skuteczniejsze. Z kolei scedowanie odpowiedzialności za kontakty z lobbystami na poszczególne departamenty będzie skutkowało tym, że resort nie wypracuje jednolitych standardów. Każdy departament, niezależnie od ogólnych wytycznych zawartych w zarządzeniu, będzie kształtował indywidualnie sposób postępowania z lobbystami, a co za tym idzie – z ewentualną sytuacją konfliktu interesów.

Najbardziej rozwinięte regulacje dotyczące kontaktów instytucji z lobbystami zawiera zarządzenie dyrektora generalnego Ministerstwa Zdrowia⁸⁷. Z pozoru zarządzenie to jest bardzo podobne do dwóch omówionych wcześniej, wyróżnia je jednak kilka istotnych elementów. Przede wszystkim szerzej jest w nim opisany zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji – zarządzenie resortu zdrowia dotyczy nie tylko lobbystów wykonujących swoją działalność zawodowo (czyli, zgodnie z polskimi przepisami, zarejestrowanych na liście ministra administracji i cyfryzacji), ale także pozostałych interesariuszy, którzy chcą wpływać na proces decyzyjny. Z punktu widzenia prewencji konfliktu interesów oznacza to potencjalnie szerszy zakres oddziaływania (na przykład urzędnicy resortu zdrowia muszą być wyczerpani na tę kwestię, kontaktując się nie tylko z firmami farmaceutycznymi czy producentami sprzętu medycznego, ale także z organizacjami skupiającymi pacjentów, samorządami czy szpitalami, których reprezentanci również mogą być kwalifikowani jako osoby wykonujące działalność lobbingsową).

Kolejny element odróżniający zarządzenie resortu zdrowia od innych regulacji to jasne zdefiniowanie, kto ma uprawnienia do kontaktowania się z lobbystami – są to: minister, sekretarze i podsekretarze stanu, dyrektor generalny lub dyrektor komórki organizacyjnej resortu. Osoby te mogą ewentualnie upoważnić pisemnie pracowników resortu stojących niżej w hierarchii do kontaktów z lobbystami. Taki warunek przynajmniej potencjalnie ogranicza ryzyko nieuczciwego lobbingu i związanego z nim ewentualnego konfliktu interesów, zawęża bowiem zdecydowanie (inaczej niż w wypadku resortu edukacji narodowej) grono urzędników kontaktujących się z lobbystami, zapewniając ściślejszą kontrolę nad tymi relacjami. Dodatkowo urzędnicy zajmujący bardziej eksponowane stanowiska podlegają większej kontroli społecznej, co również – przynajmniej potencjalnie – zmniejsza ryzyko wystąpienia konfliktu interesów czy innych skutków negatywnego lobbingu. Zarządzenie resortu zdrowia wymusza większą kontrolę nad kontaktami z lobbystami, nakazując jednoznacznie urzędnikom sporządzanie notatek nie tylko z rozmów bezpośrednich, ale także z rozmów telefonicznych.

⁸⁷ Zarządzenie nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 14 marca 2006 roku w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Zdrowia wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz podmioty wykonujące bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej.

Elementem wartym odnotowania w wypadku „zarządzenia lobbującego” w Ministerstwie Zdrowia jest szczegółowa procedura organizacji spotkań i wymiany informacji między resortem i lobbystą. Jest to procedura silnie scentralizowana, w której główną rolę odgrywa komórka koordynująca – Biuro Dyrektora Generalnego. To urzędnicy tego biura decydują, do kogo skierować zapytanie, prośbę o spotkanie czy innego rodzaju wystąpienie, są obecni przy spotkaniach z lobbystami i mają obowiązek, niezależnie od nakazu sporządzenia notatki przez osobę kontaktującą się z lobbystą, przygotować własną informację dla biura prasowego ministerstwa.

Konstrukcja ta wyraźnie ma na celu ochronę nie tylko urzędników przed nieuczciwym lobbowaniem (i ryzykiem konfliktu interesów, który może być z tym związany), ale także całej instytucji. Zabieg taki, przynajmniej teoretycznie, może pomóc ministerstwu w zarządzaniu sytuacją kryzysową, w której pracownik resortu ulega naciskom grup interesu.

Oczywiście analizujemy tutaj wyłącznie formalnoprawną stronę tego rozwiązania. Otwarte pozostaje więc pytanie o to, w jakiej mierze zabezpieczenia te sprawdzają się w praktyce. Niemniej jednak już tylko na tych trzech przykładach widać wyraźnie, jak bardzo mogą się różnić podejście i szczegółowość wewnętrznych uregulowań dotyczących kontaktów pracowników resortów z lobbystami, które bywają przecież źródłem konfliktu interesów. Już samo to, że nie wszystkie resorty wymieniły w odpowiedziach podobne zarządzenia – lub rzeczywiście ich nie mają – wskazuje, jak głęboko lub jak powierzchownie przeanalizowały tę problematykę w ramach własnej kultury organizacyjnej.

4.1.3. Inne „typowe” instrumenty prawne ochrony przed konfliktem interesów wymieniane przez ministerstwa

Wskazywane w odpowiedziach resortów inne rozwiązania wspomagające kontrolę możliwości wystąpienia konfliktu interesów, ale niebezpośrednio poświęcone temu zagadnieniu, to na przykład wewnętrzne przepisy i regulaminy dotyczące udziału urzędników w komisjach przetargowych. Stanowią one zwykle rozwinięcie przepisów Prawa zamówień publicznych, które – o czym wspomniano w omówieniu ram prawnych kontroli konfliktu interesów w Polsce – formułują pewne wymagania wobec członków komisji (między innymi w zakresie pozostawania w relacjach rodzinnych z wykonawcami), aby wybór oferenta był poprawny.

Tego rodzaju doprecyzowanie odnajdziemy na przykład w Zarządzeniu nr 23 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z 2012 roku⁸⁸. To obszerny, blisko pięćdziesięciostronicowy dokument, który precyzyjnie opisuje, jakie działania powinny być wykonane, aby dokonać zamówienia w tym resorcie. Zarządzenie obejmuje zarówno postępowania podlegające Prawu zamówień publicznych, jak i wyłączone spod niego (na przykład ze względu na niską wartość), dokładnie wskazując, na kim spoczywa odpowiedzialność za podjęcie konkretnej decyzji. W zarządzeniu powtórzono i doprecyzowano względem

⁸⁸ Zarządzenie nr 23 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

przepisów ustawowych wymagania dotyczące składania oświadczeń przez członków komisji przetargowych. Nie rozszerzono jednak tego obowiązku na sytuacje, w których jest stosowany inny tryb zamówień, co można uznać za mankament analizowanego rozwiązania (osoby rozstrzygające o zamówieniach „z wolnej ręki” nie muszą składać żadnych deklaracji).

Wdrożenie podobnych zarządzeń, które są stosowane jako instrument ograniczania konfliktu interesów, zadeklarowało również Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Resort zdrowia wskazał z kolei, że jego pracownicy mają obowiązek stosować się do *Poradnika antykorupcyjnego dla urzędników* i *Rekomendacji postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*, czyli wytycznych przygotowanych w 2010 roku przez Centralne Biuro Antykorupcyjne⁸⁹. Odwołanie się do tych dokumentów należy jednak uznać za dość miękką instrument, zważywszy, że niezastosowanie się do zawartych tam wskazówek w zasadzie nie rodzi – przynajmniej zaś nie rodzi wprost, jak w wypadku złamania przepisów zarządzenia – żadnych konsekwencji.

Spośród innych typowych regulacji, które wymieniano w odpowiedziach resortów jako rozwiązania zawierające instrumenty ułatwiające zapobieganie konfliktowi interesów, można jeszcze wspomnieć o regulaminach pracy, procedurach naboru na stanowiska i wewnętrznych przepisach dotyczących podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez urzędników. Te ostatnie zwykle stanowią część regulaminu pracy danej instytucji, choć zdarzają się wyjątki – na przykład Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju czy Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji stosują w tym zakresie specyficzne przepisy, w których – oprócz ogólnego wymagania związanego z koniecznością uzyskania zgody dyrektora generalnego na podjęcie nadprogramowego zatrudnienia – odnajdziemy również instrumenty mogące dodatkowo chronić przed wystąpieniem konfliktu interesów w tej sytuacji.

Na przykład par. 3 Zarządzenia nr 29 Ministra Administracji i Cyfryzacji⁹⁰ stanowi między innymi, że przedmiotem dodatkowego zatrudnienia czy wszelkich dodatkowych zajęć zarobkowych nie mogą być takie działania, które stoją w sprzeczności z zasadami służby cywilnej i zasadami etyki korpusu służby cywilnej. Te zaś, jak pamiętamy, zawierają definicję konfliktu interesów i dość precyzyjnie określają, w jakich okolicznościach może on wystąpić. Poza tym omawiane zarządzenie wprost stanowi, że dodatkowe zajęcia nie mogą „podważać zaufania do służby publicznej, budzić podejrzeń o związek między interesem publicznym a prywatnym”. Wprawdzie można uznać, że jest to wciąż dość miękką instrument ochrony przed konfliktem interesów, niemniej jednak zawarcie wspomnianych wymagań w specjalnym zarządzeniu oraz odwołanie się do omawianych wcześniej zasad etyki korpusu służby cywilnej i zasad służby cywilnej, które zostały sformułowane w akcie wyższego rzędu, czyli w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wyraźnie podkreśla wagę tego zagadnienia. Dyrektor generalny, podejmując decyzję w sprawie dodatkowego zatrudnienia, jest

⁸⁹ *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

⁹⁰ Zarządzenie nr 29 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub dodatkowych zajęć zarobkowych przez członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

zmuszony *explicite* wyrażonym wymaganiem do przeanalizowania każdej takiej prośby nie tylko pod kątem tego, jak będzie ona oddziaływać na efektywność pracy urzędnika, ale także ze względu na to, czy jego dodatkowe zajęcia nie będą miały negatywnego wpływu na ochronę interesu publicznego, co jest misją zarówno poszczególnych urzędników, jak i całej instytucji. Jest to co prawda wycinkowe, dotyczące bowiem wyłącznie sytuacji podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez urzędników, ale istotne wyjęcie przed nawias problematyki konfliktu interesów.

Zabieg polegający na przyjęciu specjalnego zarządzenia i uwypukleniu w nim tej kwestii nie tylko sprzyja lepszej kontroli nad konfliktem interesów, ale także stanowi dodatkowe wzmocnienie przepisów zawartych w zasadach etyki korpusu służby cywilnej i zasadach służby cywilnej. Już w tym miejscu można pokusić się o stwierdzenie, że byłoby dobrze, gdyby tego rodzaju zarządzenia lub przynajmniej bezpośrednie nawiązania do problemu konfliktu interesów oraz zasad etyki i służby cywilnej były standardowym elementem wewnętrznych regulacji we wszystkich resortach i dotyczyły również innych niż podejmowanie dodatkowego zatrudnienia newralgicznych punktów działalności ministerstw.

Niestety, w większości wypadków wymieniane w odpowiedzi na nasze zapytanie typy dokumentów – regulaminy pracy czy procedury naboru na stanowiska urzędnicze – zawierały jedynie przepisy ogólne, nieodwołujące się bezpośrednio do kwestii konfliktu interesów. Dodatkowo fakt, że nie wszystkie resorty wymieniły te dokumenty jako element infrastruktury zabezpieczającej urzędników i instytucje przed skutkami analizowanego zjawiska, może świadczyć nie tyle o rzeczywistym braku takich uregulowań, ile o braku dostatecznego wyczulenia na ten problem. Skoro bowiem nie wskazano tych regulacji, to wynik ten można zinterpretować w taki sposób, że dany resort po prostu nie widzi wystarczająco jasno związku między dodatkowym zatrudnieniem urzędników a konfliktem interesów.

4.1.4. Kontrola zarządcza – „wielki nieobecny”

Do typowych mechanizmów polityki wobec konfliktu interesów należałoby zaliczyć system kontroli zarządczej. W nadesłanych odpowiedziach tylko dwa resorty wspomniały jednak o tym rozwiązaniu.

System ten został wprowadzony w ramach reformy finansów publicznych w 2009 roku, ściślej zaś przepisami rozdziału szóstego Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁹¹. Kontrolą zarządczą według tych przepisów jest „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Wśród celów tego mechanizmu ustawa wymienia między innymi zapewnienie zgodności działalności danej jednostki finansów publicznych z przepisami prawa i wewnętrznymi procedurami oraz zarządzanie ryzykiem.

Za wdrożenie i realizację kontroli zarządczej w instytucjach publicznych, w tym w ministerstwach, są odpowiedzialni ministrowie, których ustawa zobowiązuje między innymi do

⁹¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

sporządzania planów działalności i przygotowywania corocznych sprawozdań, nazywanych „oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej”.

Kontrola zarządcza jest rozwiązaniem, za którego pośrednictwem organizacje – ministerstwa i inne instytucje publiczne, w tym jednostki administracji samorządowej – mają się „uczyć” i „samodoskonalić”⁹². System ten został pomyślany nie jako tradycyjne instrumenty „kontroli” czy „kierowania” w organizacji, ale jako narzędzie utrwalające uprawnienia i obowiązki pracowników instytucji. Wyrazem tego jest mechanizm powstawania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, który powinien się opierać między innymi na informacjach gromadzonych bezpośrednio od pracowników, na przykład za pośrednictwem ankiet czy dyskusji. Zdaniem Andrzeja Szpora, który analizował ten system, „kontrola zarządcza w znaczeniu faktycznym to specyficzne rozwiązanie organizacyjne, które wdraża się w organizacji, utrzymuje i doskonali, aby poprawić jej przejrzystość – zarówno dla tych, którzy nią kierują, jak i dla tych, którzy w niej pracują, ale także dla tych, którzy – z różnych przyczyn – są zainteresowani jej prawidłowym funkcjonowaniem”⁹³.

Dopełnieniem ogólnych ram kontroli zarządczej zarysowanych w Ustawie o finansach publicznych jest specjalny komunikat ministra finansów, który określa jej standardy⁹⁴. Precyzuje on priorytety, jakim powinna służyć ta procedura, czyli:

- środowisko wewnętrzne – obejmuje zagadnienia dotyczące wartości etycznych, kompetencji zawodowych pracowników, struktury organizacyjnej i delegowania uprawnień wewnątrz instytucji,
- cele i zarządzanie ryzykiem – dotyczy określania przez organizację celów i zadań oraz wskaźników ich osiągnięcia i wykonania, w tym czynników zagrażających realizacji misji,
- mechanizmy kontroli – obejmują wytyczne dotyczące przeprowadzenia czynności kontrolnych, nadzorczych i audytów, poza tym kwestie ochrony zasobów instytucjonalnych i szczegółowe mechanizmy kontroli w zakresie operacji finansowych i gospodarczych,
- informacja i komunikacja – obejmuje problemy komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej,
- monitorowanie i ocena – zestaw standardów dotyczących samej procedury kontroli zarządczej (monitorowania, samooceny, audytu procedury).

Z naszego punktu widzenia najistotniejszy jest priorytet pierwszy, w którym są zawarte kwestie dotyczące etyki.

W innym dokumencie przygotowanym przez ministra finansów – *Wskazówkach do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej*⁹⁵ – znajduje się sugerowany katalog nieprawidłowości (słabości), które powinna identyfikować i rozwiązywać kontrola zarządcza.

⁹² A. Szpor, *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012 [mps].

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 26 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁹⁵ *Wskazówki do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Jest wśród nich punkt dotyczący właśnie przestrzegania i propagowania zasad etycznego postępowania. Obejmuje on między innymi występowanie sytuacji korupcji i konfliktu interesów „zarówno wewnątrz jednostki (relacje podległości między osobami spokrewnionymi), jak i z podmiotami zewnętrznymi”.

Wskazówki do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej nie mają charakteru obligatoryjnego, zawierają jednak wyraźny postulat, aby przedmiotem tej procedury była problematyka konfliktu interesów. Wydaje się to również naturalne, biorąc pod uwagę ogólną koncepcję kontroli zarządczej. Tymczasem fakt, że tylko dwa resorty wspomniały o tym instrumencie w odpowiedzi na nasze zapytanie, świadczy wyraźnie, że nie jest on, niestety – wbrew logice tego instrumentu i sugestiom nadzorującego go resortu finansów – wykorzystywany w ministerstwach jako element polityki wobec konfliktu interesów. Szkoda, ponieważ procedura ta mogłaby scalać różne szczegółowe działania wewnątrzinstytucjonalne związane z ochroną przed negatywnymi skutkami konfliktu interesów i osadzać je w szerszym wymiarze kultury organizacyjnej i modelu zarządzania.

4.2. Polityki antykorupcyjne i inne specjalne rozwiązania wskazywane jako instrumenty polityki wobec konfliktu interesów

Przejdźmy do omówienia kilku przykładów specyficznych rozwiązań związanych z konfliktem interesów, które wymieniono w odpowiedziach na nasze zapytanie. Należy do nich zaliczyć specjalne instrukcje i regulaminy dotyczące wprost kwestii konfliktu interesów, strategie antykorupcyjne i całościowe rozwiązania w zakresie zarządzania jakością, obejmujące systemy przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

Od razu jednak warto zastrzec – choć obserwacja ta może się wydać zaskakująca – że strategie i systemy zarządzania jakością w różnym stopniu odwołują się do kwestii konfliktu interesów, mimo że zjawisko to, szczególnie w instytucjach publicznych, jest częstym, jeśli nie najczęstszym czynnikiem leżącym u podłoża korupcji i innych nadużyć⁹⁶. Tymczasem w przekrojowych dokumentach, jakie są wyrazem polityki antykorupcyjnej danego resortu, w ogóle się nie wymienia, nie definiuje ani nie omawia pojęcia konfliktu interesów lub czyni się to niebezpośrednio, koncentrując się wyłącznie na opisach mniej lub bardziej konkretnych sytuacji, w których konflikt interesów może wystąpić. Tego rodzaju wadą jest na przykład obarczony Zintegrowany System Zarządzania Ministerstwa Gospodarki⁹⁷.

W ten sposób umyka istotny aspekt przeciwdziałania korupcji, związany właśnie z konfliktem interesów. Nie mając bowiem w strategii czy w programie jasno zdefiniowanego tego pojęcia i doprecyzowania jego związku z korupcją, realizatorzy resortowych polityk antykorupcyjnych oraz urzędnicy, którzy w związku z tym podlegają różnym działaniom

⁹⁶ Por.: C. Trutkowski, P. Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013, s. 103–111; T. Potkański, *Konflikt interesów*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 74–75.

⁹⁷ *Polityka Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ministerstwa Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012 [wersja uaktualniona].

informacyjnym i edukacyjnym, w rezultacie nie do końca rozumieją relacje między tymi dwoma zjawiskami. W wypadku modułów systemów przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym jest to tym dziwniejsze, że wytyczne do ich budowania zawierają bardzo jasny opis problematyki konfliktu interesów i jej związku z ryzykiem korupcji. Na tej podstawie powinny powstawać między innymi algorytmy postępowania urzędników czy ocen zagrożenia korupcją dla konkretnych sytuacji i procedur decyzyjnych (na przykład rozstrzygnięć w postępowaniach o zamówienia publiczne).

4.2.1. Strategie i systemy antykorupcyjne

Patrząc z czysto formalnego punktu widzenia, względnie pełne ramowe polityki wewnętrzne, obejmujące również problematykę konfliktu interesów, mają te resorty, które przyjęły jakiś program antykorupcyjny. Odpowiadając jednak na nasze zapytanie, tylko Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazało wypracowaną tam już w 2008 roku strategię antykorupcyjną. Ministerstwo Gospodarki, jak wspomniano, ma Zintegrowany System Zarządzania, który obejmuje moduł systemów przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym i podlega certyfikacji, ale z przyczyn, które pozwolimy sobie zinterpretować dalej, nie wskazało go jako elementu infrastruktury przeciwdziałającej występowaniu konfliktu interesów.

■ Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawia wrażenie dokumentu całościowo odwołującego się do problemu korupcji. Niestety, głębszy wgląd w jego treść ujawnia, że jest to dokument bardzo ogólnikowy. Pierwszym etapem jego tworzenia była diagnoza, w ramach której analizowano między innymi typowe obszary, jak sposób tworzenia aktów prawnych w resorcie, wydawanie decyzji administracyjnych (zwłaszcza zezwoleń, pozwoleń i dotacji przedmiotowych), relacje z interesariuszami, procedury kontroli wewnętrznej, postawy etyczne pracowników i kwestię ich potencjalnych reakcji na sytuacje, w których pojawia się ryzyko korupcji.

Następnie, w formie ogólnych grafów, przedstawiono hasłowo zagrożenia, które mogą być związane ze wspomnianymi obszarami. Wśród takich, które byłyby szczególnie interesujące z perspektywy konfliktu interesów, można wymienić na przykład zagrożenia związane z naciskiem różnych grup interesu na kształt decyzji i rozstrzygnięć legislacyjnych, niezgodny z prawem lobbging, brak wystarczającej jawności działania komórek organizacyjnych resortu, brak odpowiedniego przeszkolenia urzędników czy faworyzowanie konkretnych podmiotów, którym sprzyjają niedookreślone procedury podejmowania decyzji (na przykład w wypadku zleceń niepodlegających Prawu zamówień publicznych), brak zachowania zasady „wielu oczu”, różne sposoby postępowania przez urzędników w podobnych sprawach. Te i inne ryzyka nie zostały jednak dokładniej opisane w strategii ministerstwa. Kojarzą się one oczywiście również z zagadnieniem konfliktu interesów, ale próżno szukać w omawianym dokumencie próby zdefiniowania tego pojęcia, powiązania go z kwestią

korupcji czy choćby odwołań do innych dokumentów, analiz i poradników (na przykład przygotowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne) lub nawet opisywanego wcześniej Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów, co świadczy o tym, że strategia nie była uaktualniana od 2008 roku.

Najwyraźniej nie była także oceniona jej realizacja, ponieważ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przesłało żadnego raportu na ten temat ani nie opisało w swojej odpowiedzi na nasze zapytanie żadnych działań związanych z wdrożeniem tej strategii. Takich danych nie odnaleźliśmy również w Biuletynie Informacji Publicznej resortu. Nie wiadomo zatem, czy projekty, których opisy zawarto w strategii, zostały rzeczywiście wdrożone. Można co prawda zakładać, że tak się stało, ponieważ większość z nich polegała albo na przyjęciu wewnętrznych regulacji (na przykład zarządzeń dyrektora generalnego), albo na przeprowadzeniu szkoleń, których kilka rzeczywiście się odbyło, o czym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformowało nas w swojej odpowiedzi.

Podsumowując, można by oczekiwać, że resort rolnictwa, który ma własną strategię antykorupcyjną, w jej ramach systemowo podchodzi również do problemu konfliktu interesów – a jednak tego nie robi. Sam dokument jest bowiem bardzo ogólnikowy, nie zawiera definicji konfliktu interesów ani odniesień do innych istotnych dokumentów czy analizy związku konfliktu interesów z występowaniem korupcji. Brak również jakichkolwiek danych o sposobie, w jaki strategia została zrealizowana. Co więcej, strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi była już wcześniej, przed powstaniem niniejszego raportu, przedmiotem mniej lub bardziej pogłębionych analiz⁹⁸, w których wskazywano podobne problemy i sygnalizowano brak oznak rzeczywistej realizacji tej polityki.

■ Zintegrowany System Zarządzania Ministerstwa Gospodarki

Niestety, z podobną sytuacją mamy do czynienia w wypadku Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ministerstwa Gospodarki, którego elementem jest również System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Z punktu widzenia głównego obszaru zainteresowań omawianego projektu, czyli polityk ukierunkowanych na ograniczanie ryzyka konfliktu interesów i związanych z nim negatywnych skutków, sytuacja przedstawia się nawet gorzej, ponieważ w odpowiedzi na nasze zapytanie resort gospodarki nie wskazał Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania jako rozwiązania, które mogłoby być przydatne w ograniczaniu konfliktu interesów, choć był to system certyfikowany (w przeciwieństwie do strategii antykorupcyjnej resortu rolnictwa).

Z analitycznego punktu widzenia nie jest aż tak bardzo istotne, czy urzędnicy przygotowujący odpowiedź zapomnieli o istnieniu tego dokumentu, nie ujęli go świadomie lub stało się to z innego powodu. Istotny jest sam fakt jego pominięcia, który może oznaczać co najmniej trzy rzeczy. Albo stracił on certyfikację i przestał mieć jakiegokolwiek praktyczne

⁹⁸ Por. *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011.

znaczenie dla funkcjonowania ministerstwa⁹⁹, albo jego funkcja jest czysto fasadowa, albo zabrakło w nim istotnych elementów, w tym między innymi analizy związku między ryzykiem korupcji a występowaniem konfliktu interesów. Biorąc jednak pod uwagę, że Ministerstwo Gospodarki było pierwszym resortem, który wprowadził do swojej polityki zarządzania kwestię kontroli ryzyka korupcji, wyjątkowo poświęcimy temu systemowi nieco uwagi, choć nie znalazł się on w udzielonej nam odpowiedzi.

Pewne wskazówki, dlaczego resort nie ujął w swojej odpowiedzi Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania, odnajdziemy zarówno w treści samego dokumentu, jak i w innych (wcześniejszych) poświęconych mu analizach¹⁰⁰. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym Ministerstwa Gospodarki, ogólnie rzecz biorąc, koncentruje się na trzech elementach:

- kształtowaniu odpowiedniej kultury organizacyjnej, która sprzyja ograniczaniu korupcji, między innymi przez odpowiednie standardy i regulacje dotyczące kontaktów z otoczeniem, wprowadzenie zasad „otwartych drzwi” (kiedy na przykład dyrektor generalny resortu w towarzystwie pracowników przyjmuje interesariuszy w sprawie skarg i wniosków), regulacji antymobbingowych i procedur postępowania w wypadku stwierdzenia korupcji, stworzenie mechanizmu udoskonalania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania (na przykład przez gromadzenie opinii i sugestii pracowników),
- tworzeniu systemu kart procesów (czyli specjalnych formularzy dokumentujących przebieg spraw), obejmującego takie kwestie, jak rozpatrywanie skarg i wniosków, realizacja umów, przygotowanie projektów aktów prawnych, wydawanie decyzji administracyjnych, przyznawanie dotacji,
- procedurze szacowania ryzyka korupcyjnego, czyli przeglądzie wszystkich typów procesów decyzyjnych w resorcie i identyfikacji etapów, na których może wystąpić korupcja, oraz sposobów ograniczenia tego ryzyka (na przykład przez zwiększony nadzór) i postępowania w sytuacji, gdy stanie się ona faktem.

Elementem systemu jest również dwuosobowy zespół doradców etycznych, których zadaniem jest udzielanie wsparcia współpracownikom w sytuacjach ryzyka. Po analizie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania od razu rzuca się w oczy brak jakichkolwiek odniesień do pojęcia konfliktu interesów, choć można by takich oczekiwać, zważywszy, że ogólne założenia dla modułów strategii nakazują szczegółowe rozpisanie ryzyka korupcyjnych związanych z możliwością wystąpienia konfliktu interesów¹⁰¹. Co więcej, w końcowej fazie realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej z lat 2002–2009¹⁰² przeprowadzono szkolenia dla urzędników, w trakcie

⁹⁹ Choć tę możliwość należałoby być może wykluczyć w świetle odpowiedzi na interpelację.

¹⁰⁰ Por. C. Trutkowski, P. Koryś, *Badanie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie Gospodarki*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.

¹⁰¹ Por. C. Trutkowski, P. Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej, op. cit.*, s. 57–99.

¹⁰² G. Makowski, J. Zbieranek, J. Gałkowski, *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*, [w:] *Korupcja i antykorupcja, Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

których prezentowano dobrze opracowany, opierający się na dyskusjach doświadczonych trenerów i urzędników model powstawania zjawisk korupcyjnych, w którym głównym czynnikiem był właśnie narastający konflikt interesów¹⁰³. Wskazywano w nim, że ograniczenie realnej liczby sytuacji konfliktu interesów jest najlepszym zabezpieczeniem przed korupcją, która może być ich skutkiem. Urzędnicy powinni być szkoleni tak, żeby potrafili w odpowiednim momencie przerwać konflikt interesów (który jest zjawiskiem procesualnym i narastającym) i wyjść z tej sytuacji, chroniąc siebie i interes publiczny. Strategia resortu gospodarki, jak się zdaje, niemal pomija ten aspekt.

Co więcej, o tym, że w Systemie Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ministerstwa Gospodarki temat konfliktu interesów nie został potraktowany z należytą powagą, świadczy również audyt systemu, który w 2011 roku na zlecenie resortu przeprowadziła Fundacja im. Stefana Batorego¹⁰⁴. Ujawnił on, że strategia nie tylko nie dąży do rozwiązania problemów związanych z konfliktem interesów, ale sama tworzy dodatkowe zagrożenia. W raporcie wskazano na przykład, że na występowanie konfliktu interesów są narażone między innymi resortowe zespoły do spraw identyfikacji ryzyk. W praktyce zespoły te są tworzone wyłącznie przez pracowników komórek organizacyjnych zaangażowanych w daną decyzję, w ich pracach tylko sporadycznie biorą zaś udział urzędnicy spoza danej jednostki, przedstawiciele dyrektora generalnego lub eksperci zewnętrzni. W ten sposób w zamkniętym gronie urzędników, którzy przeprowadzają daną decyzję, ewentualny konflikt interesów czy inne nadużycia, jeśli wystąpią, łatwo mogą być ukryte. Eksperti Fundacji im. Stefana Batorego analizowali również karty szacowania ryzyka – to, że w raporcie nie pojawia się żadna wzmianka o tym, czy i w jaki sposób dokumentacja ta uwzględniała jako jeden z czynników konflikt interesów, świadczy o tym, że nie traktowano tej kwestii jako istotnej.

Dodatkowo się okazało, że zespół doradców etycznych był słabo identyfikowany przez urzędników, a jego rola nie została wystarczająco dobrze sprecyzowana. Urzędnicy przepytывani w ramach audytu nie byli pewni, czy i kiedy w ogóle mogą się zwrócić do tego zespołu w sytuacji, gdyby mieli podejrzenie, że może wystąpić jakiś konflikt interesów.

Wspominamy o audycie Fundacji im. Stefana Batorego przeprowadzonym dla Ministerstwa Gospodarki, ponieważ w odpowiedzi na nasze zapytanie resort nie przesłał własnej strategii antykorupcyjnej, co jest dowodem na to, że nie zakorzeniła się ona wystarczająco silnie w świadomości urzędników i nawet jeśli wciąż obowiązuje, powiela wskazane wcześniej błędy. Tymczasem można by oczekiwać, że to właśnie na podstawie takich dokumentów administracja powinna kształtować efektywną politykę wobec konfliktu interesów. Niestety, ani System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ministerstwa Gospodarki, ani wcześniej opisywana strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie realizują tej funkcji.

¹⁰³ T. Potkański, *Konflikt interesów*, op. cit., s. 75.

¹⁰⁴ C. Trutkowski, P. Koryś, *Badanie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie Gospodarki*, op. cit., s. 20, 26.

■ Procedury antykorupcyjne w Ministerstwie Obrony Narodowej

Rozwiązania o systemowym charakterze i szczególnej specyfice istnieją w Ministerstwie Obrony Narodowej. Mimo że resort ten nie wypracował jednolitego dokumentu (strategii, programu czy certyfikowanego systemu) opisującego własną politykę w zakresie przeciwdziałania korupcji i negatywnym konsekwencjom konfliktu interesów, to oprócz typowych rozwiązań ma również wewnętrzne rozwiązania prawne i struktury, na przykład kodeks etyczny obejmujący nie tylko urzędników, ale także żołnierzy zawodowych (i dedykowany tej drugiej grupie Kodeks Honorowy Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego). Oba dokumenty zawierają zapisy związane z zapobieganiem konfliktowi interesów. Szczególnym rozwiązaniem, o którym warto wspomnieć w tym miejscu, jest jednak Biuro do spraw Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej – jednostka organizacyjna resortu.

Jak stanowi Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej, misją biura jest zapobieganie zjawiskom korupcyjnym w resorcie¹⁰⁵. Opis jego kompetencji sugeruje, że mają one charakter przede wszystkim analityczny. Biuro zajmuje się między innymi identyfikacją zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych (szczególnie wynikających z niedoskonałości istniejących procedur podejmowania decyzji), wypracowywaniem rozwiązań, a następnie monitorowaniem ich wdrożenia, opiniowaniem i konsultowaniem spraw o charakterze korupcyjnym, nadzorowaniem zakupów dokonywanych na rzecz resortu, opiniowaniem projektów aktów prawnych pod kątem przejrzystości i ewentualnego zagrożenia korupcją, organizowaniem szkoleń. W charakterystyce funkcji biura brak jednoznacznej wzmianki o konflikcie interesów, ale jego mandat jest tak szeroki, że nie jest możliwe, aby jednostka ta nie zajmowała się tym zagadnieniem (została zresztą wymieniona w odpowiedzi na nasze zapytanie). Jest to jedyna jednostka zajmująca się kwestiami antykorupcyjnymi o tak mocnym osadzeniu w strukturze urzędu.

■ Rozproszone procedury Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Do grupy resortów mających przynajmniej zaczątek czegoś, co można by zakwalifikować jako całościowe rozwiązanie sprzyjające ograniczaniu ryzyka konfliktu interesów, należy zaliczyć jeszcze Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Ministerstwo Zdrowia – w porównaniu z innymi resortami – ma relatywnie dużo instrumentów przydatnych do ograniczania ryzyka konfliktu interesów. W odpowiedzi na nasze zapytanie, oprócz typowych regulacji – jak opisywane już Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów i dość rozbudowane zarządzenie dotyczące kontaktów z lobbystami, o którym również była mowa – resort zdrowia przywołał jeszcze jeden dokument, mianowicie *Procedurę przyjmowania klientów zewnętrznych*, zawierającą wytyczne w zakresie kontaktowania się urzędników (pracujących przede wszystkim w Departamencie Polityki Lekowej i w Wydziale Refundacyjno-Analitycznym) z interesariuszami zabiegającymi o okre-

¹⁰⁵ Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz.Urz. MON z 2006 r., Nr 21, poz. 270 ze zm.).

ślony kształt rozstrzygnięć (chodzi głównie o wnioski refundacyjne składane przez firmy farmaceutyczne). Dokument porusza przede wszystkim kwestie organizacyjne, na przykład obligatoryjne umawianie spotkań z wyprzedzeniem czy nagrywanie ich przebiegu. Zawiera również zapisy, które mają wspomóc koordynację jednostek zaangażowanych w kontakty z klientami zewnętrznymi z Biurem Dyrektora Generalnego. **Procedura przyjmowania klientów zewnętrznych** jest zatem doprecyzowaniem opisywanego wcześniej „zarządzenia lobbingowego”. Nie są to jednak wszystkie rozwiązania, którymi dysponuje Ministerstwo Zdrowia, a które mogą wspomóc zarządzanie ryzykami związanymi z konfliktem interesów.

W tym miejscu ponownie musimy wyjść poza materiał uzyskany w odpowiedzi na nasze zapytanie, wyrażając jednocześnie pewne zaskoczenie, że nie ukazano w niej pełnego obrazu sytuacji. Oprócz wspomnianej **Procedury przyjmowania klientów zewnętrznych** resort zdrowia stosuje bowiem wiele innych rozwiązań, ujętych w swoistą politykę organizacyjną. Na przykład Departament Polityki Zdrowotnej oraz Departament Matki i Dziecka posługują się specjalnym regulaminem, który opisuje sposób procedowania komisji konkursowej decydującej o programach zdrowotnych finansowanych ze środków Ministerstwa Zdrowia i nadzorowanych przez te departamenty¹⁰⁶. Regulamin zawiera wiele przepisów służących zapobieganiu konfliktowi interesów, w który mogliby popaść członkowie komisji konkursowych, a także wzór deklaracji bezstronności i poufności, która – po wypełnieniu przez członków komisji – zostaje dołączona do protokołu z posiedzenia. Podobne wymagania obowiązują członków komisji decydujących o wynikach konkursów ofert na realizację świadczeń wysokospecjalistycznych. Ponadto w resorcie istnieje Zespół do spraw Przeciwdziałania Oszustwom i Korupcji w Ochronie Zdrowia – jednostka organizacyjna przypominająca w pewnym stopniu biuro antykorupcyjne Ministerstwa Obrony Narodowej¹⁰⁷. Do kompetencji zespołu należy między innymi diagnozowanie form i obszarów zagrożenia korupcją oraz przedstawianie rekomendacji w zakresie polityki antykorupcyjnej resortu zdrowia. Zespół bierze również udział w procesie legislacyjnym, oceniając projekty aktów normatywnych pod kątem zagrożenia korupcją, siłą rzeczy musi się więc mierzyć także z problemem konfliktu interesów. Trudno zrozumieć, dlaczego nie wspomniano o zespole, odpowiadając na nasze zapytanie. Jeszcze innym niewymienionym instrumentem jest stanowisko doradcy etycznego, którego zadaniem jest „opiniowanie i inicjowanie działań dotyczących przeciwdziałania i zapobiegania korupcji w urzędzie”¹⁰⁸. **Last but not least**, w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia nie odnajdziemy również żadnej wzmianki o – opisywanej w rozdziale trzecim niniejszej publikacji – Ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁰⁹. Ustawa ta, przypomnijmy, powołuje do życia Agencję Oceny Technologii Medycznych, która realizuje zadania związane z oceną różnych świadczeń zdrowotnych

¹⁰⁶ Załącznik nr 2 do Zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 marca 2010 roku w sprawie prowadzenia prac nad opracowaniem i realizacją programów zdrowotnych.

¹⁰⁷ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 października 2006 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw Przeciwdziałania Oszustwom i Korupcji w Ochronie Zdrowia.

¹⁰⁸ Por. <http://www.mz.gov.pl/ministerstwo/urząd/przeciwdziałanie-korupcji/działania-antykorupcyjne> [dostęp: 12 lipca 2014 roku].

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 210, poz. 2135).

i opiniuje rządowe programy w tej dziedzinie. Organ ten ma wpływ na decyzje o znacznych konsekwencjach finansowych zarówno dla państwa, jak i dla podmiotów świadczących usługi medyczne lub dostarczających środki niezbędne do świadczenia tych usług. Obszar działania Agencji Oceny Technologii Medycznych jest więc obciążony wyjątkowym ryzykiem korupcji i konfliktu interesów, dlatego funkcjonuje przy niej z mocy ustawy Rada Przejrzystości, pełniąca funkcje konsultacyjne i opiniodawcze w sprawie decyzji podejmowanych przez agencję. Jak wspomniano w ekspertyzie prawnej zawartej w rozdziale trzecim, w przepisach dotyczących Agencji Oceny Technologii Medycznych są zawarte najbardziej chyba rozbudowane w całym krajowym ustawodawstwie wymagania dotyczące składania deklaracji o konflikcie interesów (mogłyby być one zresztą wzorem dla innych urzędów).

Powyższe działania podejmowane przez resort zdrowia w ramach polityki antykorupcyjnej, a także inne zbliżone rozwiązania, nie zostały wymienione w odpowiedzi na złożony przez nas wniosek o dostęp do informacji publicznej. Uwzględniając tylko ich liczbę, trzeba uznać za zaskakujące, że urzędnicy je pominęli. Są one rozproszone i nie zostały ujęte w ramach jednego koherentnego dokumentu, który opisywałby antykorupcyjną politykę resortu zdrowia, być może właśnie dlatego umknęły one uwadze jako instrumenty służące również przeciwdziałaniu konfliktowi interesów. Wspominamy o nich w tym miejscu, ponieważ sytuacja ta przypomina nieuwzględnienie w odpowiedzi Ministerstwa Gospodarki informacji o wdrożonym tam Systemie Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania. To kolejny przejaw pewnego chaosu, a także słabego zakorzenienia kwestii konfliktu interesów w kulturze organizacyjnej urzędów.

Z odpowiedzi udzielonej na nasze zapytanie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wynika, że w resorcie tym niedługo przed rozpoczęciem monitoringu zainicjowano prace nad stworzeniem czegoś, co w przyszłości stanie się być może wewnętrzną polityką antykorupcyjną, obejmującą również problematykę konfliktu interesów. Warto wspomnieć, że oprócz typowych dokumentów związanych mniej lub bardziej z problematyką konfliktu interesów resort ten wypracował własne rozwiązania, które wynikają ze specyfiki jego działań – na przykład z przepisów Ustawy o służbie zagranicznej¹¹⁰ czy Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 roku w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej. W resorcie istnieje również stanowisko Pełnomocnika Ministra do spraw Kontroli Zarządczej i Procedur Antykorupcyjnych. W zakres jego obowiązków wchodzi między innymi kwestie realizacji kontroli zarządczej, sprawy etyki, zapobiegania korupcji i konfliktu interesów, co jest wyrażone wprost w par. 2 ust. 1 zarządzenia¹¹¹. Do szerokiej listy zadań pełnomocnika wymienionych w zarządzeniu należy również opiniowanie projektów aktów normatywnych pod kątem zagrożenia korupcją, konsultowanie wewnętrznych

¹¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 128, poz. 1403).

¹¹¹ Zarządzenie nr 15 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 czerwca 2012 roku w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Kontroli Zarządczej i Procedur Antykorupcyjnych (Dz.Urz. MSZ z dnia 15 lipca 2012 r., poz. 15).

działań kontrolnych, inicjowanie szkoleń i działań informacyjnych. Najważniejsza informacja, jakiej udzielił resort spraw zagranicznych w odpowiedzi na nasze zapytanie, dotyczyła opracowywanych w momencie realizacji badania zasad związanych z koniecznością składania oświadczeń o konflikcie interesów. Dokument ma zawierać między innymi definicję konfliktu interesów, opis obszarów ryzyka i negatywnych konsekwencji jego występowania. Mają mu również towarzyszyć wewnętrzne regulacje, obligujące wszystkich urzędników resortu do złożenia jednorazowej deklaracji w zakresie konfliktu interesów (treść deklaracji nie była jeszcze znana w trakcie prowadzenia monitoringu).

■ Zarządzenie dotyczące konfliktu interesów w Ministerstwie Skarbu Państwa

Na marginesie odpowiedzi udzielonych na nasze zapytanie przez Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Spraw Zagranicznych można również wspomnieć o interesującym, choć nie do końca dopracowanym, wycinkowym instrumencie, jaki stworzono w Ministerstwie Skarbu Państwa. Od 2013 roku obowiązuje tam Zarządzenie nr 30 Ministra Skarbu Państwa w sprawie wytycznych w zakresie postępowania w przypadku wystąpienia korupcji, konfliktu interesów lub zachowań niepożądanych w Ministerstwie Skarbu Państwa¹¹².

Rozporządzenie zawiera między innymi definicję zachowań niepożądanych (do których zalicza się – oprócz wszystkich zachowań stanowiących naruszenie przepisów prawa lub przepisów wewnętrznych resortu – także „nieuprawnione” zbieranie informacji przez pracowników resortów dotyczących procesów prywatyzacyjnych czy sytuacji ekonomicznej podmiotów podlegających resortowi), korupcji i konfliktu interesów. Definicję tego ostatniego pojęcia pozwolimy sobie przytoczyć. Konfliktem interesów określono w zarządzeniu „sytuację podwójnej lojalności wobec interesu publicznego oraz prywatnego, w której pracownik ministerstwa przy rozpatrywaniu lub załatwianiu sprawy należącej do jego właściwości, pozostaje lub pozostawał wcześniej w stosunku do osoby lub podmiotu zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy w takich relacjach osobistych, zawodowych, ekonomicznych lub innych, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego obiektywności lub bezstronności”. To interesujące ujęcie, które pozwala reagować na różne sytuacje konfliktu interesów.

Zarządzenie zobowiązuje ministra i dyrektora generalnego do nadzorowania i monitorowania postanowień zawartych w tym dokumencie. Dyrektor generalny jest odpowiedzialny między innymi za reagowanie na sytuacje konfliktu interesów, zlecenie kontroli do różnych, powiadamianie organów ścigania, analizowanie zagrożeń, przygotowanie działań zaradczych. Trzecim ośrodkiem ściśle zaangażowanym w realizację zarządzenia jest dyrektor Biura Kontroli, który koordynuje działania z zakresu zapobiegania korupcji, konfliktowi interesów i innym niepożądanym zachowaniom. Biuro prowadzi również rejestr zgłoszeń ryzykownych sytuacji. Zarządzenie powołuje także specjalne stanowisko urzędnika, który ma bezpośrednio reagować na pojawiające się problemy, w tym doradzać innym pracow-

¹¹² Zarządzenie nr 30 Ministra Skarbu Państwa z dnia 25 lipca 2013 roku w sprawie wytycznych w zakresie postępowania w przypadku wystąpienia korupcji, konfliktu interesów lub zachowań niepożądanych w Ministerstwie Skarbu Państwa.

nikom, którzy na przykład znaleźli się w sytuacji konfliktu interesów. Osoba ta przygotowuje ponadto opisy stanowisk w taki sposób, żeby kompetencje poszczególnych urzędników nie zwiększały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Jest to funkcja przypominająca doradcę etycznego, choć nie została tak nazwana.

Zarządzenie podkreśla znaczenie zasad etyki korpusu służby cywilnej, zobowiązuje pracowników do informowania i dokumentowania sytuacji, w których wystąpiły ryzykowne zachowania, przypomina o konieczności zachowania drogi służbowej. Interesującym przepisem jest par. 10, nakazujący urzędnikom prowadzenie rozmów z interesariuszami (na przykład inwestorami czy beneficjentami pomocy publicznej, o której decyduje resort) przy udziale co najmniej dwóch innych współpracowników.

W sytuacji konfliktu interesów pracownik jest zobowiązany do pouczenia osoby trzeciej o niedopuszczalności i konsekwencjach takiej sytuacji, zabezpieczenia dowodów (jeśli to tylko możliwe) i sporządzenia notatki, która jest rejestrowana w Biurze Kontroli. W Ministerstwie Skarbu Państwa utworzono również specjalny adres poczty elektronicznej do zgłaszania nieprawidłowości.

Ogólnie rzecz biorąc, procedury opisane w Zarządzeniu nr 30 Ministra Skarbu Państwa są dość lapidarne, niezbyt więc ułatwiają pracownikom wyjście z sytuacji konfliktu interesów. Jeśli już resort zdecydował się na stworzenie takiej wewnętrznej regulacji, mógł pójść nieco dalej i rozważyć wprowadzenie bardziej rozbudowanych rozwiązań, na przykład specjalnej infolinii telefonicznej, umożliwienia anonimowego zgłaszania nieprawidłowości czy rozwiązań chroniących sygnalistów (osób, które w dobrej wierze zgłaszają nieprawidłowości, sytuacje korupcji i konfliktu interesów). Być może w przyszłości regulacja ta rozwinie się jednak w bardziej dojrzały system.

4.2.2. Deklaracje o konflikcie interesów lub jego braku

Kończąc ten wątek, wspomnijmy o jeszcze jednym „specjalnym” rozwiązaniu – deklaracjach o konflikcie interesów. Używamy w tym wypadku cudzysłowu z dwóch względów. Po pierwsze, dlatego, że – jak już kilkakrotnie wspomniano – deklaracje o braku konfliktu interesów w pewnych obszarach są standardowym instrumentem i obowiązują przede wszystkim członków komisji przetargowych, ale konieczność ich składania pojawia się również w kilku innych regulacjach, na przykład w przepisach dotyczących przeprowadzania czynności kontrolnych¹¹³. Pod drugie, dlatego, że deklaracja jest tak prostym (banalnym nawet) narzędziem prewencji konfliktu interesów, że w zasadzie trudno uznać ją za specjalne rozwiązanie. Niemniej jednak – na tle udzielonych nam odpowiedzi – stosowanie deklaracji o konflikcie interesów należy zaliczyć do kategorii specjalnej, ponieważ poza zamówieniami publicznymi sięga się po nią raczej sporadycznie.

Trzeba przy tym wspomnieć, że dla osób odpowiadających na nasze zapytanie nie było do końca jasne, czym w ogóle jest deklaracja o konflikcie interesów, dlatego jako przykład

¹¹³ Dz.U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092.

sytuacji, w której składa się takie deklaracje, często wskazywano przepisy Ustawy o służbie cywilnej zakazujące łączenia stanowiska urzędniczego z innymi funkcjami, dodatkowym zatrudnieniem, pełnieniem funkcji w organach stanowiących samorządów czy wykonywaniem innych czynności sprzecznych z obowiązkami urzędniczymi lub naruszających zaufanie do reprezentowanych instytucji. Oczywiście na przykład w sytuacji podejmowania dodatkowego zatrudnienia, składając wniosek o zgodę na takie zajęcie, urzędnik musi podpisać się pod deklaracją, że nie będzie ono kolidować z tokiem wypełniania przez niego obowiązków służbowych, nie ma tam jednak zwykle specyficznych klauzul dotyczących wprost pojęcia konfliktu interesów. Mylono także deklaracje o konflikcie interesów z deklaracjami majątkowymi, które są zobowiązani składać urzędnicy. Są to jednak wszystko innego rodzaju deklaracje niż te, które podpisuje się na okoliczność podejmowania określonych decyzji czy zasiadania w różnych gremiach, na przykład w komisjach konkursowych, w których – jak pokazały odpowiedzi – składanie deklaracji o konflikcie interesów jest raczej dobrą praktyką poszczególnych resortów lub komórek organizacyjnych niż standardem obejmującym wszystkie instytucje czy poszczególne obszary ich działalności.

Jeśli w odpowiedziach pojawia się już informacja o obowiązku składania deklaracji o konflikcie interesów (poza typowymi sytuacjami – postępowaniem przetargowym, wnioskami o zgodę na dodatkowe zatrudnienie, procesem rekrutacji na stanowisko), to dotyczy on komisji konkursowych w programach dotacyjnych lub obszarów specyficznych dla danego resortu. Na przykład w Ministerstwie Skarbu Państwa oświadczenia takie są składane w związku z wykonywaniem analiz wspomagających procesy prywatyzacyjne. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych oświadczenia o braku konfliktu interesów są wymagane od członków komisji decydujących o udzielaniu i rozliczaniu dotacji celowych z tego resortu. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi członkowie komisji rozstrzygających o naborze do korpusu służby cywilnej składają deklaracje, które w pewnej mierze mogą chronić przed wystąpieniem konfliktu interesów, dotyczą one jednak wyłącznie ewentualnego pozostawiania przez członków takiego gremium w stosunku pokrewieństwa do osoby starającej się o stanowisko. Ogólnie jednak praktyka składania oświadczeń o konflikcie interesów jest raczej rzadka, mimo że mogłoby się wydawać, że choćby w wypadku takich decyzji, jak udzielenie dotacji celowej (co czynią przecież wszystkie resorty), będzie ona standardem.

Kończąc, trzeba także odnotować, że w większości wypadków tam, gdzie nawet istnieje obowiązek składania deklaracji, nie występuje żaden mechanizm ich weryfikowania. Również w typowych sytuacjach, takich jak działanie komisji przetargowych, jedynym zabezpieczeniem są przepisy Kodeksu karnego, który ustanawia sankcję za przedstawienie oświadczenia niezgodnego z prawdą, lub odpowiedzialność dyscyplinarna. Co interesujące, nie istnieją również jednoznaczne przepisy ani standardy archiwizowania i przechowywania deklaracji, z wyjątkiem tych, które są przedkładane w związku z zasiadaniem w komisjach przetargowych, wchodzą one bowiem do dokumentacji całej procedury. Podobnie jest w wypadku innych typowych deklaracji (na przykład składanych przy naborze na stanowisko) – są one po prostu przechowywane wraz z innymi dokumentami dotyczącymi danego

procesu decyzyjnego. Większość resortów nie prowadzi specjalnych rejestrów ani statystyk uwzględniających liczbę składanych deklaracji.

4.3. Sposoby zapoznawania urzędników z problematyką konfliktu interesów

Odrębną kwestią, o którą pytaliśmy w naszych wystąpieniach do resortów, były działania informacyjne i edukacyjne związane ze zjawiskiem konfliktu interesów. Chcieliśmy się dowiedzieć, w jaki sposób urzędnicy są zaznajamiani z tą problematyką, czy i jak informuje się ich o tym, w jakich sytuacjach konflikt interesów może wystąpić i jakie może mieć konsekwencje, oraz czy i z jaką intensywnością są prowadzone działania szkoleniowe.

Nie udało się nam, niestety, uzyskać tą metodą zbyt wielu informacji. Na podstawie przesłanych odpowiedzi można jednak sformułować ogólny wniosek, że konflikt interesów nie zajmuje w polityce informacyjno-edukacyjnej ministerstw istotnego miejsca. Odpowiadając na pytanie o to, w jaki sposób urzędnicy są informowani o sytuacjach, w których mogą się zetknąć z konfliktem interesów, wskazywano głównie:

- działania informacyjne w ramach służby przygotowawczej,
- zapoznanie urzędników z treścią Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów (przy-
pomnijmy, że obejmując funkcję, każdy urzędnik jest zobowiązany podpisać się pod treścią tego dokumentu),
- szkolenia,
- kontakty z doradcami etycznymi,
- narzędzia *e-learningowe* i intranet,
- inne działania, zwykle o sporadycznym charakterze, na przykład specjalne prelekcje organizowane przez biuro dyrektora generalnego.

Powyższa lista sprawia wrażenie bogatej, jest to jednak prosta synteza odpowiedzi uzyskanych od wszystkich resortów. W żadnym z nich – przynajmniej zgodnie z udzielonymi odpowiedziami – nie odnajdziemy kompletu tych działań, choć mogłoby się zdawać, że mają one charakter raczej standardowy. Co więcej, nie wszystkie resorty wymieniły na przykład służbę przygotowawczą czy podpisanie przez pracowników „zarządzenia etycznego” jako instrumenty zapobiegania konfliktowi interesów, mimo że akurat te działania nie tylko mają charakter standardowy, ale są także absolutnym minimum.

Do wszystkich wymienionych form można również poczynić zastrzeżenia. I tak, kwestie konfliktu interesów, nawet jeśli są elementem służby przygotowawczej (na przykład w ramach towarzyszących jej szkoleń czy staży w jednostkach organizacyjnych zajmujących się przeciwdziałaniem nieprawidłowościom), stanowią jeden z wielu aspektów tego procesu, zwykle nietraktowany priorytetowo, co znajduje potwierdzenie w przykładowych opisach toku służby przygotowawczej, jakie dostarczyły niektóre resorty, a także w wypowiedziach uczestników paneli eksperckich, na których omawiano wstępne wyniki badań i możliwe rekomendacje (szerzej o tym piszemy w rozdziale szóstym). Sam akt podpisania „zarządzenia etycznego” w momencie obejmowania funkcji ma, niestety, ograniczony wpływ na świadomość zagadnienia konfliktu interesów, o czym świadczy to, że nie we wszystkich

odpowiedziach wymieniono ten dokument jako istotny z punktu widzenia przeciwdziałania problemowi konfliktu interesów. Szkolenia antykorupcyjne (o czym będzie jeszcze mowa), etyczne czy jakiegokolwiek inne nawiązujące do tematyki konfliktu interesów nie mają systematycznego charakteru, z kolei doradcy etyczni, moduły *e-learningowe*, upowszechnianie wiedzy na temat konfliktu interesów w ramach wewnętrznej sieci urzędów czy innego rodzaju działania informacyjne i edukacyjne występują w pojedynczych resortach. Krótko mówiąc, odpowiedzi na nasze zapytanie ujawniają, że nie ma czegoś, co można by określić systemem informowania o zagrożeniach związanych z konfliktem interesów – czegoś na wzór obowiązkowych szkoleń z bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zatrzymajmy się na chwilę przy kwestii szkoleń. W latach 2010–2013 niemal we wszystkich resortach przeprowadzono szkolenia, które obejmowały mniej lub bardziej pośrednio tematykę konfliktu interesów. Według deklaracji, nie przeprowadziły takich szkoleń jedynie resorty spraw wewnętrznych oraz kultury i dziedzictwa narodowego¹¹⁴.

Główne tematy szkoleń, które mogły co najmniej ocierać się o problematykę konfliktu interesów, były zróżnicowane – dotyczyły między innymi problematyki wykonywania kontroli zarządczej czy audytu. Duża część ministerstw wskazała, że ich pracownicy uczestniczyli w szkoleniach związanych z wejściem w życie Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów, które siłą rzeczy musiały obejmować tematykę konfliktu interesów, i w szkoleniach antykorupcyjnych, przeprowadzanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne lub organizowanych specjalnie przez kierownictwo resortów i realizowanych albo przez same urzędy, albo przez wykonawców zewnętrznych. Problem w tym, że zwykle były to szkolenia jednorazowe – nie powtarzano ich w okresie, o który pytaliśmy.

4.4. Postępowania dyscyplinarne związane z sytuacjami konfliktu interesów

W niniejszym podrozdziale omówimy krótko kwestię odpowiedzialności za zachowania związane z konfliktem interesów. Przesyłając zapytanie do ministerstw, chcieliśmy się dowiedzieć, czy w latach 2010–2013 do resortów docierały skargi w związku z wystąpieniem konfliktu interesów, czy prowadzono w tym okresie jakiegokolwiek postępowania dyscyplinarne i czy urzędnicy podlegali jakimkolwiek procedurom karnym.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że w większości resortów nie pojawiły się w tym okresie żadne skargi, ale prowadzono kilka postępowań o charakterze dyscyplinarnym i karnym (instytucje, które odnotowały takie wydarzenia, wskazywały zwykle jedną sprawę, najwyżej trzy sprawy). Z pięciu zgłoszonych postępowań dyscyplinarnych jedno było w toku, jedno umorzono, a w wypadku trzech pozostałych nie udzielono nam informacji o rezultatach.

Nie warto więc głębiej analizować tego wątku. Można jedynie stwierdzić, że – biorąc pod uwagę przeciętne zatrudnienie w poszczególnych resortach (około 1 tysiąca pracowników na ministerstwo – łącznie we wszystkich resortach w 2012 roku było zatrudnionych

¹¹⁴ Dodatkowe wątpliwości można mieć w wypadku szkoleń z zakresu konfliktów zadeklarowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, ponieważ dotyczyły one na przykład konfliktów interpersonalnych, komunikacji między pracownikami czy mediacji, ale nie konfliktu interesów.

12,5 tysiąca pracowników) – liczba tego rodzaju spraw na jednego urzędnika jest bardzo niska. Oczywiście otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu odzwierciedla ona rzeczywistą skalę występowania konfliktu interesów, w jakim zaś świadomość czy rzetelność osoby udzielającej odpowiedzi.

Pewnym dopełnieniem tego obrazu są ogólne dane na temat postępowań dyscyplinarnych w korpusie służby cywilnej, które możemy odnaleźć w *Sprawozdaniu szefa służby cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 roku* (jest to opracowanie sporządzone na podstawie opisywanego wcześniej Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów)¹¹⁵, z którego wynika, że ogólnie rośnie liczba postępowań wyjaśniających (poprzedzających ewentualne dalsze kroki) i dyscyplinarnych. W 2011 roku było 591 postępowań wyjaśniających i 227 postępowań dyscyplinarnych, w 2012 roku – 630 postępowań wyjaśniających i 304 postępowania dyscyplinarne. W 2012 roku uprawomocniło się 219 kar dyscyplinarnych, podczas gdy rok wcześniej było ich 158. Ponad połowa (w 2011 roku 52%, w 2012 roku 55%) wszczętych postępowań dyscyplinarnych stanowiła jednocześnie naruszenie zasad służby cywilnej lub zasad etyki korpusu służby cywilnej (omawianych wcześniej w niniejszym rozdziale) – w 2012 roku w ministerstwach wszczęto 21 takich postępowań, uprawomocniło się zaś 13 kar. Reszta spraw dotyczyła innych typów urzędów.

Jak piszą autorzy *Sprawozdania szefa służby cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 roku*, najwięcej wszczętych postępowań dyscyplinarnych dotyczyło naruszenia zasady godnego zachowania (28%), rzetelności (27%) i legalizmu (9%). Jeśli zaś chodzi o uprawomocnione kary związane jednocześnie z naruszeniem zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej, to najwięcej dotyczyło rzetelności (37%) i godnego zachowania (18%).

Sprawy dotyczące naruszenia zasady bezstronności (najbliżej związanej z pojęciem konfliktu interesów) stanowiły raczej margines. Departament Służby Cywilnej nie był jednak w stanie przedstawić dokładnej informacji na ten temat za 2012 rok. W 2013 roku w ministerstwach odnotowano jednak 276 (59 w samych resortach) wszczętych postępowań dyscyplinarnych i 82 (siedem w samych resortach) uprawomocnionych kar, z tego zasady bezstronności dotyczyło siedem postępowań (jedno postępowanie w samych resortach). Z kolei żadna z czterech kar dotyczących złamania tej zasady, które uprawomocniły się w 2013 roku, nie dotyczyła urzędników resortowych.

Kończąc, trzeba odnotować, że nie wiemy, ile z tych spraw przypadło na ministerstwa, podane liczby obejmują bowiem urzędy centralne i wojewódzkie, administrację skarbową oraz inne jednostki administracji zespolonej i niezespolonej. Można jednak wnosić – uwzględniając, że na ponad 120 tysięcy pracowników zaliczanych do korpusu służby cywilnej tylko 10% to urzędnicy ministerialni – że sytuacje postępowań dyscyplinarnych związane z konfliktem interesów w tym obszarze są rzeczywiście czymś wyjątkowym.

¹¹⁵ *Sprawozdanie szefa służby cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.

4.5. Podsumowanie

Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie materiału analizowanego w niniejszym rozdziale trzeba przyznać, że polityka polskich ministerstw wobec konfliktu interesów rysuje się dość ambiwalentnie. Istnieje wiele instrumentów, które mogą być wykorzystywane do ograniczania ryzyka konfliktu interesów, część z nich ma zaś nawet znaczenie systemowe, jak „zarządzenie etyczne”, przepisy Prawa zamówień publicznych, kontrola zarządcza czy wybrane przepisy Ustawy o służbie cywilnej. Problem w tym, że rozwiązania te na poziomie organizacyjnym, w pragmatyce resortów, nie składają się na jednolity, spójny system, czego najlepszym świadectwem są znaczne różnice w odpowiedziach, jakie otrzymaliśmy na nasze zapytanie.

Szczególnie uderzający jest przykład Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów, które jest znakomitym dokumentem wyznaczającym podstawowe standardy działania dobrze funkcjonującej administracji, w tym standardy dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów. Wydawałoby się więc, że po ponad dwóch latach od wejścia w życie tego zarządzenia (przyjęto je w 2011 roku) nie tylko zakorzeni się w świadomości urzędników fakt jego istnienia, ale będzie także ono jednoznacznie kojarzone między innymi z kwestią zapobiegania konfliktowi interesów. Tak się jednak nie stało, nie wszystkie resorty wymieniły je bowiem w odpowiedzi na nasze zapytanie. Podobny wniosek można sformułować w wypadku kontroli zarządczej.

Różne są także poziom i jakość wdrażania poszczególnych rozwiązań, co widać doskonale na przykładzie zarządzeń dotyczących kontaktów z lobbystami, które to relacje niezrędko bywają źródłem konfliktu interesów. Część ministerstw zdecydowała się na bardziej rygorystyczne, szczegółowe i scentralizowane rozwiązanie, część zaś stworzyła tylko ogólne przepisy, wykraczające niewiele poza to, co już jest zapisane w ustawie i odpowiednim rozporządzeniu. Podobnie jest z „zarządzeniem etycznym” – w niektórych resortach jego przepisy są włączane w nowe instrumenty (na przykład w procedury podejmowania decyzji o możliwości dodatkowego zatrudnienia urzędników), w innych, jak już wspomniano, w ogóle się go nie wymienia. W większości wypadków istnieje ono jednak jakby w oderwaniu od celów, którym ma służyć – nie jest uwzględniane ani w strategiach organizacyjnych, ani w dokumentach, które w większym czy mniejszym stopniu dotyczą problematyki konfliktu interesów.

W kilku resortach do kwestii konfliktu interesów podchodzi się bardziej systematycznie – tworzy się strategie, stanowiska doradców etycznych, specjalne komórki organizacyjne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji, w tym konfliktowi interesów, prowadzi się intensywne szkolenia – inne ministerstwa są jednak tego rodzaju rozwiązań zupełnie pozbawione. To kolejny dowód na to, że podejście do zagadnienia konfliktu interesów w polskiej administracji rządowej jest mało usystematyzowane czy nawet chaotyczne. Dlatego pierwszym postulatem byłoby ujednoczenie przynajmniej minimalnych wymagań dotyczących kształtu rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które musiałyby być spełnione przez każdy resort. Jeśli przyjęcie Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów miało być działaniem między innymi w tę stronę, to mimo znaczenia i wysokiej jakości merytorycznej tego dokumen-

tu jest to o wiele za mało. Potrzeba kolejnego, silniejszego impulsu, żeby wymusić istnienie choćby standardu minimum w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów.

Jak taki standard minimum mógłby wyglądać? Zakładając, że nic się nie zmienia na poziomie ustawodawstwa, przede wszystkim należałoby zidentyfikować kluczowe obszary działalności resortów – wspólne dla wszystkich, które są szczególnie narażone na konflikt interesów. Wśród nich znalazłyby się między innymi (wskazywane w odpowiedziach): udzielanie zamówień publicznych, decyzje o przyznaniu dotacji celowych i grantów, decyzje o finansowaniu programów (w tym komisje konkursowe), nabór na stanowiska urzędnicze, wydawanie zgody na dodatkowe zatrudnienie, ciała doradcze i konsultacyjne, prace legislacyjne, kontakty z profesjonalnymi lobbystami i innymi grupami interesariuszy. W ramach kluczowych obszarów powinno się przejrzeć i ujednoczyć istniejące przepisy (przede wszystkim na poziomie zarządzeń ministrów i dyrektorów generalnych oraz regulaminów pracy), uwypuklając kwestię konfliktu interesów (na przykład przez bezpośrednie odwołanie do treści Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów). W razie potrzeby należałoby rozważyć stworzenie nowych regulacji (na przykład wydanie nowych zarządzeń dyrektorów generalnych lub ministrów) w zakresie bardziej powszechnego stosowania i upubliczniania deklaracji o konflikcie interesów lub o jego braku. Same deklaracje – jako narzędzie zapobiegania konfliktowi interesów – należałoby również, przynajmniej do pewnego stopnia, wystandaryzować, identyfikując na przykład typowe i wspólne dla wszystkich resortów sytuacje, w których powinny być one wypełniane (na przykład przez ekspertów zewnętrznych, członków komisji konkursowych, osoby biorące udział w rozstrzygnięciach zamówień bezprzetargowych, członków ciał konsultacyjnych). Inny aspekt standaryzacji mógłby dotyczyć metod kontroli deklaracji i sposobów ich archiwizowania. Być może powinny być również określone sankcje w związku z niewypełnieniem deklaracji. Standardowy dla wszystkich resortów musi być wzór samego oświadczenia.

Modelowy zestaw minimalnych regulacji dotyczących konfliktu interesów powinien obowiązywać we wszystkich resortach, a jego przygotowanie, wdrożenie i realizację powinien koordynować Departament Służby Cywilnej (za czym powinno iść finansowe i organizacyjne wsparcie dla tego departamentu).

W dalszej kolejności należałoby rozważyć rozwijanie wewnętrznych systemów przeciwdziałania konfliktowi interesów. W tym celu – nawet bez konieczności interwencji legislacyjnej – można byłoby zmodyfikować procedury wykonywania kontroli zarządczej, tak aby wątek konfliktu interesów był w jej ramach bardziej wyeksponowany. Byłoby to zadanie leżące przede wszystkim w gestii ministra finansów, który – zgodnie z przepisami Ustawy o finansach publicznych – jest odpowiedzialny za całościową koordynację systemu kontroli zarządczej, w tym za upowszechnianie jej standardów i wydawanie wytycznych w zakresie jej realizacji. Być może należałoby silniej wystandaryzować sposób prowadzenia kontroli zarządczej (na przykład wydając nie tylko komunikaty czy wskazówki dotyczące jej realizacji, ale także odpowiednie rozporządzenie, co wymagałoby, niestety, zmiany Ustawy o finansach publicznych), zobowiązując wszystkie podlegające tej procedurze podmioty, w tym

ministerstwa, do analizy kilku podstawowych elementów – jednym z nich powinien być konflikt interesów.

Z pewnym dystansem odnosimy się jednak do tworzenia czy rozwijania certyfikowanych systemów, takich jak model oceny Common Assessment Framework czy System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, wymagają one bowiem nakładów finansowych i determinacji (również politycznej) do ich wdrażania, utrzymywania i rozwijania, na co polskie ministerstwa nie są chyba gotowe. Rozwiązania te nie mają także wsparcia na poziomie politycznym – ministrowie i sekretarze stanu po prostu nie przejawiają woli, żeby w nie inwestować. Być może jednak pewne elementy takich systemów mogłyby być wprowadzone do wszystkich resortów, zwłaszcza że część ministerstw już je ma. Chodzi tutaj na przykład o stanowiska doradców etycznych czy specjalne komórki antykorupcyjne, zajmujące się analizą ryzyka, opiniowaniem decyzji, organizowaniem działalności szkoleniowej i informacyjnej. Tego rodzaju struktury powinny nie tylko istnieć w każdym resorcie, ale także mieć podobne kompetencje, zbliżony zakres działań i odpowiednie umocowanie w strukturze urzędu (możliwie wysoko, aby zyskały realny wpływ na funkcjonowanie całej instytucji). Można również rozważyć zmodyfikowanie zakresu i sposobu działania komórek odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli wewnętrznej i audytu (interesującym przykładem jest, opisane wyżej, rozwiązanie przyjęte w Ministerstwie Skarbu Państwa). Przede wszystkim jednak elementy tych systemów powinny być włączone do modelu kontroli zarządczej.

Konieczne jest także usystematyzowanie i zintensyfikowanie działań szkoleniowych i informacyjnych. Urzędnicy nie otrzymują wystarczających informacji na temat istoty konfliktu interesów, sposobu, w jaki mogą sobie radzić w sytuacjach dylematu czy pokusy, ani wskazówek, do kogo powinni się zwrócić i gdzie poszukiwać informacji. Problematyka konfliktu interesów powinna być bardziej uwypuklona w ramach służby przygotowawczej i szkoleń adaptacyjnych. Ogólnie, działania szkoleniowe i informacyjne poświęcone korupcji i konfliktowi interesów powinny być bardziej systematyczne i powtarzane co dwa, trzy lata.

W tym miejscu nie formułujemy wniosków dotyczących metodyki, pragniemy jednak odnotować, że choć takie kursy powinny być przygotowywane na przykład we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, to – ze względu na specyfikę tej instytucji – lepsze dotarcie do słuchaczy gwarantują prelegenci spoza biura. Mogliby to być na przykład specjalnie przygotowani pracownicy Departamentu Służby Cywilnej, który – nawiasem mówiąc – mógłby realizować takie działania systematycznie, jeśli zostałby wyposażony w odpowiednie kompetencje i zasoby, pozwalające na przykład w większym zakresie angażować trenerów i prelegentów spoza administracji. Do pracowników Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którzy obecnie prowadzą masowe szkolenia dla urzędników, jest zachowywany duży dystans (piszemy o tym szerzej w rozdziale szóstym), przez co obniża się efektywność działań szkoleniowych. Niewątpliwie są oni kompetentni, z naszych ustaleń wynika jednak, że działają „odstrasząco” na słuchaczy. Realizowane szkolenia są jednocześnie przeciążone treściami teoretycznymi (co potwierdziło się również w panelach eksperckich), brakuje za to zajęć warsztatowych – zapewniających wiedzę praktyczną i odwołujących się do przykładów sytuacji, które można spotkać w realnym życiu.

Ministerstwa, jak się wydaje, nie wykorzystują również własnych zasobów informacyjnych. Wielu pytań i dylematów związanych z sytuacjami konfliktu interesów można byłoby uniknąć, gdyby urzędnicy mieli łatwy dostęp do instrukcji, prostych poradników i list kontrolnych (*checklist*) – pozwalających ustalić, co należy robić w danej sytuacji – w sieciach intranet swoich instytucji. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że tylko jeden resort (Ministerstwo Edukacji Narodowej) stworzył taki zasób wiedzy, nie jesteśmy jednak w stanie ocenić, w jakiej mierze jest on użyteczny. To prosty i tani sposób prewencji konfliktu interesów, ale pod warunkiem, że takie zbiory informacji są dobrze zorganizowane i proste w użyciu, a urzędnicy są aktywnie zachęceni do korzystania z takiej wiedzy.

Rozdział 5.

Konflikt interesów w opinii dyrektorów administracji rządowej

Robert Sobiech

5.1. Konflikt interesów – definicje, przyczyny, konsekwencje i obszary zagrożeń

5.1.1. Czym jest konflikt interesów?

Badania ujawniły wiele zróżnicowanych interpretacji konfliktu interesów, który przez część urzędników jest rozumiany przede wszystkim jako sprzeczność między dobrem wspólnym a dobrem indywidualnych osób czy grup. Odwoływanie się do pojęcia dobra wspólnego jest często spotykanym sposobem definiowania konfliktu interesów. Działanie na rzecz dobra wspólnego albo utożsamia się z najważniejszą misją administracji publicznej, albo traktuje jako punkt odniesienia w identyfikacji patrykularnych interesów czy korzyści.

„Musimy stawiać na szali w jednym wypadku dobro wspólne, a z drugiej [strony] sytuacje, w których możemy w jakiś sposób, realizując główne swoje zadania, naruszyć interesy swoje, swoich najbliższych albo grup, których interesami jesteśmy też zainteresowani. Wszystkie te sytuacje, w których musimy ważyć na szali dwa dobra [...] dobro administracji publicznej, [...] dobro organizacji czy jakiejś innej instytucji i dobro prywatne [...]. To wszystkie sprawy związane z procedurami czysto antykorupcyjnymi, czyli tam, gdzie muszę powstrzymać pierwotny instynkt czerpania korzyści z tego, co mógłbym zrobić, czyli to wszystko, co w cywilizowanym świecie sankcjonuje Kodeks karny, czyli łapownictwo, używanie wpływu dla osobistych korzyści” [R1].

„To jest właśnie konflikt dobra wspólnego – rozumianego jako całość dóbr i usług, instytucji państwowych dla obywatela, a indywidualnego interesu, który może być zbieżny z tymi celami państwa, ale może się tu właśnie rozejść” [R11].

Idea dobra wspólnego jest często utożsamiana z pojęciem państwa. Konflikt interesów jest tutaj rozumiany jako sprzeczność między interesem indywidualnym czy grupowym a interesem państwa, wyrażanym w koncepcjach rozwoju kraju albo w celach polityk publicznych – sprzeczność, która ujawnia się w sytuacjach, kiedy urzędnicy administracji w swojej pracy decydują się kierować wartościami i celami innych osób, grup czy społeczności albo reprezentować interesy innych podmiotów.

„Konflikt interesów występuje wtedy, kiedy urzędnik [...], reprezentując [państwo] czy działając w imieniu państwa, jednocześnie jest powiązany albo zaangażowany, na poziomie wyznawania wartości, przekonań, ale też czynnej pracy, na rzecz podmiotu trzeciego, w procesy czy działania, którymi dany urząd administruje” [R12].

„Chodzi głównie o sprzeczność interesów prywatnych z interesami wynikającymi z prowadzonej działalności, z obowiązków wynikających w ramach pracy w administracji publicznej. Należy do [...] szerszej społeczności i interesy tej społeczności nie [powinny być] w konflikcie z obowiązkami, które na co dzień wykonujemy, pracując w urzędzie” [R17].

Część interpretacji traktuje konflikt interesów jako naruszenie zasady bezstronności, która przesądza o społecznej legitymizacji administracji publicznej. Państwo, przede wszystkim zaś administracja publiczna, są postrzegane jako bezstronny, obiektywny arbiter, dążący do wprowadzenia rozwiązań godzących racje różnych środowisk i chroniących obywateli przed dominacją partykularnych interesów wpływowych grup i instytucji.

„Konflikt interesów to przede wszystkim pewna sytuacja, w której działania jednej strony mogą wpływać na rozstrzygnięcia dla drugiej strony, bardziej lub mniej przychylnie, [...] jeżeli nie rozpatrujemy tego obiektywnie, a kierujemy się jakąś jedną cechą, jednym atrybutem danej sprawy” [R4].

„Rozstrzygnięcia resortu lub decyzje podejmowane na poziomie politycznym czy legislacyjnym mogą jedną z tych grup wyraźnie wspierać, albo wyraźnie nie wspierać. Tutaj chodzi o to, żeby decyzje były podejmowane jak najbardziej bezstronnie” [R3].

Przez innych badanych konflikt interesów jest rozumiany jako systemowa sprzeczność między osiąganiem celów państwa a urzeczywistnianiem celów innych instytucji, grup społecznych czy jednostek. Podkreśla się tutaj stałą obecność konfliktu interesów i jego naturalny charakter. Sam konflikt interesów nie jest traktowany jako zjawisko negatywne, podstawowym wyzwaniem jest bowiem sposób, w jaki podejmuje się decyzje, których konsekwencje mogą istotnie zmienić warunki funkcjonowania wielu grup społecznych czy reprezentujących je organizacji.

„Cele przedsiębiorstw, grup interesów, wartości rodziny [sprawiają], że [...] dochodzi do kolizji – po prostu te dwie perspektywy się nie spotykają, komuś na czymś bardziej zależy, ktoś jest w pewnym momencie silniejszy, ktoś chce zdominować drugą stronę po to, żeby jego sprawa, jego interes wybrzmiał zgodnie z jego agendą spraw” [R11].

„To jest sytuacja, która jest normalna, do takich rzeczy dochodzi. Problem jest w tym, w jaki sposób się reaguje na tego typu konflikt, który powstaje między relacjami prywatnymi a służbowymi urzędnika administracji publicznej [...]. Jeżeli jest ubrany w znany, transparentny sposób postępowania, jeżeli jest odpowiednia procedura działania czy reagowania, to on jest natychmiast rozstrzygany. Patologia jest wtedy, kiedy nie ma procedur, kiedy jest duża sfera uznaniowości ze strony osób, które rozstrzygają tego typu konflikty” [R2].

Konflikt interesów jest także kojarzony z obszarem ścierania się odmiennych interesów i celów administracji publicznej oraz jej interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych. Według tych interpretacji, konflikt interesów jest rozumiany jako mniej lub bardziej naturalny stan, w którym instytucje i organizacje rywalizują o środki publiczne albo starają się zapewnić korzystne warunki osiągnięcia własnych celów.

„Ten resort ma wpisany w swój zakres funkcjonowania konflikt interesów. Są [...] związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, jest i administracja, która realizuje politykę państwa [...]. Te dwa jakby obszary są z natury rzeczy postawione po dwóch stronach barykady. [...] Tutaj

pokazana jest ta przeciwstawność, ta roszczeniowość jednej strony barykady i możliwości drugiej strony barykady. To jest konflikt interesów” [R5].

Część badanych postrzega konflikt interesów jako zjawisko ścierania się interesu państwa z interesami poszczególnych resortów. Konflikt interesów jest tutaj kojarzony przede wszystkim z wewnętrzną rywalizacją urzędów administracji rządowej. Pojawiają się również interpretacje, według których konflikt interesów jest zjawiskiem występującym wewnątrz urzędów administracji rządowej – jako rywalizacja poszczególnych jednostek organizacyjnych lub obszar spornych kwestii w relacjach „przełożony – podwładny”.

„Stajemy wobec konfliktu interesu szeroko rozumianego państwa i resortu. To jest bardzo trudne. Szczególnie w realizacji polityk publicznych, kiedy rozsądek podpowiada, z jednej strony, że dobrze by było zrezygnować z części ubiegania się o własne środki z budżetu państwa [...] i że to jest działanie propaństwowe. Z drugiej strony, jest działanie resortowe, kiedy tak naprawdę minister czy resort jest rozliczany z osiągnięć, z działalności danego działu czy danego obszaru. W tym momencie staje wobec oczywistego konfliktu interesu swojego obszaru, zarządzanego z pozycji [...] konstytucyjnego ministra i konflikt państwa, które chciałoby redukować ten deficyt i ciąć wydatki tam, gdzie to tylko jest możliwe” [R3].

„Ja mam konflikt interesów, ponieważ, z jednej strony, mam być lojalny wobec swojego pracodawcy i mam mu pokazać te uchybienia, które ewentualnie przeszkadzają w osiągnięciu celów i realizacji zadań, ale – z drugiej strony – mam taką obawę, dlaczego mam to pokazywać kontrolerom z Najwyższej Izby Kontroli” [R5].

„Nielojalność wobec pracodawcy to jest dla mnie przede wszystkim konflikt interesów. Jeżeli pracownik jest nielojalny, to tu jest konflikt interesów. Pracodawca oczekuje czegoś innego od pracownika, a pracownik albo nie potrafi, albo nie chce mu tego dać” [R5].

Wielość przedstawionych interpretacji przekonuje, że znaczna część badanych postrzega konflikt interesów znacznie szerzej niż tylko jako sprzeczność między obowiązkami służbowymi a prywatnymi interesami urzędnika. Wypowiedzi uznające konflikt interesów jako zagrożenie wartości dobra wspólnego, funkcjonowania państwa czy bezstronności decyzji administracji publicznej potwierdzają silną identyfikację z wartościami służby cywilnej i zrozumieniem jej roli we współczesnym społeczeństwie. Niepokojącym sygnałem są jednak opinie traktujące konflikt interesów jako stały element rywalizacji urzędów administracji publicznej. Jak się wydaje, interpretacje takie są w znacznym stopniu skutkiem silnych podziałów resortowych i nadmiernej autonomizacji polskich ministerstw i urzędów centralnych. Dla tej części badanych konflikt kojarzy się przede wszystkim z konkurencją z innymi urzędami lub z wewnętrzną rywalizacją w ramach swojej instytucji. Odrębność interesów jest tutaj uznawana za stały element rzeczywistości, skuteczność działania oznacza zaś często osiągnięcie partykularnych celów kosztem innych urzędów, departamentów czy pracowników.

5.1.2. Konsekwencje konfliktu interesów

Badani uważają konflikt interesów za zjawisko dysfunkcyjne, wymagające zarówno działań prewencyjnych, jak i reagowania na konkretne sytuacje konfliktu. Zdecydowana

większość rozmówców postrzega konflikt interesów w szerszym wymiarze funkcjonowania państwa, realizacji polityk publicznych czy relacji między obywatelami a władzą publiczną, przedstawiając pogłębione analizy konsekwencji występowania konfliktu interesów i związanych z nimi argumentów, dla których administracja publiczna powinna przeciwdziałać temu zjawisku. Za najważniejsze negatywne konsekwencje występowania konfliktu interesów uznano zagrożenia dla funkcjonowania systemu demokratycznego, koszty społeczne i ekonomiczne, negatywny wpływ na funkcjonowanie urzędu i jego wizerunek.

Dla części badanych występowanie konfliktu interesów pozostaje w sprzeczności z ideą demokratycznego państwa działającego na rzecz maksymalizowania dobra wspólnego. Oznacza to przekazanie znacznej części decyzji dotyczących spraw publicznych najsilniejszym, najbardziej wpływowym grupom interesów. Akceptacja takiego stanu rzeczy nieuchronnie prowadzi do kryzysu państwa demokratycznego, będącego regulatorem rozbieżnych oczekiwań społecznych.

„Musimy zdecydować, [...] czy jesteśmy państwem plemiennym, czy jesteśmy państwem aspirującym do państwa demokratycznego. W państwie typu plemiennego najważniejszy jest mój klan i korzyści, które mogą przynieść swojej rodzinie i swojemu plemieniu. W państwie demokratycznym, takim wysoko zaawansowanym, muszę, pracując w administracji, mieć pewność, że ludzie, którzy tam pracują, działają dla dobra publicznego, a nie dla interesu swojego albo interesu klanowego” [R1].

„Pracujemy na rzecz potrzeb społecznych, mając świadomość tego, że, z jednej strony, reprezentujemy państwo, a z drugiej strony, musimy uwzględnić szeroko pojęte interesy społeczne. To jest [...] wyznacznik poziomu rozwoju demokracji czy państwa” [R2].

Występowanie konfliktu interesów jest także uznawane za istotny czynnik osłabiający społeczne zaufanie do państwa i administracji publicznej. Kluczową rolę odgrywa tutaj przekonanie obywateli o braku bezstronności urzędników. Ujawniane konflikty interesów są potwierdzeniem istniejących opinii o oddaleniu państwa od obywateli, wzmacniając postawy niechęci do administracji publicznej czy szeroko rozumianych władz publicznych.

„Jesteśmy po to, aby rozwiązywać problemy obywateli, służyć wszystkim obywatelom w sposób bezstronny, dbając o interesy wszystkich, a nie o interesy poszczególnych grup. Być bezstronni i obiektywni w swojej działalności. Jako administracja mamy służyć wszystkim, w związku z tym preferowanie jakiś grup zawodowych czy jakiś innych jest sprzeczne z samą misją funkcjonowania administracji publicznej. Inaczej to będzie niewiarygodność, inaczej nasza działalność traci sens. Obywatele powinni mieć zaufanie do władzy, a nie będzie tego zaufania, jeśli nie będzie jasno zakomunikowane, dla wszystkich oczywiste, że jesteśmy bezstronni, że nie są ważniejsze interesy jednej grupy ponad innymi grupami” [R17].

„Każdy taki sygnał dotyczący konfliktu interesów bardzo narusza – i tak, moim zdaniem, bardzo wątpliwe – zaufanie do administracji i rządzących jako takich. I to działa na wszystkie strony i we wszystkich kierunkach, mówię tutaj o społeczeństwie, które nie ma zaufania do administracji i rządzących, o rządzących – mówię o klasie politycznej – którzy nie mają zaufania do urzędników, którzy odgrywają swoje role. To podważa wszystkie elementy tego bardzo złożonego organizmu i tego konsensusu, który gdzieś tutaj powinien być” [R16].

Znaczenie zasady bezstronności jest również uzasadniane społecznymi oczekiwaniami pełnienia przez administrację funkcji arbitra, który rozstrzyga sprzeczne oczekiwania i chroni obywateli przed dominacją wielkich korporacji czy grup interesów, ale także przed zdominowaniem sfery publicznej przez najsilniejsze resorty. Występowanie konfliktu interesów prowadzi często do znacznych kosztów społecznych i finansowych, spowodowanych decyzjami preferującymi interesy wpływowych lobby gospodarczych czy politycznych.

„Rola administracji jest bardzo często bycie obiektywnym arbitrem. Nawet jeśli tego arbitra rozumiemy nie wprost, jako arbitra w sporze, ponieważ nie ma sporu między stronami, ale wyważenie różnych racji i jakby ogląd sytuacji z poziomu całego kraju. Jeżeli decyzje byłyby zachwiane przez decydowanie na rzecz jakiejś grupy, jednostki czy jakiegoś obszaru, to w tym momencie następuje naturalna nierównowaga. To jest o tyle groźne, że w tym momencie najsilniejszy minister na przykład jakby «wyrwał» dla swojego sektora kosztem innych sektorów. Najsilniejszy interesariusz, mówiąc językiem zarządczym, wygrywałby dla siebie najwięcej z danej puli do podziału” [R3].

„Decyzje indywidualne, szczególnie gdy wchodzi w grę ogromne pieniądze, czasami dotyczące wieloletnich programów inwestycyjnych. To są skutki [...] dla regionu [...] – wiadomo: dostanie jeden region, nie dostanie drugi. To jest gra zero-jedynkowa. Tu nie ma tak, że można to ciasteczko powiększyć i wszyscy się najedzą. Tu jest jeden beneficjent, który będzie jadł, a reszta będzie głodna. Jeżeli więc tutaj byłby nieczyste, niemerytoryczne rozstrzygnięcia, to [...] takie decyzje skutkują czasami na wiele lat [...] poważnymi konsekwencjami finansowym” [R3].

Warto zauważyć, że większość przedstawionych opinii odwołuje się do ukrytego założenia o możliwości wypracowania przez władze publiczne zobiektywizowanych kryteriów dobra wspólnego czy interesu publicznego, stosowanych przy planowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Przekonanie o istnieniu obiektywnych, merytorycznych rozwiązań łączy się silnie z akceptacją zasady bezstronności jako kluczowej dyrektywy działania administracji publicznej. W praktyce jednak realizacja tej zasady napotyka często wiele ograniczeń. Część z nich wynika z niemożności pełnego uzasadnienia celów i instrumentów polityk publicznych dostępną wiedzą, część – z niemożności pogodzenia odmiennych wartości wyznawanych przez poszczególne grupy społeczne, część zaś – z decyzji preferujących interesy wybranych grup lub regionów, które są zgodne z programem rządzących partii politycznych. Zrozumienie ograniczeń zasady bezstronności, w tym wiedza o uwarunkowaniach procesu polityk publicznych, wydaje się niezbędną modyfikacją definicji konfliktu interesów formułowanych przez wysokich urzędników służby cywilnej. Z drugiej strony, istnienie społecznych oczekiwań bezstronnego działania na rzecz dobra wspólnego powinna być trwałym elementem procesu podejmowania decyzji przez polityków.

Część badanych definiuje negatywne konsekwencje występowania konfliktu interesów przede wszystkim w wymiarze strat ponoszonych przez własne urzędy. Według najczęściej formułowanych interpretacji, sytuacje konfliktu interesów przekładają się również na koszty ponoszone przez poszczególne urzędy. Wskazuje się tutaj możliwość utraty zgromadzonych środków finansowych, dodatkowe koszty spowodowane koniecznością ponownych rozstrzygnięć spraw zakwestionowanych ze względu na występowanie konfliktu interesów, wydłużenie czasu dochodzenia do finalnych decyzji.

„Rozstrzygnięcie może być nieważne, dochodzenie do takiego stwierdzenia jest czasochłonne i może rodzić koszty zarówno po stronie osoby, która jest wnioskodawcą czy ubiega się o jakieś rozstrzygnięcie, jak i po stronie organu, ewentualnie odszkodowawcze” [R13].

„Finansowe konsekwencje mogą być spowodowane podjęciem niewłaściwych decyzji wydatkowania środków publicznych. Mogą być efektem podjęcia decyzji narażających na niegospodarność. Mogą być utratą tych środków, jeżeli ktoś się nie wywiąże z umowy, która została nałożona, i mimo odpowiednich zabezpieczeń w umowie środki zostaną utracone zupełnie” [R19].

Ujawnienie konfliktu interesów pociąga za sobą istotne straty wizerunkowe. Dla części urzędów nawet samo podejrzenie o obecność konfliktu interesów – przy odpowiednim nagłośnieniu – skutkuje znaczną utratą wiarygodności zarówno w opinii publicznej, jak i w ocenach środowiska administracji publicznej.

„Jeżeli to się wydostanie na zewnątrz instytucji, to obraz takiej instytucji jest w społecznym takim odbiorze negatywny. To się mówi, że ta instytucja jednak nie kieruje się dobrem społecznym, tylko załatwia jakieś tam swoje wewnętrzne interesy. Może to być jednostkowy przykład, ale od razu opinia przenosi się na cały urząd” [R5].

„Każde podejrzenie, a co dopiero, jeśli są przesłanki do tego, żeby podejrzewać, powoduje poważne obciążenie dla organizacji, dla kierownictwa tej organizacji – [...] ja już nie mówię o konieczności tłumaczenia się, wyjaśniania, ponieważ i tak zazwyczaj jest już za późno, straty wizerunkowe są już bowiem poniesione – a to z kolei nie pozwala na budowanie takiego profesjonalnego wizerunku administracji [...], a każde posądzenie o brak profesjonalizmu [...] to są zwiększone koszty, brak zaufania zawsze więcej kosztuje, koszty transakcji zawsze rosną, wszyscy się zabezpieczają na wszystkie możliwe strony i starają się być po tej bezpiecznej stronie. Każde zabezpieczenie kosztuje” [R13].

Świadomość istotnych konsekwencji występowania konfliktu interesów pozostaje w sprzeczności z opiniami części badanych o niewielkim znaczeniu przywiązywanym do przeciwdziałania temu zjawisku. Zdaniem niektórych rozmówców, konflikt interesów nie został dotychczas zdefiniowany jako istotny problem dla administracji publicznej i często jest traktowany jako zjawisko o relatywnie niewielkim znaczeniu dla funkcjonowania urzędów – jest postrzegany przede wszystkim jako jeden z wymiarów problemu korupcji, a podejmowane działania stanowią element szerszych strategii antykorupcyjnych.

„Ogólnie rzecz biorąc, nie ma wrażliwości na kwestie konfliktu interesów. Nie tylko wśród urzędników, ale także wśród rządzących. Oni też czasem podejmują decyzje w sprawach, w których nie powinni i powinni się wyłączyć. Też czasem pełnią funkcje, których nie powinni pełnić, ponieważ jeszcze niedawno temu byli po drugiej stronie. Mam na myśli sytuacje, kiedy na przykład podsekretarzem stanu czy sekretarzem stanu zostaje ktoś, kto był beneficjentem tej jednostki” [R20].

5.1.3. Przyczyny konfliktu interesów

Wypowiedzi badanych ujawniają wielość czynników prowadzących do wystąpienia konfliktu interesów. Dla części rozmówców sytuacje konfliktu interesów są konsekwencją świadomego naruszania istniejących przepisów, wynikającego przede wszystkim z chęci uzyskania dodatkowych gratyfikacji, w tym często gratyfikacji o charakterze materialnym.

Dla innych respondentów konflikt interesów jest skutkiem presji wywieranej na urzędników przez reprezentacje poszczególnych grup zawodowych czy społecznych oraz nieumiejętności reagowania na sytuacje pokusy. Konflikt interesów to także rezultat prymatu wartości i interesów rodziny lub najbliższych znajomych nad wartościami całej wspólnoty.

„To wynika z ułomności ludzi. Po prostu z ułomności ich charakterów. A nie z ułomności przepisów prawa. Przepisy prawa w tej chwili ograniczają konflikty interesów, tylko nie wszyscy z tych przepisów potrafią korzystać w sposób poprawny. A najczęściej dochodzi z powodu jakiejś jednej [osoby] czy dwóch osób, które mają nieco mniej czyste intencje i [nieco mniej] czysty charakter” [R4].

„Faworyzowanie rodziny w różnych sytuacjach jest czymś, co tkwi głęboko w człowieku, i jeżeli nie nałożymy na to instytucjonalnego mechanizmu, który mówi: «nie, nie zatrudniamy rodziny, nie, nie zatrudniamy krewnych, nie, nie traktujemy lepiej rodziny», to będzie trudno” [R1].

„Może się zdarzyć, że są w jakiś sposób motywowani nielegalnie przez interesariuszy, po to, żeby załatwić sprawę. To są takie ludzkie chyba słabości, które powodują, że człowiek staje się podatny na wpływy zewnętrzne” [R5].

Inne interpretacje odwołują się do wzorów zachowań i relacji społecznych ukształtowanych w poprzednim systemie, w którym konflikt interesów był traktowany jako naturalna reakcja kompensująca niedostatek dóbr i usług. Mimo upływu czasu wielu obywateli uważa za naturalne korzystanie z usług publicznych za pośrednictwem osób znajomych lub kierując się zasadą wzajemności. Zachowania te szczególnie silnie występują w wypadku trudno dostępnych usług i przekładają się na sytuacje konfliktu interesów.

„Wychodzimy z kraju, w którym taki konflikt interesów był rzeczą naturalną, nikt o tym nie mówił. To, że szliśmy do urzędu, żeby załatwić sprawę urzędową, i ktoś zabierał drobny upominek i w ten sposób odwdzięczał się za wykonanie takiej czynności, więc to natychmiast rodzi od razu takie łatwe przejście płynne do konfliktu interesów w instytucji, w której mamy możliwość podejmowania decyzji, a więc jeżeli ty mi gdzieś pomogłeś, dostałem coś, to w ramach rewanżu ja też będę tobie sprzyjał” [R18].

Za istotną przyczynę konfliktu interesów uznaje się niski stopień identyfikacji urzędników z wartościami służby cywilnej. Jest to konsekwencja wad systemu wyboru do pracy w administracji, preferującego kryteria wykształcenia, umiejętności i doświadczenia, pomijającego zaś postawy i motywacje kandydatów. Równie ważnym czynnikiem jest niedostateczny zakres oddziaływań kształtujących postawy etyczne osób przyjętych do pracy w administracji, w tym niedostateczna liczba szkoleń przedstawiających wartości i normy oraz podkreślających szczególny charakter pracy w administracji publicznej. W rezultacie wielu młodych pracowników charakteryzuje się niewielką świadomością profesjonalnego etosu, przenosząc do swojego środowiska wzory zachowań z najbliższego otoczenia lub ukształtowane przez publiczne stereotypy administracji publicznej. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym zakres pokusy występującej w sytuacjach konfliktu interesów jest utrzymywany od lat niski poziom wynagrodzeń w administracji publicznej.

„Jeżeli ten podstawowy kręgosłup etyczny byłby sprecyzowany i wiedzielibyśmy wszyscy, że sfera publiczna i prywatna ma być oddzielona, to zdecydowanie łatwiej pewnie byłoby podejmować wszystkim decyzje” [R18].

„Nie dość, że jest nisko wynagradzany, to jeszcze nie wybraliśmy tych ludzi, którzy są wyłącznie gotowi pracować dla idei [...], tym łatwiej narażać się na konflikty interesów” [R1].

Duża grupa badanych upatruje przyczyn konfliktu interesów w nadmiernym skomplikowaniu przepisów, a także w nieprzejrzystości i sprzeczności istniejącego prawa. Stwarza to okazje do preferowania interesów prywatnych czy instytucjonalnych, trudnych do wykrycia przez rutynowe procedury kontroli, wzmacniając tym samym postawy preferowania interesów rodziny, znajomych czy grup interesu. W wypowiedziach respondentów pojawiają się opisy sytuacji tworzenia mało czytelnych, skomplikowanych przepisów i wykorzystywania ich znajomości po zakończeniu pracy w administracji. Potencjalny konflikt interesów jest także wywoływany przez wykorzystywanie takiej wiedzy w prowadzeniu działalności szkoleniowej, polegającej na wyjaśnianiu istniejącego stanu prawnego i podejmowanej przez pracowników urzędu tworzącego złożone i niejednoznaczne regulacje prawne.

„Im mamy więcej pokrętnego prawa, gdy wiedza [o nim] powoduje, że można komuś wyrządzić przysługę, to tym większe są znowu ryzyka i pokusy z tym związane” [R1].

„Mamy wiele przykładów pisania przepisu po to, żeby zamiast uprościć dany system, komplikuje się go. Tak jest z prawem podatkowym, a beneficjentem komplikowania prawa podatkowego są na przykład ci, którzy zarabiają później na doradztwie czy szkoleniach” [R15].

„Preregulowany jest system prawny. Jest mnóstwo różnego rodzaju dziwnych instytucji, przez [...], to jest potężna sfera w Polsce, która wymaga dość porządnego precyzyszczenia” [R16].

Opinie o przyczynach konfliktu interesów przedstawiane w trakcie wywiadów ukazują wielość i złożony charakter czynników prowadzących do występowania tego zjawiska. Przekonują jednocześnie, że przeciwdziałanie konfliktowi interesów nie może się opierać na prostych, jednowymiarowych strategiach, które oddziałują jedynie na wybrane przyczyny. Skuteczne przeciwdziałanie konfliktowi interesów powinno zatem obejmować między innymi instrumenty kontroli ograniczające skłonność do uzyskiwania dodatkowych gratyfikacji materialnych i symbolicznych, kształtowanie postaw i etosu służby cywilnej, udoskonalenie mechanizmów rekrutacji i przygotowania do pracy w administracji publicznej, a także szersze reformy poprawiające jakość stanowiącego prawa.

5.1.4. Obszary najbardziej zagrożone występowaniem konfliktu interesów

Zdaniem znacznej części badanych, obszarami, w których pojawia się największe zagrożenie wystąpieniem konfliktu interesów, są zamówienia publiczne i przyjmowanie do pracy nowych pracowników. W wypadku zamówień publicznych wskazuje się jednak, że ryzyko pojawienia się konfliktu interesów jest równoważone szczegółowymi regulacjami zabezpieczającymi przed naruszaniem zasady bezstronności. Z kolei przyjmowanie do pracy w administracji, mimo istniejących mechanizmów kontrolnych, nadal pozostawia duży obszar swobodnych decyzji, umożliwiając kierowanie się interesami najbliższego otoczenia czy interesami partii politycznych.

„Takie obszary to przede wszystkim zamówienia publiczne. To jest sfera, w której są bardzo duże środki, często [jest] bardzo duża konkurencja. W związku z tym jest bardzo duże narażenie

na to, że ktoś będzie poddany presji czy ktoś będzie usiłował wpłynąć na wynik tego postępowania. To są często kontrakty wieloletnie, często bardzo lukratywne” [R3].

„Mimo że są konkursy, to wygrywają te konkursy w cudzysłowie te osoby, które powinny je wygrać. Nie zawsze najlepsze i nie zawsze te, które mają kwalifikacje wymagane na tym stanowisku, na które ten konkurs się odbywa. [...] pewnie w każdym urzędzie można by kilka takich przykładów podać” [R5].

Dla innych badanych zagrożenie konfliktem interesów pojawia się wszędzie tam, gdzie są podejmowane decyzje administracyjne charakteryzujące się mniejszym lub większym stopniem uznaniowości. Decyzje, których konsekwencje wpływają na warunki funkcjonowania zarówno wybranych grup społecznych, jak i osiąganie celów instytucji czy organizacji. Obszarem szczególnego zagrożenia jest proces stanowienia prawa, a także procesy tworzenia polityk publicznych, naruszające często interesy wpływowych grup lub środowisk. W takim rozumieniu konflikt interesów stanowi stały element funkcjonowania administracji publicznej, z kolei przeciwdziałanie temu zjawisku i reagowanie na konflikty interesów jest zadaniem każdego urzędu.

„W wielkiej skali są to wszystkie obszary regulacyjne, czyli wszędzie tam, gdzie państwo ściśle ingeruje albo wprowadza w jakieś działalności gospodarcze czy w ludzkie zachowania [...], w małej skali są to znowu takie drobne rzeczy, gdzie wydajemy decyzje, gdzie znowu te decyzje uznaniowe mogą jasno wpłynąć na czyjeś działania” [R1].

„Jeżeli od organu administracji zależy rozstrzygnięcie, kto zdobędzie część rynku, no to wiadomo, że jest to obszar pokusy [...]. Tam, gdzie jest tak zwane władztwo administracyjne, czy to uznaniowe, czy to w trybie decyzji administracyjnej, tam jest potencjalny obszar zagrożenia” [R3].

„Przygotowanie prawa to przecież zawsze dla jednych będzie dobry interes, dla innych to będzie gorszy interes. I teraz jeśli ktoś bierze w tym udział, może występować w podwójnej sytuacji, w podwójnej roli” [R7].

5.2. Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – diagnoza sytuacji

5.2.1. Częstość występowania konfliktu interesów

Wypowiedzi badanych dotyczące zakresu i częstości występowania konfliktu interesów w całej administracji publicznej¹¹⁶ nie pozwalają sformułować jednoznacznej diagnozy. Z jednej strony, pojawiają się opinie, zgodnie z którymi nawet potencjalny konflikt interesów jest rzadkim zjawiskiem, a jego istnienie spotyka się z właściwą reakcją większości urzędników. Z drugiej strony, znaczna część rozmówców wskazuje występowanie różnych form potencjalnego konfliktu interesów w wielu obszarach funkcjonowania administracji publicznej.

Dominującą opinią jest przekonanie o powszechności potencjalnego konfliktu interesów, będącego stałym elementem funkcjonowania polskiej administracji. Opinii o częstym występowaniu potencjalnego konfliktu interesów towarzyszą zazwyczaj stwierdzenia o istnieniu różnych form zabezpieczeń, uniemożliwiających przełożenie ewentualnych zagrożeń

¹¹⁶ W tej części wywiadu badani byli pytani o występowanie konfliktu interesów w całej administracji publicznej.

na rzeczywiste sytuacje konfliktu interesów. Wskazuje się tutaj zarówno wystarczający zakres regulacji prawnych i zasad postępowania wypracowanych w urzędach, jak i przestrzeganie reguł przez większość urzędników, dostrzegających istniejące zagrożenia i postępujących zgodnie z obowiązującymi zasadami unikania rzeczywistego konfliktu.

„Moim zdaniem, dochodzi [do nich] niezwykle rzadko. To są potencjalne konflikty interesów. Po to stosujemy mechanizmy zabezpieczające. Po to doskonalimy te mechanizmy – w ciągu ostatnich dziesięciu lat każdemu nowemu prawu, każdej zmianie prawa towarzyszy większe wyczerpiecie, a mniejsze przyzwolenie” [R3].

„Myślę, że dochodzi częściej, niż pokazują to oficjalne doniesienia na ten temat, ale nie sformułowałbym tego, że jest to jakiś problem duży. Być może dlatego, że bardzo są blisko ustawione poprzeczki dotyczące karalności poszczególnych czynów, więc ta sfera konfliktu interesów, która nie jest już sankcjonowana bezpośrednio przez kodeksy i inne regulacje, nie wydaje się aż tak duża. Myślę zatem, że potencjalnych sytuacji konfliktu interesów występuje dużo, duża ich część jest sprawnie zarządzana i [...] nigdy się nie urzeczywistnia jako rzeczywisty konflikt interesów, który czemuś zagraża” [R13].

„Konflikt interesów to jest coś, co jest obecne. To jest tylko kwestia tego, czy my zarządzamy tym konfliktem interesów. Bo przecież w administracji nie ma obszaru, który można doprowadzić do absolutnej czystości, czyli nie ma konfliktów interesów. On jest. Tyle tylko, że muszą być procedury, które gwarantują, że nie zmaterializuje się [...]. Nie ma w tym nic nadzwyczajnego, i myślę, że to akurat jest rzecz naturalna, że ten konflikt interesów jest. Niemniej to jest kwestia tego, czy sobie uświadamiamy, czy tym zarządzamy, czy uczulamy na to pracowników administracji” [R17].

Dla części badanych konflikt interesów jest w znacznej mierze problemem ukrytym, o trudnej do oceny skali i nieznanym natężeniu, rzadko ujawnianym ze względu na niewystarczający zakres istniejących regulacji czy trudną do zdiagnozowania sieć zależności i powiązań świata administracji ze światem zewnętrznym. Ukryty charakter zjawiska i związany z nim brak instrumentów jego wykrywania i monitorowania sprawiają, że tego typu opinie są formułowane jako hipotezy będące konsekwencją obserwacji zjawisk zachodzących w urzędach administracji publicznej.

„Z mojej praktyki wydaje mi się, że dosyć często. Dostyć często tego typu konflikty interesów istnieją, choć nie są wykazywane [...]. [Jest] łatwość tego, że da się to, że nie zostanie to wykryte, czy łatwość tego, że nie zostanie to zidentyfikowane [...]. W sytuacji, w której ten konflikt byłby gdzieś ograniczony pewnymi mechanizmami kontrolnymi czy jakimś monitoringiem i jasnymi zasadami w tym zakresie, na pewno to zjawisko dałoby się na pewno nie ukrócić, ale na pewno znacznie ograniczyć” [R8].

„Pewnie jest cała masa, cała sfera, która jest niewidoczna, gdzieś tam pulsuje, pulsuje tak podskórnie i jest skutkiem jakiejś niemożności innego systemowego rozwiązania” [R11].

„Podejrzewam, że jest sporo obszarów, w których ten konflikt nie jest dostatecznie dostrzegany lub jest jakby celowo omijany” [R13].

Część badanych wskazuje przykładowe obszary występowania ukrytego konfliktu interesów, wymieniając przede wszystkim sferę stanowienia prawa, w której złożoność regulacji znacznie ogranicza wykazanie wpływu wybranych środowisk czy instytucji. Inne przykłady odwołują się do złożonych relacji administracji publicznej z jej interesariuszami, tam bo-

wiem interesy podmiotów zewnętrznych są często ukrywane w działaniach przedstawianych jako wsparcie misji urzędów, trudnych do wykrycia w ramach istniejących regulacji prawnych. Sponsorowanie wydarzeń specjalnych, fundowanie nagród, organizacja konferencji i szkoleń czy zatrudnianie się w instytucjach interesariuszy po zakończeniu pracy w administracji są podawane jako przykłady niedostatecznie rozpoznanych sytuacji konfliktu interesów. Zdaniem części respondentów, trafna diagnoza zagrożeń wymaga przede wszystkim indywidualnej oceny sprzeczności proponowanych form wsparcia z osiągnięciem celów i z wartościami administracji publicznej, ale jest trudna do uzyskania przez tworzenie dodatkowych, szczegółowych procedur regulujących relacje administracji z jej otoczeniem społecznym. Dla innych badanych kluczową rolę odgrywają tutaj identyfikacja i nagłaśnianie ukrytych, nierozpoznanych dotychczas zagrożeń oraz wypracowanie zasad postępowania wobec tych zjawisk.

„Przyglądając się niektórym rozwiązaniom, niektórym instytucjom, mam wrażenie, że takie sytuacje się zdarzają. Czasem widząc jakieś sytuacje, obserwując, mam wątpliwości, czy to rzeczywiście jest zwykła nieudolność, czy wprost przeciwnie, że pewne rozwiązania się tworzy albo się je realizuje w taki sposób, że ma się wątpliwości co do czystości intencji. Czy to, że przepis jest tak skomplikowany i wymaga aż takiego lawirowania i tak sprzecznych czasem interpretacji, wynika tylko i wyłącznie z nieudolności piszącego, czy wprost przeciwnie” [R16].

„Tego typu sytuacji jest dużo [...] kiedy na przykład są dawane różne nagrody albo na przykład opieką są otaczane konferencje lub zdarzenia, które mają charakter komercyjny [...]. Tego typu konflikty interesów czasem w ogóle nie wiążą się z jakimkolwiek przepływem pieniędzy. Bo ja mogę na przykład objąć patronatem jakąś konferencję, co do której jest zasada, że uczestnictwo w niej nie może być płatne, ale jednocześnie, jeżeli organizuje to firma komercyjna, która przy tej okazji reklamuje jakieś swoje rzeczy, biorę w tym udział, mimo że nie przepływały tu żadne środki państwowe ani jakiegokolwiek inne, to mamy tu do czynienia z konfliktem interesów między tym, co publiczne, a tym, co prywatne” [R20].

5.2.2. Konflikt interesów wczoraj i dziś

Zdecydowana większość badanych dostrzega liczne pozytywne zmiany w reagowaniu na sytuacje konfliktu interesów, jakie zaszły w ciągu ostatniej dekady. Jedną z najważniejszych zmian jest znaczny wzrost świadomości zarówno istnienia problemu, jak i wynikających z niego zagrożeń dla indywidualnych karier, skuteczności pracy urzędu czy społeczne-go wizerunku administracji publicznej.

„Jak zaczynałem swoją pracę w administracji, to takiego tematu w ogóle nie było. Niespecjalnie to był temat, o którym można było usłyszeć [...]. Teraz to już jest jednak dość powszechna sprawa. [...] i wydaje mi się, że ta świadomość jest trochę większa. [...] Coraz więcej ludzi zaczyna się zastanawiać, czy to jest do końca dobrze, że chciałbym podjąć taką, a nie inną aktywność, to, że robię coś [...]. Pracownicy sporządzają notatki z różnego rodzaju spotkań jakiś sponsorowanych, wiedzą też, że mamy opracowane coś w rodzaju regulacji, jak się zachować, co mniej więcej wolno, a czego nie [...], nie przyjmujcie prezentów, a jak [...] to nie uchodzi [robić] niektórych rzeczy” [R16].

„Ludzie mają większą świadomość na temat tego, co to jest zachowanie nieetyczne, co to jest konflikt interesów, mają świadomość konsekwencji wynikających z przekroczenia pewnych standardów” [R12].

„Myślę, że ogólnie poruszamy się w kierunku podnoszenia kultury życia publicznego i również elementem tego jest świadomość konfliktu interesów, który w różnych momentach może się pojawiać i występować, i powinien być przynajmniej rozważany” [R13].

Włączenie konfliktu interesów do obszaru zainteresowania administracji publicznej jest także konsekwencją szerszych zmian myślenia o sektorze publicznym, o jego roli i zasadach funkcjonowania. Doświadczanie niedoskonałości mechanizmów rynkowych, konieczność ograniczenia wpływów polityków, oczekiwania szerszego dostępu do usług publicznych i ich lepszej jakości czy coraz powszechniej podzielane przekonanie o szczególnej odpowiedzialności administracji publicznej sprawiły, że zagrożenia związane z konfliktem interesów stały się częścią zbiorowej świadomości dużej części obywateli. Pozytywne zmiany to także skutek wkroczenia do administracji publicznej nowego pokolenia, nieobarczonego historycznie ukształtowanymi postawami wobec państwa i braku szacunku dla dobra publicznego.

„Wchodzą nowe pokolenia, które nie stosują w swoim myśleniu eufemizmu, które moje pokolenie niewątpliwie miało gdzieś tam, z tyłu głowy, że jeżeli ktoś coś kradnie, to eufemizm czy synonim: «jest zaradny». Młody człowiek, myślę, że nie będzie się posługiwał takimi pojęciami, które z okresu sprzed 1989 roku miało to nasze pokolenie jeszcze z tyłu głowy, gdzie nie mówiło się ludziach wyraźnie kradnących, tylko o zaradnych, załatwiających sobie. Ale jest to proces” [R14].

Świadomość istnienia problemu i świadomość jego konsekwencji przekłada się na wdrożenie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w urzędach administracji rządowej. Szczególnie często wskazuje się regulacje dotyczące zamówień publicznych. Zdaniem części badanych, coraz szersza sfera instytucjonalnych regulacji – powiązana z sankcjami wobec urzędników – stanowi odpowiednią zaporę przeciwdziałającą angażowaniu się w sytuacje konfliktu interesów.

„Na pewno mamy więcej regulacji w tym zakresie, na pewno pojawiła się większa liczba przepisów, która gdzieś stara się identyfikować ten konflikt interesów, ale na pewno nie jest to liczba zadowolająca” [R8].

„Te narzędzia się cywilizują. Tutaj dużo pomogło Prawo zamówień publicznych – ta ustawa uporządkowała tę sferę, określiła tryby, jakie można zastosować w zamówieniach publicznych, spowodowało to jednak także, w ciągu rzeczywistości dekady – to może za dużo powiedziane, ale sześciu, siedmiu lat – że większą uwagę zaczęto zwracać i pokazywać także skutki tego konfliktu interesów, w bardziej patologicznym, spektakularnym wymiarze, i pokazywanie złamania dyscypliny finansów publicznych, czym to grozi dla osób” [R11].

Zainteresowanie problematyką konfliktu interesów oraz tworzenie mechanizmów przeciwdziałania temu zjawisku i reagowania na nie jest także konsekwencją działalności polskich i międzynarodowych organizacji pozarządowych, w tym przede wszystkim organizacji strażniczych. Jedynie nieliczni badani wskazują, że większa świadomość urzędników i wprowadzenie mechanizmów prewencyjnych są w znacznej mierze rezultatem kontrolnych funkcji mediów, ujawniających najgłośniejsze przykłady konfliktu interesów.

„To jest prawda, że chyba najczęściej o konflikcie interesów mówią organizacje pozarządowe i media. To są dwa mocne filary, które zwracają na to uwagę i pokazują, jak negatywny wpływ ma konflikt interesów na podejmowanie decyzji. Tutaj więc głównie te dwa filary pozwalają zidentyfikować i pozwalają dyskutować w administracji właśnie na ten temat i zwracać uwagę administracji na te elementy. Tak naprawdę to jest takie koło napędowe. Jeśli jest monitoring z zewnątrz pewnych działań, jeśli jest monitoring organizacji pozarządowych, mediów, w tym momencie administracja też stara się wprowadzać pewnego rodzaju mechanizmy, które pokażą tę przejrzystość działania urzędników administracji” [R8].

W ocenie zachodzących zmian nie brakuje także głosów krytycznych. Dla części badanych problem konfliktu interesów jest zdominowany przez inne problemy, zwłaszcza przez problem korupcji, z kolei dla innych przeciwdziałanie konfliktowi interesów jest jedynie retorycznym hasłem i w niewielkim stopniu przekłada się na systemowe rozwiązania oddziałujące na istotę problemu.

„Bardziej jesteśmy skupieni na zjawisku korupcji niż na konflikcie interesów – o tym zdecydowanie więcej mówimy, [...] nie przypominam sobie takiej sytuacji, żebyśmy próbowali dyskutować czy organizować konferencje jakieś poważniejsze na temat konfliktu interesów. Najczęściej mówimy o korupcji, a dla mnie konflikt interesów to jest taka droga, która prowadzi do korupcji, jeśli nie reagujemy” [R15].

„Moim zdaniem, nie wymyślono w Polsce nic rewelacyjnego. To, o czym jest mowa, to jest propaganda. [...] racjonalnych, głębszych, znakomitych ruchów, propozycji i rozwiązań nie zastosowano. Albo powiem inaczej – nie wymyślono” [R6].

Za istotną trudność w przeciwdziałaniu konfliktowi interesów są uznawane zmiany zachodzące w korpusie służby cywilnej, prowadzące do obniżenia prestiżu zawodu urzędnika i osłabienia identyfikacji ze służbą cywilną i z jej zasadami. Część badanych wskazuje negatywny wpływ zmian ograniczających zakres i pozycję służby cywilnej, które skutkują spadkiem prestiżu i osłabieniem mechanizmów środowiskowej kontroli społecznej.

„To zależy [...] od tego, w jaki sposób kształtujemy kulturę organizacyjną i kulturę całej służby cywilnej. Musi być wysoka ranga korpusu. Ludzie muszą mieć poczucie, że korpus służby cywilnej coś znaczy, że się służy określonym celom państwa. I gdy takie poczucie będą mieli, to nie będzie dochodziło do nadużyć. Na pewno siła służby cywilnej dziesięć lat temu, kiedy ja rozpoczynałam swoją karierę zawodową, i ranga służby cywilnej była wyższa. Była bardziej znacząca. Potem bardzo mocno osłabła na pewnym etapie” [R4].

Słabością systemu przeciwdziałania konfliktowi interesów jest także niewielka zdolność analizy nowych zjawisk, jakie pojawiają się w otoczeniu administracji, i wypracowania instrumentów adekwatnych do rodzących się wyzwań. Przykładem są tutaj procesy globalizacji i związane z nimi przeobrażenia sektora prywatnego.

„Pojawia się obecnie o wiele większa skala zagrożeń, tak naprawdę kwestia różnego rodzaju powiązań finansowych i posiadanie pewnego rodzaju udziałów, na przykład w spółkach, które są w większych grupach kapitałowych, przy tym efekcie globalizacji jest na pewno trudnym elementem, za którym bardzo trudno nadążyć także przepisami. Tutaj więc można mieć takie wrażenie, że jest gorzej z tym konfliktem interesów, że to jest element gdzieś tam niezauważalny, ale to też jest

kwestia tego, jak bardzo globalizują się pewnego rodzaju procesy. I tutaj przepisy na pewno nie nadążają za różnego rodzaju możliwościami, które stwarza rynek, do powstania takiego konfliktu interesów” [R8].

5.3. Zarządzanie konfliktem interesów w miejscu pracy badanych

5.3.1. Występowanie sytuacji konfliktu interesów

Różnice opinii dotyczące skali zjawiska konfliktu interesów w administracji rządowej nie pojawiają się w wypadku informacji o jego występowaniu w miejscu pracy badanych. Większość respondentów uważa, że w okresie ostatnich trzech lat konflikt interesów w ich urzędach pojawiał się jedynie incydentalnie albo w ogóle się nie pojawiał. Niewielka liczba przykładów rzeczywistego konfliktu interesów jest przede wszystkim rezultatem istnienia procedur regulujących zasady postępowania w sytuacjach grożących wystąpieniem konfliktu, a także znajomości zasad służby cywilnej, w tym przede wszystkim zasady bezstronności i bezinteresowności. Istotną rolę odgrywa tutaj również świadomość zagrożeń i zachowania urzędników uprzedzająca sytuacje prowadzące do pojawiania się rzeczywistego konfliktu interesów. Diagnozy dokonywane przez badanych dotyczą przede wszystkim sfery zamówień publicznych i podejmowania dodatkowego zatrudnienia.

„Z tego, co wiem, to nie ujawniono w ostatnich trzech latach żadnych tego typu przykładów. Przynajmniej nie dotarły do mnie takie informacje, żeby ktoś z tego powodu został zwolniony” [R4].

„Nie, nie spotkałem się [z takim zjawiskiem]. Pracownicy proszą o wyłączenie w momencie, kiedy mógł zaistnieć potencjalnie jakiś konflikt interesów. Proszą o wyłączenie z danego postępowania, po prostu nie uczestniczą w tych postępowaniach. Informacja od pracownika, że «może zaistnieć podejrzenie, ponieważ miałem kiedyś umowę, byłem zaangażowany, cokolwiek robiłem dla tej jednostki», powoduje, że te osoby są wyłączone” [R3].

„Myślę, że takich «twardych» stwierdzonych przykładów naruszenia już jak gdyby pewnych zasad i wystąpienia tego konfliktu [...] nie było dużo, żeby nie powiedział, że jakkolwiek tego rodzaju wypadek został na twardo stwierdzony i wyciągnięto z tego konsekwencje. [...] Regulacja wewnętrzna w formie pisma, z którym każdy miał obowiązek się zapoznać, dość precyzyjnie mówi, że ja oczekuję zgłoszenia, chociażby w sferze zatrudnienia i działalności pozaministerialnej, wszystkiego, po to, żeby uzyskać zgodę” [R13].

Nieliczne przykłady ujawnionego konfliktu interesów spotykają się zazwyczaj z szybką reakcją urzędów. W większości wypadków są stosowane sankcje dyscyplinarne, w pojedynczych sytuacjach dochodzi do zwolnienia z pracy lub do uruchomienia procedur przewidzianych w przepisach dotyczących zamówień publicznych.

„Są tego typu drobne rzeczy związane z wykonywaniem pewnych działań czy czynności zarobkowych bez zgody przełożonego. Okazuje się, że to rzeczywiście jest konflikt interesów. To wtedy wszczyna się postępowanie dyscyplinarne, różnie się kończy, nawet wydaleniem ze służby czy administracji” [R2].

„Reakcje to jest zazwyczaj skierowanie sprawy, jeśli to jest związane z zamówieniami publicznymi, a najczęściej jest to związane z zamówieniami publicznymi, [...] to jest skierowanie do rzeczownika dyscypliny finansów” [R8].

Przeszkodą w dokonaniu pełnej diagnozy jest brak narzędzi wykrywania i rejestrowania konfliktu interesów, które umożliwiłyby zarówno ujawnianie sytuacji rzeczywistego konfliktu interesów, jak i gromadzenie reakcji wobec zaangażowanych w nie osób. Większość badanych, dokonując opisu sytuacji konfliktu interesów w swoich urzędach, odwołuje się do własnej pamięci lub relacji współpracowników. Brak systemu ewidencjonowania przykładów konfliktu interesów jest szczególnie widoczny w wypadku identyfikacji powiązań urzędników z podmiotami zewnętrznymi. Dotyczy to szczególnie weryfikacji oświadczeń składanych w ramach prowadzenia zamówień publicznych. Dla niektórych respondentów ograniczone możliwości sprawdzenia deklaracji urzędników są świadectwem niedoskonałości systemu kontroli, z kolei inni rozmówcy traktują rozszerzenie funkcji kontrolnych umożliwiających lepsze diagnozowanie konfliktu interesów jako nadmierne rozbudowanie procedur sprawdzających, angażujących znaczne zasoby pracy, czasu i środków finansowych, niewspółmierne do skali i znaczenia problemu.

„To jest największy problem ze zgromadzeniem twardych danych, ponieważ przy tak dużej strukturze [...]. Próbowałem gromadzić tego typu informacje o ujawnionych konfliktach interesów – tak naprawdę tych ujawnionych [...] jest stosunkowo mało, to jest ogólnie kilka spraw. Widać więc, że jest może problem nie z istnieniem przepisów lub nieistnieniem przepisów w tym zakresie, tylko ze skutecznym mechanizmem weryfikowania rzeczywistego zaistnienia tego konfliktu [...]. To jest przy skali tysięcy zamówień, których udziela resort, ponieważ te zamówienia idą nie w dziesiątki, ale naprawdę w tysiące zamówień. Trudno jest to uchwycić w każdym zamówieniu i tak naprawdę wymagałoby to dobrego programu badawczego, ale także odciążenia od pracy konkretnych osób na bardzo długi czas, żeby zweryfikować każde zamówienie pod kątem zaistniałego czy zidentyfikowanego konfliktu interesów” [R8].

Konflikt interesów jedynie sporadycznie jest ujawniany przez pracowników badanych urzędów. Większość respondentów twierdzi, że nie spotkała się z przykładami sygnalizowania sytuacji konfliktu interesów przez pracowników. Brak zgłoszeń pojawia się nawet w urzędach, które uruchomiły specjalne procedury anonimowego sygnalizowania o konflikcie interesów i korupcji, zapewniające wysoki poziom bezpieczeństwa sygnalistów. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest interpretowanie sygnalizowania nieprawidłowości w kategoriach donosu, naruszenia środowiskowej solidarności, połączone z postrzeganiem kierownictwa urzędu w kategoriach „my – oni”. Istotną rolę odgrywa także wpływ – opisywanej wyżej – ograniczonej identyfikacji ze służbą cywilną i słabości środowiskowych mechanizmów kontroli społecznej.

„Nie zdarzyło się [zgłoszenie nieprawidłowości]. Nawet próbowaliśmy takiego anonimowego maila antykorupcyjnego. Bo tak to trudno jest przyjąć, ale można sobie wysłać anonimowego maila, że ktoś ma takie wiadomości” [R9].

„Mamy stronę, na której może anonimowo zgłosić się każdy obywatel czy pracownik, zgłosić jakikolwiek problem z wystąpieniem korupcji czy konfliktu interesów, i to są takie magiczne instytu-

cje, które – wydawało się – rozwiązują problem, ale nie przypominam sobie ani jednego poważnego zgłoszenia. Miesiąc w miesiąc otrzymuję taki raport o tym, ile zgłoszeń i jakie. Jeśli byłoby to poważne zgłoszenie, to całą procedurę uruchamiamy i trzeba reagować – nie przypominam sobie ani jednego poważnego zgłoszenia, które taką drogą by dotarło” [R15].

Jedynie w kilku urzędach pojawiły się pojedyncze sytuacje sygnalizowania przez pracowników potencjalnego konfliktu interesów. Były one weryfikowane przez kierownictwo urzędów, po potwierdzeniu zarzutów spotykały się zaś z reakcją wobec osób zaangażowanych i podjęciem działań prewencyjnych (na przykład wyłączenie z rozstrzygania sprawy, przesunięcie do innych zadań).

„Zdarzyły się [takie sprawy]. Wiem o kilku przykładach w urzędzie, że pracownicy sygnalizowali [...], może one nie wystąpiły właśnie dlatego, że sygnalizowali. Sygnalizowali i została dokonana zmiana, zajmowały się inne osoby [...]. W ostatnich latach to były chyba dwie czy trzy sprawy. Kilka. Niewiele” [R6].

„Czy to w formie anonimowej, czy właśnie telefonicznej były sytuacje informowania o istnieniu jakiegoś konfliktu interesów. My z tej działki, którą ja się zajmuję, sprawdzaliśmy niektóre tutaj rzeczywiście konflikty interesów. [...] większa liczba spraw to są jakieś spory między pracownikami i, niestety, takie konflikty personalne, [...] których rezultatem jest donos na kogoś i zwracanie uwagi czy organów ścigania, czy tutaj biura procedur antykorupcyjnych właśnie na konkretną osobę, a bardzo często są to mało wiarygodne informacje” [R8].

Niewielką rolę w ujawnianiu sytuacji konfliktu interesów odgrywają media i organizacje pozarządowe. Media jedynie sporadycznie poruszają kwestię konfliktu interesów, przedstawiając przykłady naruszeń prawa czy złamania zasad bezstronności. Zdaniem badanych, większość zarzutów dotyczących występowania konfliktu interesów, jakie sygnalizują media, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Media są postrzegane bardziej jako źródło nieuzasadnionej krytyki niż jako instytucja kontrolująca działalność administracji. Podobnie wygląda sytuacja w wypadku organizacji pozarządowych, w niewielkim stopniu zainteresowanych problematyką konfliktu interesów i pełnieniem funkcji kontrolnych nad działaniami administracji. W wypowiedziach respondentów nie pojawił się żaden przykład ujawnienia konfliktu interesów przez organizacje pozarządowe. Brak systemowych mechanizmów zgłaszania przejawów konfliktu interesów w większości urzędów nie jest wystarczająco kompensowany monitorowaniem i kontrolą administracji publicznej przez media i organizacje strażnicze.

„Najczęściej to były albo chybione strzały, albo informacje takie, na które odpowiadaliśmy w trybie prawa prasowego. Nie przypominam sobie takiego celnego przykładu wskazania na konflikt interesów” [R15].

„Była taka sytuacja, że w stosunku do mnie ktoś wysłał informację, pewnie z jakiejś firmy konkurencyjnej, że udzieliłem zamówienia konkurentowi. Oczywiście media się ze mną skontaktowały i to było już tak negatywnie nastawione, jak się [jednak] okazało, w ogóle takiego kontraktu nie było w ministerstwie. [...] Media są wykorzystywane często do tego, żeby wprowadzić w błąd, źle o czymś napisać. [...] Jeżeli chodzi o organizacje pozarządowe, nie miałem żadnego sygnału i kontaktu” [R18].

„Organizacje pozarządowe chyba [...] nie zwracały uwagi na istniejące tutaj konflikty interesów [...]. Przynajmniej z perspektywy mojej działalności nie przypominam sobie takich sytuacji. [...] Konflikt interesów i kwestie bycia w pewnym konflikcie interesów są dosyć proste do zidentyfikowania i te dokumenty, to znaczy jeśli wiadomo, o jakie dokumenty prosić na przykład w celu zweryfikowania pewnych konfliktów interesów, jeśli też i przedstawiciele mediów, organizacji pozarządowych wiedzą, w jaki sposób tutaj troszeczkę przycisnąć urząd czy administrację, i wiedzą, o co pytają. Bo bardzo często można mówić o konflikcie interesów, nie wiedząc, czy ten konflikt istnieje, i tutaj albo prosząc też o dokumenty, które wcale tego nie zweryfikują, albo nie pokażą, że ten konflikt jest” [R8].

5.3.2. Przygotowanie pracowników urzędów do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów

Zdecydowana większość badanych jest przekonana o dobrym przygotowaniu pracowników swoich urzędów do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów. Dotyczy to zwłaszcza pracowników o najdłuższym stażu pracy i urzędników służby cywilnej, w mniejszym zaś stopniu urzędników o niewielkim doświadczeniu.

„Myślę, że są przyzwoicie przygotowani. Bo to jest tak [...], że wiemy o sobie tyle, ile nas sprawdzono. Nigdy nie jestem gotowa dać sobie ręki uciąć, że każdy zachowa się właściwie [...]. Nie mam wątpliwości, że wiedzą, jak się zachować w wypadku własnego konfliktu interesów” [R4].

„Ogólnie nie udało się nikomu złapać nas, jako pracowników ministerstwa, na takim rzeczywistym zaistnieniu tego konfliktu – a przynajmniej ja takiej sytuacji nie kojarzę, tak więc uważam, że będąc bacznie obserwowani, musimy się, jako cała grupa, poruszać w miarę bezpiecznie, skoro nie ma takich ewidentnych na to przykładów, a nie wierzę, żeby w dzisiejszych czasach coś, co dałoby się dobrze sprzedać, pozostało nieodkryte” [R13].

Odpowiednie przygotowanie jest rezultatem zdobycia przez pracowników wiedzy o konflikcie interesów, w tym przede wszystkim znajomości przepisów, zasad służby cywilnej i szczegółowych regulacji wypracowanych w niektórych urzędach. Wypowiedzi badanych wskazują brak jednolitego, zintegrowanego podejścia do przekazywania wiedzy o konflikcie interesów i zasadach postępowania w sytuacji konfliktu interesów. Każdy resort realizuje odrębną koncepcję informowania, wykorzystując inne źródła wiedzy i metody jej rozpowszechniania. Jedynie nieliczne urzędy wykorzystują kilka źródeł informacji, prowadząc systematyczne działania edukacyjne.

Dla części urzędów wystarczającym warunkiem zapobiegania konfliktowi interesów jest znajomość Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów¹¹⁷, zawierającego zasady obowiązujące w służbie cywilnej. Zakłada się, że wiedza o zasadach i wartościach służby cywilnej automatycznie przełoży się na umiejętność identyfikacji sytuacji konfliktu interesów i wywoła pożądane reakcje ze strony urzędników.

„Każdy pracownik kwituje, że [zarządzenie] przeczytał. W każdym departamencie jest dokument, że pracownik zapoznał się z tym przepisem. Dla mnie jest to taki katechizm urzędniczy. I tam

¹¹⁷ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

są wszystkie wymienione [...] elementy, których urzędnik powinien przestrzegać, i są pokazane również sytuacje, do których urzędnikowi nie wolno dopuścić, doprowadzić” [R5].

W innych urzędach istotnym elementem przygotowania do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów jest udział w służbie przygotowawczej, będącej dla części nowych urzędników najważniejszym wprowadzeniem do świata administracji. O ile znajomość Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów jest wymagana od każdego urzędnika administracji rządowej, o tyle udział w programie służby przygotowawczej zależy obecnie od decyzji kierownictwa poszczególnych urzędów. Część badanych wskazuje niewielką użyteczność programu w kształtowaniu postaw i etosu urzędników służby cywilnej. Również w tym wypadku się zakłada, że znajomość obowiązujących przepisów i regulacji będzie wystarczającym warunkiem rozpoznawania sytuacji konfliktu interesów i umiejętności zachowania w tych sytuacjach.

„Najważniejsze źródło wiedzy dla nowego pracownika, ponieważ mówimy przede wszystkim o nowych pracownikach – pracownicy z wieloletnim stażem po prostu wiedzą. Nowy pracownik przechodzi tak zwaną służbę przygotowawczą. [...] Jest informowany dosyć szczegółowo, musi poznać procedurę administracyjną, której jednym z ważnych elementów jest wyłączenie pracownika w wypadku konfliktu interesów. Musi się zapoznać [...] między innymi z zarządzeniem w sprawie zamówień publicznych, gdzie też jest wyraźnie akcentowany fragment, że w każdym wypadku należy składać oświadczenia i jak należy postąpić [...], kiedy ma się jakieś podejrzenie, że mogłoby się nie być bezstronnym” [R3].

„Myślę, że w dużo większym stopniu niż inne ministerstwa funkcjonujemy w obszarze etyki w zapobieganiu konfliktów, [...] moduł etyki w służbie przygotowawczej jest u nas obowiązkowy. Jest określone, co być musi, a gdzie indziej szkolenia nie są obowiązkowe” [R9].

„Służba przygotowawcza [...] stała się nieobowiązkowa i w gruncie rzeczy niewiele osób się na nią kieruje. Osoby świeżo zatrudnione w administracji rzadko się tam kieruje. W zasadzie muszą być bardzo młodzi, nieprzygotowani, żeby mogli tego doznać. A ta służba przygotowawcza nie tylko miała dawać wiedzę podstawową i z zakresu zamówień publicznych, konstytucji, prawa administracyjnego. Ona miała przede wszystkim budować postawy. Ona tego nie robi, po pierwsze [dlatego], że niewiele osób jest na nią wysyłanych. Po drugie, dlatego, że prowadzą ją firmy komercyjne, które nie mają zielonego pojęcia. Nie mogłyby budować postaw, ponieważ nie wiedzą, co to jest. Nie dlatego, że są złe, tylko dlatego, że nie znają tego świata. Nie mają tego etosu” [R20].

Niewielka część urzędów pozostawia problematykę konfliktu interesów w sferze bezpośrednich relacji między pracownikami a przełożonymi. Najważniejszym źródłem wiedzy są tutaj nieformalne rozmowy prowadzone z przełożonymi lub kolegami z pracy. Część badanych podkreśla kluczową rolę kadry kierowniczej odpowiedzialnej za przekazywanie wiedzy o postępowaniu w sytuacjach konfliktu interesów oraz informowaniu pracowników o wytycznych i instrukcjach opracowanych w macierzystych urzędach.

„Najwięcej rzeczy człowiek dowiaduje się na korytarzu. To jest normalne. Formalnie się o takich rzeczach nie mówi, ponieważ to są rzeczy wstydlive często, nieprzyjemne, niekorzystne, jeśli chodzi o obraz instytucji” [R5].

„Źródłem wiedzy powinien być niewątpliwie przełożony. Zwłaszcza jeśli coś nowego się pojawia w tym zakresie lub jeśli pojawiają się jakieś potencjalne zagrożenia. [...] Procedujemy ustawę,

ponieważ jakieś nowe zadania się pojawiają, to wówczas przełożony powinien o tym informować i wskazywać, [...] że tutaj trzeba uważać” [R4].

„Tak naprawdę są również informowani [...] przez codzienną praktykę, [...] przez to, w jaki sposób są wydawane [...] wytyczne, [...] wewnętrzne przełożenie obowiązujących przepisów – na co wyrażamy zgodę, na co nie wyrażamy zgody, czyli co uznajemy za dopuszczalne, a co uznajemy za niedopuszczalne” [R2].

Wielu badanych informuje o organizowaniu specjalnych programów szkoleniowych poruszających problematykę konfliktu interesów. W zdecydowanej większości są to szkolenia antykorupcyjne, na których zagadnienia konfliktu interesów są jednym z wielu poruszanych tematów. Część respondentów zauważa sporadyczny charakter i brak ciągłości w prowadzeniu szkoleń, część zaś postuluje większe powiązanie programu szkoleń z praktyką. W kilku ministerstwach w ostatnich latach nie prowadzono żadnych szkoleń obejmujących problematykę konfliktu interesów.

„Tego typu szkolenia mamy i prowadzimy. Polegają na analizie konkretnych przykładów, jak się należy zachować w różnych sytuacjach. Czasami [wykorzystuje się] źródła wiedzy, ale oczywiście to jest tak, że ani przepisami, ani szkoleniami nie jesteśmy w stanie tak do końca uregulować postawy etycznej każdego pracownika – to jest sprawa oczywista” [R2].

„Było w 2010 roku tutaj organizowane szkolenie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne dla pracowników. Nie pamiętam, kto dokładnie był objęty, ale było to dosyć szeroko. Szkolenie antykorupcyjne z pokazaniem takich mechanizmów, w których mogłyby być podejrzenia stronniczości, konfliktu interesów czy narażenia na korupcję” [R3].

„Są takie szkolenia, przynajmniej raz w roku się odbywają, właściwie wszyscy mają możliwość wzięcia w nich udziału, zresztą jest to ich obowiązek. Dużo trudniej jest ze znalezieniem kogoś, kto o konflikcie interesów ciekawie potrafi opowiedzieć i fajnie to zilustrować, w taki sposób, żeby było to do zapamiętania dla osób, które się zajmują dziś, tu i teraz tym, a nie historiami wymyślonymi” [R13].

Część rozmówców podkreśla istotną rolę działalności doradców etycznych. Są oni zarówno źródłem wiedzy, jak i dostarczają wskazówek postępowania w wybranych sytuacjach. W niektórych urzędach posiadają także uprawnienia do reprezentowania sygnalistów ujawniających konflikt interesów.

„To są takie osoby, do których każdy, kto ma podejrzenie, że jest konflikt albo ktoś jest w konflikcie, może przyjść po radę. To jest zupełnie anonimowe. Ja dostaję takie tylko ogólne informacje, czy jest dużo takich sytuacji. Nie ma dużo, ale są. Rzeczywiście ludzie chodzą i się dopytują, czy jak oni zrobią tak i tak, to czy to może [być konflikt interesów], czy nie może być [taki] konflikt” [R9].

5.3.3. Polityka urzędu wobec konfliktu interesów

W zdecydowanej większości urzędów problem konfliktu interesów nie został przełożony na spójną koncepcję działania, która integrowałaby rozproszone oddziaływania szkoleniowe i wewnętrzne regulacje opracowane w części ministerstw. Przekonują o tym odpowiedzi badanych proszonych o scharakteryzowanie polityki urzędu dotyczącej konfliktu interesów. W wielu resortach dominuje przekonanie, że wystarczającymi instrumentami przeciwdzia-

łania konfliktowi interesów są powszechnie obowiązujące regulacje dotyczące między innymi zamówień publicznych, dodatkowego zatrudniania czy składania oświadczeń majątkowych, wspierane kodeksem etycznym służby cywilnej. Część ministerstw wprowadza nadprogramowe rozwiązania w formie wewnętrznych regulacji czy specjalistycznych szkoleń albo (w jednostkowych wypadkach) tworzy wyspecjalizowane jednostki organizacyjne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji i konfliktowi interesów. Przykłady wprowadzania dodatkowych rozwiązań są w większym stopniu konsekwencją aktywności poszczególnych ministerstw, dostrzegających zagrożenia wynikające z pojawiania się konfliktu interesów, niż realizacją spójnego planu działań w całej administracji rządowej. W żadnym z badanych resortów nie podjęto próby opracowania całościowej strategii przeciwdziałania konfliktowi interesów. Jak się wydaje, powyższy stan rzeczy jest skutkiem przekonania zarówno o niewielkim znaczeniu problemu, jak i o skuteczności istniejących rozwiązań. Opinie urzędników wydają się trafnie odzwierciedlać poglądy dotyczące potrzeby przeciwdziałania konfliktowi interesów, jakie dominują w społecznym otoczeniu administracji publicznej. Problem konfliktu interesów nie został dotąd włączony do agendy największych partii politycznych, nie jest także uznawany za istotne zagrożenie przez najważniejszych interesariuszy administracji publicznej: związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców, media czy większość organizacji pozarządowych.

„Konkretne działania pod tytułem «unikanie konfliktu interesów» – taka procedura chyba nie istnieje. Tak samo jak procedura kontroli zarządczej [...]. Wszystkie działania, które prowadzimy po to, żeby urzędnik wykonywał swoją pracę odpowiedzialnie, kompetentnie, terminowo, to są również działania, które mają na celu niedopuszczenie do konfliktu interesów” [R5].

„Nie ma jakiejś polityki ogólnej, jakiejś takiej *stricte* zapobiegającej konfliktowi interesów. Po wiem tak, to jest nadzór przez poszczególnych zarządzających dyrektorów nad powierzonymi im departamentami. To jest polityka rekrutacji, która pozwala, mam nadzieję, wyłowić osoby, które będą unikały pokus czy wejścia w konflikt interesów, a to jest wychowywanie tych pracowników w jakiś wartościach” [R7].

„My nie mamy wprost takich rozwiązań. To antykorupcyjne jest, ale ono jest i szersze, i trochę obok. [...] Kodeks etyki służby cywilnej też mówi o takich rzeczach, ale czy rzeczywiście te opisane tam przykłady wprost przekładają się na świadome unikanie tego typu sytuacji albo działanie poprawne – trudno mi powiedzieć. Uważam, że im coś ogólniejsze, tym przełożenie na rezultat jest mniejsze” [R16].

Jedynie w nielicznych urzędach zainteresowanie problemem konfliktu interesów – jako części działań antykorupcyjnych – doprowadziło do powołania wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej czy opracowania wewnętrznych zasad określających postępowanie pracowników w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów. Nawet jednak w tych wypadkach kwestie konfliktu interesów nie przełożyły się na wypracowanie całościowej strategii przeciwdziałania.

„Utrzymywanie takiej komórki, która zajmuje się w ogóle kwestiami korupcji i kwestiami konfliktu interesów, wszystkimi kwestiami etycznymi, pokazuje, że jest to problem, ale [także], że chcemy sobie w jakiś sposób z tym problemem radzić. [...] brak jest takiego skutecznego programu zarządzania tym konfliktem interesów i takiego ogólnego podejścia do konfliktu interesów. To na pewno

jest mankament jednolitej strategii w zwalczaniu, między innymi, konfliktu interesów, ponieważ najbardziej interesują nas te kwestie korupcyjne, ale konflikt interesów może do tej korupcji też prowadzić, być przyczyną korupcji. Na pewno więc nie pomijamy tego aspektu, [...] powiedzmy, że udało nam się przez parę lat doświadczeń i badania konkretnych sytuacji dojść do konkluzji, że potrzebny jest większy program, bardziej właśnie wskazujący to zainteresowanie się konfliktem interesów w szerszym obszarze – i to temu ma służyć między innymi właśnie strategia antykorupcyjna” [R8].

5.3.4. Skuteczność instrumentów wykorzystywanych w przeciwdziałaniu konfliktowi interesów

Brak jednolitej (spójnej) polityki wobec konfliktu interesów nie przesądza o nieskuteczności poszczególnych instrumentów przeciwdziałania stosowanych przez urzędy administracji rządowej, wypowiedzi badanych ujawniły bowiem wiele efektywnych form reagowania na sytuacje potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów.

Do najczęściej wymienianych rozwiązań należą regulacje w zakresie zamówień publicznych i podejmowania dodatkowego zatrudnienia, to jest sfer, które powszechnie są uznawane za najbardziej podatne na występowanie konfliktu interesów. Niewielka grupa respondentów wskazuje również prewencyjną rolę składania oświadczeń majątkowych.

„Dobór składów komisji przetargowych, bardzo duża przejrzystość tego. Najwyższa Izba Kontroli i żadne jednostki kontrolne zewnętrzne od lat nie kwestionują żadnego zakupu i żadnego zamówienia publicznego, także te rodzaje działalności prowadzą bardzo dobrze przygotowane osoby. Całe zakupy publiczne. To samo dotyczy udzielania dotacji. Są to procedury przejrzyste, widoczne” [R20].

„Ogólnie mocną stroną jest to, że w każdym procesie, choćby jeśli chodzi o udzielenie zamówienia publicznego, jest zaangażowanych kilka podmiotów, komórek organizacyjnych. To już powoduje wzmocnienie procesu, jakby transparentności: gromadzimy dokumenty, widać procedurę na każdym etapie. Widać, kto podjął jaką decyzję, komisje dokonujące oceny ofert też są wieloosobowe i rekrutujące przedstawicieli z co najmniej dwóch departamentów lub biur. To więc już jakby przeciwdziała, moim zdaniem, wystąpieniu sytuacji z gatunku konfliktu interesów” [R12].

„To przede wszystkim przestrzeganie spraw związanych z analizą i składaniem oświadczeń majątkowych. Zgody na dodatkowe zajęcia zarobkowe. Te rzeczy są bardzo mocno przestrzegane, pilnowane i rzeczywiście konsekwentnie realizowane” [R2].

Przykładem skutecznych instrumentów stosowanych w wybranych urządach są wewnętrzne regulacje dotyczące postępowania w sytuacjach konfliktu interesów, będące zazwyczaj częścią działań antykorupcyjnych. Efektywnym, choć rzadko spotykanym przykładem regulacji są zarządzenia dotyczące osób odchodzących z administracji. Jedyne niewielka część badanych uważa za konieczne wprowadzenie instrumentów wczesnego wykrywania konfliktu interesów i zapobiegania mu, w tym analiz ryzyka, realizowanych w ramach strategii antykorupcyjnych.

„Jest decyzja ministra, jak powinien się zachowywać pracownik w kontaktach z przedstawicielami firm, z lobbystami, z samymi przedsiębiorcami. I tutaj, [...], myślę, że [...] patrząc na skalę, [...] przynajmniej z 90% całego resortu zna tę regulację, ponieważ ona jest stosunkowo krótka, tak żeby też nie zniechęcać i nie przeregulować pewnych tematów związanych z konfliktem interesów, moż-

na bowiem wydawać książki, ale nikt tego nie przeczyta [...], to jest taka decyzja, która pokazuje, też przeciwdziałła konfliktom interesów. Właśnie jak zachować się, gdy ktoś będzie chciał sponsorować pewnego rodzaju przedsięwzięcia, jak zachować się w trakcie różnego rodzaju spotkań, konferencji, czy na jakie konferencje mogą pojechać, co będzie konfliktem, a co nie będzie tym konfliktem. [...] wydaliśmy już ponad [...] czterdzieści takich interpretacji, jak się zachowywać w konkretnych sytuacjach. I one są też publikowane w wewnętrznej sieci ministerstwa” [R8].

„Jak radzić sobie z konfliktem interesów w sytuacji osób, które odchodzą [...], co się z nimi dzieje dalej. To też jest kwestia, czy to jest korupcja, czy podejmując pewnego rodzaju działania przy udzielaniu zamówienia, ja już nie jestem w konflikcie interesów takim, że za chwilę odejdę na przykład do tej firmy i będę wykonywał ten kontrakt, nad którym właśnie pracuję, ale po stronie zamawiającego. Dlatego tutaj też [jest] wprowadzona regulacja [...], która zakazuje przez trzy lata zatrudniania się, zatrudnienia takiej osoby” [R8].

„[Powinny to być] analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń korupcyjnych. One wymagają takiego świadomego przyjrzenia się swojemu sposobowi funkcjonowania i wynalezieniu takich elementów, w których mogłoby dojść do zakłóceń. Najpierw trzeba spojrzeć, czy taki sposób funkcjonowania może spowodować sytuację, w której to ryzyko jest podwyższone. [...] to wymaga takiego świadomego spojrzenia na konsekwencje wszystkich czynności, które się wykonuje, po to, żeby osiągnąć ten cel [...]. W to zaszyty jest – zakładam – konflikt interesów, ale to nie jest do końca wyciągnięte przed nawias” [R16].

W niektórych urzędach skutecznym instrumentem przeciwdziałania konfliktowi interesów są także decyzje o delegowaniu uprawnień do podejmowania decyzji dotyczących podziału środków publicznych przez niezależnych ekspertów lub włączanie niezależnych podmiotów w skład zespołów nadzorujących planowanie i realizację działań publicznych.

„W wielu obszarach tak naprawdę oddaliliśmy prawo decydowania zespołom ekspertów, gremiom naukowym. Jednocześnie w jakiś sposób zapewniając tę niezależność. Czyli nie urzędnik decyduje, kto jakie pieniądze dostanie, tylko eksperci i pewien ranking wypracowany przez tych ekspertów na podstawie ich wiedzy fachowej. [...] Rozpraszamy w ten sposób możliwość powstania konfliktu interesów” [R4].

Wypowiedzi badanych ujawniły także wiele słabych stron przeciwdziałania konfliktowi interesów. Należy do nich przede wszystkim sfera kształtowania wiedzy, świadomości i postaw. Niewielka liczba szkoleń czy ich koncentracja na poznaniu istniejących regulacji prawnych istotnie ogranicza możliwość ukazywania norm i wartości wyznaczających zachowania urzędników administracji publicznej.

„Ciągle jednak dostrzegam brak wiedzy – i to takiej właśnie wiedzy elementarnej, związanej z wykonywaniem codziennych obowiązków, z brakiem pokory i z brakiem poczucia służby. To nasza świadomość doprowadzi nas do tego, że będziemy państwem lepszym, mądrzejszym – i obywatele będą mieli zaufanie do tego państwa” [R17].

„Wydaje mi się, że w tej chwili, jeżeli chodzi o zarządzanie konfliktem interesów, to brakuje tego elementu szkoleniowego, o którym rozmawialiśmy [...]. Wychodząc nawet od kadry zarządzającej, nie ma takiego cyklu przekazywania tej wiedzy” [R18].

Część wypowiedzi wskazuje potrzebę większej standaryzacji procedur i zachowań ograniczających obszar swobodnych decyzji urzędników. Postuluje się zarówno wprowadzenie

wewnętrznych regulacji, opracowanie poradników czy zasad postępowania w sytuacji zagrożenia konfliktem interesów, jak i uszczegółowienia procedur postępowania w tych sytuacjach.

„Nie mamy zarządzenia, jak postępować w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów. Myślę, że zwłaszcza osoby, które są młodsze stażem jeśli chodzi o pracę, mogą się czasami wstydzić zapytać przełożonego albo być niepewne, co zrobić – czy przyznać się, czy się nie przyznać. Tego typu poradnik jakiś, krok po kroku, albo instrukcja postępowania pewnie by ułatwiała albo przynajmniej normalizowała [tę sytuację]” [R12].

„Muszą być wystandaryzowane i opisane [procedury]. W administracji najczęściej te obszary, w których nie wiadomo, co zrobić, występują na styku, to znaczy na styku różnych pionów, komórek. I po to, żeby temu zaradzić, po to, żeby nie było tych obszarów, takich ciemnych czy szarych: jeden coś zrobił, drugi coś ma zrobić, ale w środku jest coś, z czym nie wiadomo, co zrobić [...]. Ja jestem zwolennikiem jednak wprowadzenia rozwiązań procesowych do zarządzania. Na każdym etapie wiadomo, kto co ma zrobić i w jakim czasie, ilu do tego jest przeznaczonych ludzi, jaki ma być produkt na końcu. To podejście jeszcze nie funkcjonuje w administracji. Wydaje się, że ono ma bardzo duże znaczenie dla niwelowania tego typu konfliktów, o których dziś rozmawiamy” [R2].

Istotnym ograniczeniem przeciwdziałania konfliktowi interesów są postawy i zachowania samych urzędników, stanowiące często trwałe elementy kultury organizacyjnej. W wielu wypowiedziach pojawia się kwestia niechęci pracowników do ujawniania sytuacji konfliktu interesów. Zdaniem części badanych, fiasko programów sygnalizowania nieprawidłowości wynika w znacznej mierze z głęboko zakorzenionych postaw solidarności grupowej i słabej identyfikacji z miejscem pracy czy korpusem służby cywilnej. Niski poziom identyfikacji jest także skutkiem braku wzmocnień oferowanych przez administrację publiczną, widoczny szczególnie w wypadku relatywnie niskiego poziomu wynagrodzeń urzędników.

„Oczekujemy, że wy zadziałacie, ale uważamy, że do waszych obowiązków należy baczenie, czy gdzieś się któreś z tych rzeczy nie pojawiają. Ciężkie jest to do osiągnięcia w naszym społeczeństwie, wiadomo, że każdy się donoszeniem brzydzi, ale system nie jest systemem donosów, ponieważ donos jest albo wtedy, gdy nie dotyczy rzeczy prawdziwej, albo [wtedy, gdy] ma, powiedzialbym, zupełnie inny zamiar. Jeśli jednak dostrzegamy, że gdzieś w organizacji dzieje się krzywda, to powinniśmy w sposób możliwie miękki na tym etapie zwrócić na to uwagę” [R13].

„Pracownik administracji powinien wiedzieć [...], że chce tu pracować, chce robić ważne rzeczy dla kraju, dla państwa, które mu płaci na takim poziomie, na jaki je stać. I to jest element związany z tym, że na tym styku między administracją a biznesem, [...] kiedy te zarobki nie są najwyższe, może dochodzić do pokus związanych z tym, aby ten konflikt interesów rozstrzygnąć na niekorzyść administracji, państwa” [R2].

5.3.5. Rekomendacje dotyczące przyszłych działań

Przeciwdziałanie konfliktowi interesów w administracji rządowej obejmuje zarówno regulacje, wytyczne, instrumenty kontroli i sankcje, jak i działania wpływające na postawy i zachowania samych urzędników. Wyniki badania ujawniają różnice zdań dotyczące za-

sadności wykorzystywania poszczególnych instrumentów i kierunków przyszłych działań. Różnicowanie opinii o kształcie przyszłej polityki przeciwdziałania konfliktowi interesów jest wyznaczone przez odmienne podejścia do skutecznych metod kształtowania zachowań urzędników administracji rządowej. Pierwsze podejście opiera się na założeniu, że naruszanie norm wynika przede wszystkim z braku skutecznych instrumentów kontroli i powiązanych z nimi sankcji. Świadomość niewielkiego prawdopodobieństwa wykrycia konfliktu interesów – w połączeniu z przekonaniem o niskiej dolegliwości kar stosowanych w wypadku ujawnienia konfliktu – jest najważniejszą przyczyną naruszania zasady bezstronności. Drugie podejście zakłada, że najważniejszą rolę odgrywa wysoki stopień akceptacji oraz internalizacji wartości i norm sektora publicznego. Silna identyfikacja z wartościami i świadomość podzielenia standardów etycznych przez znaczną część środowiska zawodowego stanowią główną zaporę przed angażowaniem się w sytuacji konfliktu interesów. W opinii zdecydowanej większości badanych, przyszła polityka przeciwdziałania konfliktowi interesów powinna uwzględniać oba podejścia. Znaczne różnice zdań dotyczą jednak proporcji między strategią kontroli a strategią kształtowania postaw.

Strategia kontroli jest podzielana jedynie przez nielicznych badanych. Jej zwolennicy uznają, że kwestią o kluczowym znaczeniu jest zwiększenie zakresu istniejących regulacji, objęcie regulacjami nowych obszarów zagrożeń, tworzenie wewnętrznych systemów ujawniania konfliktu interesów, przede wszystkim zaś skuteczne reagowanie i stosowanie sankcji w wypadku przekraczania przepisów czy zasad etycznych. W opinii tej grupy badanych to właśnie brak zdecydowanych reakcji wobec pracowników pozostających w konflikcie interesów jest głównym czynnikiem sprzyjającym atmosferze ignorowania i tolerowania tego typu zachowań.

„Ja też na początku miałem podejście mocno edukacyjne. Wydaje mi się jednak, że o wiele większą skuteczność ma kwestia wyciągnięcia konsekwencji i bycia skutecznym po prostu w wyciągnięciu konsekwencji w stosunku do osób, które naruszają pewnego rodzaju zasady – i ta informacja o wiele szybciej się roznosi po ministerstwie, po urzędzie, po resorcie, niż edukacja. Edukacja jest, niestety, tak traktowana, może tylko w administracji, ale bardzo często jest traktowana jako kolejne szkolenie, kolejny papier [...]. Oczywiście warto informować, oczywiście warto dyskutować, tylko że obecnie nie mamy tak jeszcze podniesionych standardów, żeby zrezygnować z tego elementu dyscyplinującego i pewnego rodzaju [...] sankcjonującego. Tutaj skuteczność właśnie w wykrywaniu i dyscyplinowaniu ma, według mnie, istotniejsze znaczenie niż ten walor edukacyjny. [...] Bez tego elementu dyscyplinującego to przekazywanie wiedzy nie ma, nie będzie miało takiego znaczenia, ponieważ każde ministerstwo może się pochwalić, że przeszkoliło wszystkich pracowników, ale to nie wyeliminuje konfliktu interesów” [R8].

„[...] gdyby coś takiego zaistniało, ostracyzm środowiska urzędniczego, administracyjnego – i tak naprawdę wykluczenie z korpusu na stałe. Nie machanie ręką, nie lekceważenie, tylko podejmowanie naprawdę ostrych działań. Wybranie narzędzi do tego, że w wypadku stwierdzenia [konfliktu interesów], [...] jak się wyklucza ze służby cywilnej, to się wyklucza na całe życie. Nie ma żadnego powrotu. Po prostu żeby każdy wiedział, że ma podwyższone ryzyko, żeby mu się nie opłacało” [R3].

Niewielka grupa badanych opowiada się za podejściem w równym stopniu łączącym regulacje, standaryzację procedur czy kontrolę zachowań z działaniami poszerzającymi wiedzę, przede wszystkim zaś kształtującymi postawy. Oba podejścia powinny być stosowane równolegle, nie istnieje bowiem wyraźna potrzeba preferowania jednego z nich.

„Administracja rządowa powinna też wyciągać wnioski z kontroli zewnętrznych [...], wskazujących pewne mechanizmy, pewne wnioski, które też powinny się przekuć na wewnętrzne procedury i powinny się ewentualnie przekładać na zmianę przepisów. Ale, z drugiej strony, nie można porzucać kwestii związanej z kształtowaniem postaw urzędników. [...] W dłuższej perspektywie ukształtujemy tę administrację w taki sposób, która świadomie, zdecydowanie będzie wiedziała, jak rozwiązywać te konflikty, które powstają. Dla mnie to są dwie drogi działania, cały czas wspierające się” [R2].

Większość badanych uważa, że w najbliższej przyszłości polityka dotycząca konfliktu interesów powinna się koncentrować przede wszystkim na kształtowaniu postaw i na budowaniu kultury organizacyjnej, w której powszechna akceptacja wartości i zasad służby cywilnej będzie tworzyć najbardziej skuteczną ochronę przed pojawianiem się sytuacji konfliktu interesów. Opinie te są uzasadniane zarówno przekonaniem o niewielkiej skuteczności prawnej kontroli zachowań, jak i o znacznym wpływie zasad obowiązujących w środowisku zawodowym zintegrowanym wokół wspólnej misji, dzielącymi wspólne wartości i reagującym na sytuacje ich naruszania. W przeciwieństwie do uwag zwolenników strategii kontroli, zawierających wiele konkretnych instrumentów i regulacji, opinie o potrzebie kształtowania postaw i budowy kultury organizacyjnej nie są zazwyczaj przekładane na konkretne propozycje działań. Do nielicznych sugestii zmian należą postulaty modyfikacji w systemie rekrutacji do służby cywilnej, preferujące kandydatów o silnej motywacji do pracy w sektorze publicznym, i propagowanie wartości służby cywilnej wśród pracowników o najkrótszym stażu pracy.

„Jedyne rozwiązanie, tak mi się wydaje, skuteczne, to jest próba tworzenia pewnej kultury w organizacjach, wrażliwości. [...] Nie jesteśmy w stanie skodyfikować, wymienić wszystkich sytuacji – tak kazuistycznie wymienić: «na taki konflikt należy tak reagować». [...] Prawo da się skodyfikować i opisywać w ten sposób, że za takie zdarzenie grozi taka sankcja albo należy tak postąpić. W sytuacjach, kiedy mamy do czynienia z etyką, tylko ogólne normy możemy stosować, możemy budować taką kulturę organizacji, żeby powstał nawyk takiej refleksji, za każdym razem: «Czy przypadkiem nie ma tu konfliktu, jak powinienem tu zareagować, aby było to zgodne z zasadami?»” [R15].

„Sferę zakazów, nakazów obarczonych sankcjami mamy nawet nieco już przerośniętą, zawsze jednak więcej uwagi warto poświęcić, żeby ludzi skłonić do myślenia pewnymi kategoriami i odnoszenia się do pewnych standardów, a nie czytania regulacji” [R13].

Zdaniem badanych, budowanie kultury organizacyjnej opartej na idei służby państwu nie jest możliwe bez znacznego wzmocnienia prestiżu i stworzenia stabilnych warunków rozwoju korpusu służby cywilnej. Utrzymywanie się negatywnych stereotypów urzędników, wzmacnianych jeszcze przez media, prowadzi do narastającej frustracji w środowisku urzędniczym. Niski prestiż społeczny urzędników i krytyczny stosunek wielu środowisk opiniotwórczych sprawia, że motywacje do pracy na rzecz dobra wspólnego pozostają w wyraźnym kontraście do społecznych ocen pracy administracji publicznej. Dodatkowym

powodem frustracji jest relatywnie niski poziom wynagrodzeń, dotyczący szczególnie kadry kierowniczej i wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest narastające poczucie tymczasowości, z kolei dla wielu, szczególnie nowo zatrudnionych urzędników praca w administracji publicznej jest traktowana jako przejściowy etap kariery zawodowej. W tej sytuacji wyraźnie się zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się konfliktu interesów. Przekonanie o tymczasowości pracy w administracji publicznej znacznie zmniejsza odporność na pokusy podejmowania decyzji, kierując się interesami przyszłych pracodawców lub partii politycznych czy preferowania interesów najbliższej rodziny. Dodatkowym skutkiem jest dezintegracja środowiska zawodowego i związane z nim osłabienie kontroli społecznej. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga podjęcia działań dalece wykraczających poza rutynowe strategie przeciwdziałania konfliktom interesów.

„Kłopot polega na tym, że od urzędników wymaga się ogromnej wiedzy, wymaga się wysokich kompetencji, niezwyklej wartości etycznych: muszą być klarowni, czysti, bez żadnego zarzutu. A z drugiej strony, w prasie czy w telewizji co chwilę słyszymy, że urzędnicy to są darmozjady, którzy tylko i wyłącznie piją na co dzień kawę i zarabiają za dużo [...]. Ja wiem, że to nie jest tak prosto, że dołożymy trochę pieniędzy i wszyscy będą fantastyczni, ale te dwa nurty powinno się uspoźnić: kompetentni, zaradni, etycznie poprawni, doskonali, ale jednocześnie nie mówmy, że to jest ta grupa, która zarabia za dużo, której obcinamy. Nie da się inaczej” [R4].

„Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że mamy zamrożone wynagrodzenia w administracji od pięciu lat i [...] wszyscy atakują administrację, wszyscy robią złą prasę [...], niektóre przynajmniej osoby zaczynają myśleć o [pracy jako o] przejściowym etapie. Nie jako o pracy dla państwa w dłuższej perspektywie, tylko jako o przejściowym etapie, [...] zaczynają myśleć, jakie można odnieść korzyści z tego przejściowego etapu. Stąd jest tylko krok do ewentualnej pokusy. Tak sobie w życiu ułatwić, żeby na następnym etapie było łatwiej. Każda sytuacja pokusy jest jakimś dodatkowym ryzykiem. Im bardziej stabilną będziemy mieli kadrę, dobrze wykształconą, przyzwoicie opłacaną, to będziemy mieli mniejsze ryzyko [...]. Nie ściganie, ale stawianie na to, żeby nie warto było tracić. To jest zupełnie inny model. Pewnie bardzo trudny do osiągnięcia” [R3].

5.4. Podsumowanie

Badania ujawniły brak wspólnie podzielanej definicji konfliktu interesów. Zjawisko to jest rozumiane jako sprzeczność między dobrem wspólnym – pojmowanym często jako interes państwa – a dobrem jednostek i grup społecznych lub jako naruszenie zasady bezstronności służby cywilnej. Konflikt interesów bywa również interpretowany jako ścieranie się odmiennych interesów i celów administracji publicznej i jej interesariuszy, sprzeczność interesu państwa z interesami poszczególnych resortów albo wewnętrzna rywalizacja urzędów administracji rządowej.

Wypowiedzi uznające konflikt interesów za zagrożenie dla wartości dobra wspólnego, funkcjonowania państwa czy bezstronności decyzji administracji publicznej wskazują głęboką identyfikację z wartościami służby cywilnej i zrozumieniem jej roli we współczesnym społeczeństwie. Niepokojącym sygnałem są jednak opinie traktujące konflikt interesów jako stały element rywalizacji urzędów administracji publicznej. Jak się wydaje, podejście takie

jest w znacznym stopniu konsekwencją silnych podziałów resortowych oraz nadmiernej autonomizacji polskich ministerstw i urzędów centralnych.

Za najważniejsze negatywne konsekwencje występowania konfliktu interesów uznano zagrożenia dla zasad demokracji, koszty społeczne i ekonomiczne oraz negatywny wpływ na funkcjonowanie urzędu i jego wizerunek. Istnienie konfliktu interesów uważa się także za istotny czynnik osłabiający społeczne zaufanie do państwa i administracji publicznej.

Konflikt interesów jest postrzegany jako rezultat wielu czynników społecznych, kulturowych czy instytucjonalnych, chęci zysku czy prymatu wartości indywidualnych i rodzinnych nad wartościami państwa, ale także jako konsekwencja niewłaściwego doboru kadr do służby cywilnej, niskiego poziomu wynagrodzeń czy nadmiernego skomplikowania i nieprzejrzystości przepisów.

Konflikt interesów nie został dotychczas zdefiniowany jako istotny problem administracji publicznej i jest często uznawany za zjawisko o relatywnie niewielkim znaczeniu dla funkcjonowania urzędów, postrzegane głównie jako jeden z wymiarów problemu korupcji, dlatego podejmowane działania z nim związane stanowią element szerszych strategii antykorupcyjnych.

Zagrożenie konfliktem interesów pojawia się wszędzie tam, gdzie są podejmowane decyzje administracyjne, których konsekwencje wpływają na działania podmiotów zewnętrznych, szczególnie w procesie stanowienia prawa. Obszarami o największym zagrożeniu wystąpieniem konfliktu interesów są zamówienia publiczne i zatrudnianie w administracji publicznej.

Badania ujawniły silne zróżnicowanie opinii na temat częstości występowania konfliktu interesów w polskiej administracji publicznej. Zdaniem części badanych, nawet potencjalny konflikt interesów jest rzadkim zjawiskiem, a nieliczne sytuacje rzeczywistego konfliktu interesów są szybko ujawniane i spotykają się z właściwą reakcją urzędów. Według innych opinii, konflikt interesów jest w znacznej mierze problemem ukrytym, o trudnej do oceny skali i nieznanym natężeniu, rzadko ujawnianym ze względu na brak instrumentów wykrywania konfliktów, nieprzejrzystość przepisów czy złożoną sieć zależności i powiązań świata administracji ze światemewnętrznym.

Do obszarów narażonych na występowanie ukrytego konfliktu interesów zalicza się najczęściej sferę stanowienia prawa, w której złożoność regulacji znacznie ogranicza wykazanie wpływu podmiotów zewnętrznych. Inne przykłady odwołują się do skomplikowanych relacji administracji publicznej z jej interesariuszami, w których interesy podmiotów zewnętrznych są często maskowane w działaniach przedstawianych jako wsparcie misji urzędów, trudnych do wykrycia w ramach istniejących regulacji prawnych. Sponsorowanie wydarzeń specjalnych, fundowanie nagród, organizacja konferencji czy zatrudnianie się w instytucjach interesariuszy po zakończeniu pracy w administracji są podawane jako przykłady niedostatecznie rozpoznanych sytuacji konfliktu interesów.

Zdecydowana większość badanych dostrzega liczne pozytywne zmiany dotyczące reagowania na sytuacje konfliktu interesów, jakie zachodzą w ciągu ostatniej dekady. Jedną z najważniejszych zmian jest znaczny wzrost świadomości zarówno samego problemu, jak

i zagrożeń dla indywidualnych karier, skuteczności pracy urzędu czy postrzegania administracji. Rezultatem zainteresowania konfliktem interesów jest stworzenie bazowych regulacji zapobiegających takim konfliktom, dotyczących przede wszystkim zamówień publicznych w procesie udzielania zleceń czy dodatkowego zatrudniania urzędników.

Zainteresowanie problematyką konfliktu interesów oraz tworzenie mechanizmów przeciwdziałania temu zjawisku i reagowania na nie jest także wynikiem działalności polskich i międzynarodowych organizacji pozarządowych, w niewielkiej zaś części – konsekwencją pełnienia funkcji kontroli władz publicznych przez media.

Większość badanych uważa, że w ciągu ostatnich trzech lat konflikt interesów w ich urzędach pojawiał się jedynie incydentalnie lub w ogóle się nie pojawiał. Rzadkość występowania sytuacji konfliktu interesów jest przede wszystkim skutkiem istnienia procedur regulujących zasady postępowania w sytuacjach grożących wystąpieniem tego zjawiska, a także znajomości zasad obowiązujących w służbie cywilnej.

Według innych opinii, niewielka liczba ujawnianych sytuacji konfliktu interesów wynika w znacznym stopniu z braku narzędzi wykrywania i rejestrowania takich zdarzeń. Brak systemu ujawniania konfliktu interesów jest szczególnie widoczny w wypadku identyfikacji powiązań urzędników z podmiotami zewnętrznymi. Dotyczy to przede wszystkim weryfikacji oświadczeń składanych w ramach prowadzenia zamówień publicznych. Dla niektórych badanych ograniczone możliwości sprawdzenia deklaracji urzędników są świadectwem niedoskonałości systemu kontroli, z kolei dla innych respondentów rozszerzenie funkcji kontrolnych, umożliwiających lepsze diagnozowanie konfliktu interesów, jest traktowane jako nadmierne rozbudowanie procedur sprawdzających.

Konflikt interesów jedynie sporadycznie jest ujawniany przez pracowników badanych urzędów. Większość respondentów twierdzi, że nie spotkała się z sytuacją sygnalizowania konfliktu interesów przez pracowników. Niewielką rolę w ujawnianiu tego zjawiska odgrywają także media i organizacje pozarządowe.

Zdecydowana większość badanych jest przekonana o dobrym przygotowaniu pracowników swoich urzędów do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów. Dotyczy to zwłaszcza pracowników o najdłuższym stażu pracy i urzędników służby cywilnej, w mniejszym zaś stopniu funkcjonariuszy publicznych o niewielkim doświadczeniu.

Odpowiednie przygotowanie urzędników do postępowania w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów jest wynikiem znajomości przepisów i zasad służby cywilnej oraz szczegółowych regulacji wypracowanych w niektórych urzędach. Wypowiedzi badanych potwierdzają jednak brak jednolitego, zintegrowanego podejścia do przygotowania do reagowania na sytuacje konfliktu interesów. Każdy resort realizuje odrębną koncepcję informowania, wykorzystując inne źródła wiedzy i metody jej rozpowszechniania. Jedynie nieliczne urzędy sięgają do kilku źródeł informacji, prowadząc systematyczne działania edukacyjne i szkoleniowe.

Badania ujawniły bardzo zróżnicowany zestaw źródeł wiedzy wykorzystywanych do informowania o konflikcie interesów i zasadach postępowania w sytuacji jego wystąpienia.

Jedynie w nielicznych wypadkach problematyka konfliktu interesów była przedmiotem systematycznie prowadzonych szkoleń i spotkań. W niektórych urzędach ważnym źródłem wiedzy i doradztwa są doradcy etyczni, w innych wiedza o konflikcie interesów jest przekazywana przede wszystkim w nieformalnych dyskusjach lub w bezpośrednich kontaktach pracowników z przełożonymi.

W zdecydowanej większości urzędów problem konfliktu interesów nie został przełożony na spójną koncepcję działania, która integrowałaby rozproszone oddziaływania prewencyjne, edukacyjne i kontrolne. W wielu ministerstwach dominuje przekonanie, że wystarczającymi instrumentami przeciwdziałania konfliktowi interesów są powszechnie obowiązujące regulacje, dotyczące między innymi zamówień publicznych, dodatkowego zatrudnienia czy składania oświadczeń majątkowych, wspierane kodeksem etycznym służby cywilnej. Jedynie w nielicznych resortach zainteresowanie problemem konfliktu interesów (jako części działań antykorupcyjnych) doprowadziło do powołania wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej lub opracowania wewnętrznych zasad określających postępowanie pracownika w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów. Brak szerszego zainteresowania problematyką konfliktu interesów wydaje się konsekwencją przekonania o niewielkim znaczeniu problemu i o skuteczności istniejących rozwiązań.

Badania ujawniły wiele skutecznych form reagowania na sytuacje potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów. Najlepiej oceniane są rozwiązania w sferze zamówień publicznych, regulacje dotyczące podejmowania dodatkowego zatrudnienia, a także – opracowane w nielicznych urzędach – wewnętrzne regulacje urzędu w zakresie postępowania w sytuacjach konfliktu interesów.

Przykłady skutecznych rozwiązań ujawniają wysoki stopień zróżnicowania i rozproszonego charakteru oddziaływań, będących w znacznej części skutkiem aktywności poszczególnych ministerstw niż realizacją spójnego planu działań w całej administracji rządowej. Na przykład regulacje dotyczące osób kończących pracę w administracji, przekazywania uprawnień decyzyjnych niezależnym ekspertom czy analizy obszarów ryzyka wprowadzono jedynie w wybranych urzędach. Do najsłabszych rozwiązań zaliczono przede wszystkim działania w sferze kształtowania wiedzy, świadomości i postaw, a także brak powszechnie dostępnych poradników czy instrukcji zachowania w sytuacji zagrożenia konfliktem interesów.

W opinii większości badanych polityka dotycząca konfliktu interesów powinna koncentrować się przede wszystkim na kształtowaniu świadomości i tworzeniu kultury organizacyjnej, w której internalizacja wartości i zasad służby cywilnej będą tworzyć najbardziej skuteczną zaporę przed pojawianiem się sytuacji konfliktu interesów.

Zdaniem wielu badanych, budowanie kultury organizacyjnej nie jest możliwe bez znacznego wzmocnienia prestiżu i zapewnienia stabilnych warunków rozwoju korpusu służby cywilnej. Niski prestiż społeczny urzędników i krytyczny stosunek wielu środowisk opiniotwórczych sprawia, że motywacje do pracy na rzecz dobra wspólnego pozostają w wyraźnym kontraście do negatywnych stereotypów administracji publicznej. Dodatkowym powodem frustracji jest relatywnie niski poziom wynagrodzeń, dotyczący szczególnie kadry kierowniczej i wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest

narastające poczucie tymczasowości – dla wielu, szczególnie nowo zatrudnionych urzędników praca w administracji publicznej jest jedynie przejściowym etapem kariery zawodowej. Przekonanie o tymczasowości pracy w administracji publicznej znacznie zmniejsza odporność na pokusy podejmowania decyzji, kierując się interesami przyszłych pracodawców, partii politycznych czy preferowania interesów najbliższej rodziny.

Rozdział 6.

Eksperti o problemie konfliktu interesów i sposobie ograniczania związanego z nim ryzyka

Anna Stokowska

Dokumenty otrzymane od ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stanowią dla nas – jak pisał Grzegorz Makowski w rozdziale poświęconym ich analizie – świadectwo instytucjonalnej świadomości problemu, jakim jest konflikt interesów w administracji publicznej, są również źródłem wiedzy o obowiązujących procedurach i politykach dotyczących tego zjawiska. Z badania tych dokumentów mogliśmy więc wnioskować o tym, jak instytucje centralne formalnie zarządzają ryzykiem wystąpienia konfliktu interesów. Drugi etap monitoringu – ankiety wypełniane przez urzędników oraz wywiady z dyrektorami generalnymi i dyrektorami departamentów w resortach – dostarczył nam danych o charakterze ilościowym (sondaż), stanowił jednak także podstawę analizy tego, jak zidentyfikowane w pierwszej fazie badania procedury funkcjonują w rzeczywistości. Trzeci etap monitoringu postanowiliśmy poświęcić interpretacji uzyskanych wcześniej informacji i sformułowaniu rekomendacji, które wskazałyby kierunki możliwych do przeprowadzenia zmian w zakresie zarządzania ryzykiem konfliktu interesów. Zdecydowaliśmy się zorganizować trzy panele: z przedstawicielami administracji centralnej (roboczo nazwany panelem urzędniczym), z przedstawicielami organizacji pozarządowych (roboczo nazwany panelem pozarządowym) oraz z przedstawicielami środowisk naukowych i eksperckich (roboczo nazwany panelem eksperckim). Spotkania odbyły się 23, 24 i 28 kwietnia 2014 roku w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego i zgromadziły łącznie dziewiętnaścioro uczestników – siedmioro w panelu urzędniczym, sześcioro w panelu pozarządowym i ośmioro w panelu eksperckim.

Wszystkie panele były moderowanymi dyskusjami z dość ogólnym scenariuszem, wskazującym jedynie zagadnienia, które zamierzaliśmy poruszyć podczas poszczególnych spotkań. Zagadnienia te opracowaliśmy na podstawie wyników z poprzednich etapów monitoringu, a także zgodnie z założeniami projektu i wskazówkami jego lidera – mołdawskiej Transparency International. Lista zagadnień obejmowała między innymi pytania o:

- potrzebę stworzenia jednej definicji legalnej konfliktu interesów oraz wprowadzenia innych ewentualnych zmian w prawie,
- potrzebę pracy na standardami w tym zakresie w instytucjach państwowych,
- kwestie zarządzania w administracji i związane z tym ryzyka występowania konfliktu interesów,

- deficyty w zakresie szkoleń i informowania urzędników o ryzykach występowania konfliktu interesów w ich miejscu pracy.

Naszym celem przy budowaniu tego scenariusza było stworzenie warunków dyskusji, w której zaproszeni goście nie tylko przedstawią nam swoje poglądy o tym, czy – ich zdaniem – funkcjonujące obecnie rozwiązania dotyczące konfliktu interesów w wystarczającym stopniu odpowiadają na potrzeby administracji, ale także sformułują opinie na temat ewentualnych zmian w sferze legislacji i działań, jakie należałoby podjąć, aby lepiej zapobiegać występowaniu konfliktu interesów i skuteczniej reagować, gdy się on pojawi.

Podczas dyskusji panelowych możliwie często staraliśmy się odwoływać do wyzwań i problemów zidentyfikowanych w analizie dokumentów, badaniu sondażowym i wywiadach z dyrektorami w ministerstwach. Pytając ekspertów o opinie na temat naszych wniosków i przemyśleń, prosiłiśmy jednocześnie o podpowiedzi w zakresie możliwych sposobów rozwiązania problematycznych kwestii. Mimo że dyskusje prowadziliśmy według konkretnego scenariusza, nie traktowaliśmy go jednak – jak w wypadku klasycznego badania fokusowego – jako sztywnej listy obowiązkowych do poruszenia zagadnień i tematów, ale uznaliśmy raczej za punkt wyjścia dyskusji. Dlatego – choć większość wątków pokrywała się we wszystkich trzech dyskusjach – uwaga uczestników przesuwiała się w różne rejony, w zależności od ich zainteresowań. Urzędnicy poświęcili stosunkowo najwięcej czasu na rozmowy o problemach legislacyjnych i związanych z zarządzaniem instytucjami publicznymi w wymiarze pojawiania się konfliktu interesów, działacze pozarządowi skupili się na potrzebach związanych z prewencją i edukacją, z kolei eksperci dyskutowali najwięcej o sposobach wprowadzenia postulowanych zmian w strukturach administracji i o potrzebie zmiany kultury organizacyjnej polskiej administracji. Ponieważ najważniejszy jest dla nas merytoryczny aspekt tych dyskusji, nie zaś analiza opinii pod kątem tego, kto je wypowiedział, zdecydowaliśmy się na ich opisanie w podziale na poruszane wątki, rezygnując z podziału na poszczególne panele. Oznaczamy jednak dla porządku wszystkie cytaty kodami przyporządkowanymi poszczególnym panelom (panel urzędniczy – kod U1, panel pozarządowy – kod P2, panel ekspercki – kod A3).

Poruszone wątki znalazły odzwierciedlenie w strukturze niniejszego rozdziału, który otwiera część poświęconą definicji konfliktu interesów. Zapytaliśmy uczestników paneli dyskusyjnych, czy – ich zdaniem – jest ona potrzebna, a jeśli tak, to dlaczego i w jakiej formie oraz w jakim dokumencie mogłaby być zapisana. Druga, najobszerniejsza część rozdziału jest poświęcona pomysłom na działania, czy raczej standardom, które – zdaniem ekspertów – warto systematycznie wprowadzać do administracji. Omawiamy tutaj wady i zalety deklaracji o konflikcie interesów oraz certyfikowanych systemów zarządzania w administracji, zasadność konstruowania map ryzyk i tworzenia baz dobrych praktyk, a także funkcję doradcy etycznego i pożądane zmiany w podejściu do edukacji o konflikcie interesów. Rozdział zamykają rozważania na temat możliwych sposobów wprowadzania pożądanych zmian. Dyskusję w tym zakresie szczególnie chętnie podjęła grupa ekspertów ze środowiska akademickiego – ich uwaga skupiła się na kontroli społecznej jako narzędziu umożliwiającym

cym wprowadzanie dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów oraz na roli silnego lidera we wprowadzaniu tych zmian.

6.1. Definicja konfliktu interesów

Jedną z rekomendacji sformułowanych w przygotowanej na potrzeby projektu ekspertyzie prawnej autorstwa Grzegorza Wiaderka i Natalii Mileszyk dotyczyła konieczności stworzenia ogólnej definicji legalnej konfliktu interesów. Zdaniem prawników, taka definicja pozwoliłaby uniknąć kłopotów interpretacyjnych na przykład przy opracowywaniu wewnętrznych polityk, procedur czy dokumentów w poszczególnych urzędach i instytucjach. Zapytaliśmy zatem zaproszonych ekspertów, czy podzielają ten pogląd i czy widzą inne instrumenty prawne, które mogłyby korzystnie wpłynąć na podniesienie świadomości o tym, czym jest konflikt interesów i jak zarządzać ryzykiem jego występowania w administracji.

Uczestnicy wszystkich trzech paneli zgodnie stwierdzili, że konkretnie i jednoznacznie sformułowana definicja konfliktu interesów, która byłaby zawarta w akcie prawnym o wysokiej randze (nawet ustawowej), stanowiłaby pewien pożądany punkt odniesienia nie tylko dla tworzenia szczegółowych przepisów, ale przede wszystkim dla praktyki zarządzania instytucjami publicznymi.

„Dla mnie taka definicja nie powodowałaby eliminacji innych szczegółowych rozwiązań. Ona miałaby raczej charakter pewnej klauzuli generalnej, do której można by się odwołać. Wokół tego może być się jakieś orzecznictwo, jakaś literatura obudowała” [P2].

Umieszczenie definicji w konkretnej ustawie nie było przedmiotem dyskusji podczas żadnego z trzech paneli, ale większość ekspertów zgodziła się z tezą, że regulacja zawierająca taką definicję powinna być dokumentem możliwie wysokiej rangi, tak aby budować odpowiednią świadomość problemu i zapewniać realne możliwości dostosowywania do niej innych przepisów lub procedur. Jednocześnie zdecydowano odrzucić potrzebę i – przede wszystkim – możliwość stworzenia odrębnej ustawy poświęconej wyłącznie zapobieganiu konfliktowi interesów.

„Tworzymy dodatkowe tomiścza prawa. Jedna ustawa, która by ogólnie wszystko uregulowała, przy współczesnym skomplikowaniu stosunków gospodarczych, politycznych, prawnych – to jest coś niewykonalnego, żeby tak nagle tego się dorobić” [U1].

„Nie ma co tworzyć kolejnych specjalnych ustaw, zaostrzać, że wszystkich będziemy tego i tego wymagać – egzekwować to, co mamy. A mamy w sumie niezłe przepisy. Edukować, egzekwować – to chyba to, na co powinniśmy większy nacisk kłaść” [U1].

„Moim zdaniem, warto, żeby była taka ustawa z definicją ogólną konfliktu interesów. Żeby zwrócić uwagę na samo wyodrębnienie tej kwestii. Niekoniecznie uważam, że powinna być to ustawa, która zbiera wszystko z innych ustaw i stamtąd wyjmuje, wycina i wkłada. Uważam, że mogłaby być z odniesieniem, ogólna definicja, a szczegółowe rozwiązania mogłyby być w innych przepisach. Również uważam, żeby ta definicja pokazała, co to jest konflikt interesów i dlaczego należy go unikać” [P2].

Budowanie wspólnego pola zrozumienia dla problemu występowania konfliktu interesów powinno ułatwić dotarcie zarówno do opinii publicznej, jak i do urzędników oraz innych osób potencjalnie narażonych na zetknięcie się z tym problemem (przedsiębiorców, lekarzy, naukowców, samorządowców). W tym wymiarze pojawiły się między innymi następujące wypowiedzi:

„Jestem zwolennikiem takiego poglądu, że ogólny zapis być może jest możliwy – jako pewna sygnalizacja. [...] pojęcia konflikt interesów jako pojęcia prawnego chyba nie ma, ale z natury rzeczy to musi być ogólna definicja. Musi być czymś w rodzaju państwowego sygnalizowania dla wszystkich funkcjonariuszy, ale też dla osób z zewnątrz, które powinny wiedzieć, że urzędnik musi bronić się przed konfliktem interesów” [U1].

„Ta definicja powinna istnieć, to znaczy powinna zostać stworzona, ponieważ jednak ona by standaryzowała pojęcia, to jest rozumienie tego pojęcia – zostałoby ono w jakiś sposób określone i przez to łatwiej byłoby się chyba w tym obszarze poruszać. Wszyscy rozumielibyśmy to w podobny sposób, co, moim zdaniem, ma pewne znaczenie” [U1].

Osobną kwestią jest sprawa szczegółowości takiej definicji i możliwości zbudowania katalogu (otwartego lub zamkniętego) zachowań czy sytuacji, który precyzowałby tę definicję. Mimo że paneliści byli zgodni co do korzyści wynikających ze sformułowania ogólnej definicji konfliktu interesów i zawarcia jej w przepisach prawa, to jednak kilkoro z nich wyraziło także wątpliwość, czy rzeczywiście jest możliwe skonstruowanie takiego przepisu, który mógłby być, z jednej strony, wystarczająco pojemną ramą dla tworzenia szczegółowych regulacji, z drugiej zaś strony – zapobiegałby bezrefleksyjnemu i jednotorowemu jego interpretowaniu.

„Stworzenie definicji legalnej ma jednak ten problem, że, po pierwsze, wszystko to, co będzie poza tą definicją, to nie będzie konfliktem interesów [...]. Jak zobaczą definicję legalną, to wszystko, co jest poza nawiasem, to odrzucamy” [P2].

„Konflikt interesów występuje w różnych przejawach i wymiarach. Tak jak jest mechanizm wyłączenia sędziego w postępowaniu karnym [...]. Są oświadczenia majątkowe [...]. To są tak różne instrumenty i różne obszary, w których się ogranicza konflikt interesów, że trudno mi sobie wyobrazić, że można to sensownie zebrać w ramach jednej regulacji” [P2].

„Powinna istnieć taka ogólna definicja z dyspozycją dość precyzyjną. Możliwości tworzenia tak zwanych sektorowych, urzędowych katalogów dla poszczególnych obszarów. [...] nie da się zbudować katalogów, które byłyby identyczne dla wszystkich [...]. Oczywiście dziś wielu urzędników posługuje się taką formułą: «skoro niezabronione prawnie, to możemy różne rzeczy robić»” [A3].

Innymi słowy, należałoby unikać sytuacji, w której tworzymy mniej lub bardziej otwarty katalog sytuacji wypełniających znamiona konfliktu interesów i to nas zwalnia z dalszego uważnego przyglądania się sytuacjom powstającym w wyniku praktyki działania urzędów. Szczególnie trudne w wypadku konfliktu interesów jest zatem uzyskanie odpowiedniej równowagi między precyzją przepisów ogólnych a koniecznością elastycznego reagowania na sytuacje pojawiające się w rzeczywistości. W opinii panelistów, prawo po prostu nie zawsze adekwatnie odpowiada na problemy, które – koniec końców – są rozwiązywane na poziomie zarządzania instytucją. Wspominane wielokrotnie w niniejszej publikacji Zarządzenie

nr 70 Prezesa Rady Ministrów jest do pewnego stopnia wskazówką i wyznacznikiem standardów etycznych dla służby cywilnej, do którego mogą się odwoływać regulacje wewnętrzne urzędów. Zarówno w wcześniejszych etapach badania, jak i z rozmów podczas paneli wynika jednak, że dokument ten jest traktowany dość fasadowo – formalnie rzecz biorąc, nowo zatrudniani pracownicy korpusu służby cywilnej podpisują oświadczenie, że się z nim zapoznali, nie wszyscy jednak rzeczywiście znają to zarządzenie i wiedzą, czego ono dotyczy.

„Ja przynajmniej w trzech urzędach prowadziłem szkolenia związane z konfliktem interesów. Przeważnie zadawaliśmy na początku takie trzy pytania. Pytanie numer jeden brzmiało: «Czy państwo wiedzą, jak brzmi treść Zarządzenia nr 70? Kto z państwa przeczytał?». Kilka osób się zgłasza. Pada drugie pytanie: «Czy wiedzą państwo, czego ono dotyczy?». To już trochę więcej [osób się zgłasza]. Wtedy pada pytanie [numer trzy]: «A kto z państwa podpisał dokument, że zapoznał się z tym zarządzeniem?». Wtedy wszyscy podnoszą ręce» [A3].

„Bardzo dużo jest pragmatycznych, też takich partykularnych kodeksów etyki, różne zasady działania. Zarządzenie nr 70 jest takim parasolem [...]. Teraz jest to problem taki, że [...] się nie da w żaden sposób ludzi zmusić do tego, żeby przestrzegali punkt po punkcie tych przepisów» [U1].

W naszej opinii, zapisy wspomnianego zarządzenia jasno wskazują wartości i zasady, którymi powinni kierować się urzędnicy, dlatego choćby z tego powodu warto się starać, aby było ono standardem obejmującym również pozostałą część administracji, przynajmniej na szczeblu centralnym.

Problem z egzekwowaniem istniejących przepisów jest jednak szerszy – często urzędnicy nie mają świadomości, że za nieprzestrzeganie określonych regulacji grozi im jakaś sankcja, ponieważ nie spotkali się z sytuacją, kiedy ujawniona sprawa konfliktu interesów została w jakikolwiek sposób rozwiązana.

„Jeśli istnieją regulacje, to one są bardzo często nieznanne [...]. Dalej jest brak świadomości, że ujawnienie konfliktu interesów wiąże się z sankcjami. Nawet jak to jest, to nikt nie zna przykładów, żeby to było zastosowane. W rezultacie ludzie wychodzą z założenia, że skoro tak jest, to nie warto się tym zajmować, ponieważ i tak z tego nic nie wynika» [A3].

Powstaje więc uzasadniona wątpliwość, czy tworzenie kolejnych dokumentów wprowadzających pewne normy czy standardy przyniesie oczekiwany skutek – podniesienie świadomości pracowników służby cywilnej w zakresie konfliktu interesów. Pytanie o to, w jakim stopniu możemy liczyć na to, że problemy związane z pojawianiem się konfliktu interesów będą rozwiązywane na bieżąco w ramach praktyki zarządzania instytucjami publicznymi, w jakiej zaś mierze pragmatyka ta powinna być wsparta odpowiednimi instrumentami prawnymi, było zresztą jednym z głównych zagadnień poruszanych podczas paneli. Oczekiwanie, że problemy ze sfery etyki zostaną rozwiązane wyłącznie za pomocą środków prawnokarnych, jest nierealne. „Nie istnieje możliwość, żeby wszystkie normy etyczne (lub tylko najważniejsze z nich) stały się przedmiotem regulacji prawnych. Sfera etyki jest tak szeroka, że żadne prawo nie jest w stanie – bezpośrednio ogarnąć choćby cząstki jej «władztwa» nad zachowaniem ludzi. Normy etyczne powinny tworzyć etos, stanowić wzorzec postępowania

dyscyplinarnego, publicznego piętnowania czy ostracyzmu środowiskowego. Niestety polskiej służbie publicznej brakuje systemu kryteriów i wzorców działania¹¹⁸.

Podsumowując, podczas paneli można było zauważyć pewną ambiwalencję w stosunku zarówno do próby sformułowania jednej legalnej definicji konfliktu interesów, jak i – ogólniej – do wprowadzania regulacji na poziomie centralnym, które miałyby zapobiegać występowaniu takiego konfliktu lub pomagać nim zarządzać, gdy się już pojawi. Z jednej strony, większość panelistów stwierdziła, że stworzenie definicji i jej umiejscowienie w akcie prawnym wysokiej rangi poprawiłyby jakość zarządzania instytucjami publicznymi. Z drugiej jednak strony, im dalej postępowała dyskusja, tym bardziej eksperci skłaniali się do przekonania, że najpierw należy zadbać o zmianę na poziomie kultury politycznej i organizacyjnej w instytucjach publicznych oraz dopilnować, aby istniejące przepisy nie stanowiły wydmuszek prawnych, ale były rzeczywiście przestrzegane i egzekwowane. Zmiana podejścia do problemu konfliktu interesów powinna więc być może przyjść nie ze strony legislatorów, lecz raczej ze strony osób zarządzających instytucjami publicznymi.

6.2. Postulowane działania zapobiegające występowaniu konfliktu interesów

Ponieważ kwestie związane z konfliktem interesów paneliści zaliczyli do grupy spraw, które powinny być odpowiednio zarządzane z poziomu wewnętrznych regulacji każdego urzędu i przy wykorzystaniu odpowiednich procedur reagowania, temat ten właściwie zdominował dyskusje prowadzone w ramach paneli, szczególnie rozmowy podczas panelu urzędniczego. Jak skutecznie i efektywnie zarządzać instytucjami i jakie standardy w tym zarządzaniu przyjąć, żeby unikać konfliktu interesów? Jak właściwie rozwiązać konflikt interesów, kiedy się on już pojawi?

Na te pytania pojawiło się kilka odpowiedzi z propozycjami rozwiązań, głównie związanych z budowaniem kultury organizacyjnej opartej na zaufaniu i indywidualnym podejściu do każdej instytucji. Paneliści zwrócili ponadto uwagę, że mówienie o konflikcie interesów tak, jakby był on jednoznaczny z korupcją, i tworzenie procedur nastawionych na penalizację zamiast na prewencję spowoduje, że urzędnicy, po pierwsze, nie będą w ogóle chcieli się zastanawiać, czy w danych okolicznościach znajdują się w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów, po drugie – jeśli już taką sytuację zaobserwują – nie będą chcieli zwrócić się do zwierzchników z prośbą o poradę lub rozwiązanie danej kwestii.

6.2.1. Mapy ryzyk

W opinii panelistów, prace nad lepszym zarządzaniem konfliktem interesów w administracji publicznej warto rozpocząć od identyfikacji obszarów, które należy poddać dodatkowej regulacji (na przykład włączenie definicji legalnej konfliktu interesów do jednej z ustaw) i w których lepsze rezultaty przyniosą bardziej miękkie działania (szkolenia, kodeksy

¹¹⁸ B. Szepietowska, *Analiza aspektów praktycznych zapobiegania konfliktowi interesów*, [w:] *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

etyczne, zbiory dobrych praktyk). Poszczególne przepisy powinny być dostosowane do zidentyfikowanych wcześniej potrzeb danej instytucji i odpowiadać na rzeczywiste potrzeby w zakresie ryzyka występowania w niej konfliktu interesów.

„Tutaj potrzebne jest dostosowanie do zagrożenia konkretnymi konfliktami i tutaj, jeśli mówimy o kwestii, czy potrzebne jest doprecyzowanie pewnych przepisów [...], to skala zagrożeń, skala możliwych konfliktów interesów nie pozwala na jakieś ogólne stwierdzenie, że albo potrzebujemy, albo nie. Tutaj jest jednak bardzo często ocena indywidualna. [...] Skala reakcji musi być dostosowana do tego ryzyka, do tych stanowisk, które są wrażliwe. Tak, żeby nie wprowadzać też pewnych niepotrzebnych elementów administracyjnych, które spowodują zatrudnianie kolejnych osób do weryfikacji, a efekt tego będzie niewielki. Tutaj bardzo konieczna jest analiza ryzyka, [...] musimy ten konflikt interesów zwalczać tam, gdzie ten konflikt interesów jest największy” [U1].

Paniści – głównie z panelu urzędniczego – byli raczej sceptyczni co do wprowadzania zbyt dużej liczby procedur zapobiegających konfliktowi interesów, obawiając się nadmiernego biurokratyzowania i dewaluacji niektórych narzędzi (szczególnie deklaracji o braku konfliktu interesów – o czym będzie jeszcze mowa). Można przypuszczać, że ta sama obawa, wsparta argumentem ekonomicznym, stoi za postulatem, żeby budować mapy ryzyk i nie wprowadzać procedur zapobiegających konfliktowi interesów tam, gdzie ryzyko jego występowania będzie niewielkie.

„Jeśli ten urząd czy organ definiuje sobie takie ryzyko, to wtedy jest potrzeba budowania polityki najlepszej z możliwych. Jeśli nie ma takich ryzyk, to nie wiem, czy jest sens angażowania sił czy środków do tego, żeby budować jakąś superszczelną procedurę czy politykę przeciwdziałania temu zjawisku, skoro to ryzyko jest niskie. To zawsze jest pytanie, że on w pewnym momencie może się pojawić. Tylko pytanie, ile to kosztuje. [...] może się nie opłaca budować tej polityki, ponieważ ten koszt, który się pojawi za dziesięć lat, będzie niższy niż koszt, który został poniesiony na funkcjonowanie tej polityki. Z różnych perspektyw można to oceniać” [U1].

Wydaje nam się jednak, że o ile sam pomysł, aby konstruować mapy ryzyk i na tej podstawie budować strategie i procedury, jest dobry, o tyle podejście, które zakłada, że jeśli ryzyko występowania konfliktu interesów jest gdzieś niewielkie, to nie warto podejmować działań prewencyjnych, wpływa negatywnie na próby wprowadzania i umacniania wartości, na jakich powinna wspierać się administracja.

6.2.2. Bazy dobrych i złych praktyk

Interesującym pomysłem działania prewencyjnego, które wpływa na sprawniejsze identyfikowanie ryzyka pojawienia się konfliktu interesów na poziomie indywidualnym, jest stworzenie bazy dobrych i złych praktyk, służącej jako punkt odniesienia dla urzędników i stanowiącej pewnego rodzaju operacjonalizację tego, czym konflikt interesów w ogóle jest.

„Wyobrażam sobie, że wchodzę sobie na stronę internetową, mówię, że mam taki dylemat, i być może ktoś, kto jest nawet anonimowy, ale wiemy, że został zweryfikowany, ponieważ został dopuszczony w jakiś sposób do tego serwisu, jest w stanie mi powiedzieć, czy to, według niego, jest konflikt interesów, czy też nie” [A3].

„W zarządzaniu to, co by pomogło, to stworzenie bazy złych praktyk. Amerykańska administracja robi co roku historyjki, pokazujące, do jakich nieprawidłowości dochodziło w różnych instytucjach państwowych. Niektórzy się śmieją, że to jest rodzaj instruktażu, ale – z drugiej strony – to jest trochę operacjonalizacja tego, co się może wydawać bardzo abstrakcyjne” [P2].

Słuszne wydaje się przekonanie, że pokazywanie, czym jest konflikt interesów na konkretnych przykładach, może się zdecydowanie przyczynić do lepszego zrozumienia natury tego problemu oraz sprawniejszej i skuteczniejszej jego identyfikacji, kiedy się on pojawia. Podobny wątek paneliści podnosili przy okazji rozmów o szkoleniach dla pracowników służby cywilnej (o czym będzie jeszcze mowa).

6.2.3. Umowy cywilnoprawne a etyka w służbie cywilnej

Podczas paneli pojawiła się również kwestia umów cywilnoprawnych, które coraz częściej występują jako uzupełniająca forma zatrudnienia w administracji. Instytucje państwowe są zobligowane przestrzegać nałożonych na nie limitów zatrudnienia, dlatego radzą sobie w ten sposób z potrzebą poszerzenia kadry przy pojedynczych projektach lub zadaniach.

„Administracja publiczna czuje naciski związane z koniecznością redukcji zatrudnienia. I to, co się aktualnie robi, to jest redukcja etatów – urzędy zatrudniają troszeczkę mniej osób aniżeli kilka lat wcześniej. Sporą część zadań załatwia się jednak właśnie na zasadzie umowy o dzieło albo umowy-zlecenia” [A3].

Pojawia się tutaj pewien dylemat – pracownicy zatrudniani w urzędach państwowych na umowy o dzieło czy umowy-zlecenia nie stanowią korpusu służby cywilnej w rozumieniu Ustawy o służbie cywilnej, w związku z tym nie można od nich w równym stopniu jak od pracowników etatowych egzekwować przestrzegania zasad określonych w tej ustawie. Intuicja jednak podpowiada, że każdy, kto pracuje dla administracji, powinien przy podejmowaniu decyzji służbowych kierować się interesem publicznym, nie zaś interesem prywatnym. Oczywiście idealna byłaby sytuacja, w której zasady etyczne byłyby tak silnie zakorzenione w instytucjach państwowych, że ich przestrzeganie byłoby oczywiste dla wszystkich pracowników – bez względu na stosunek pracy.

Zanim jednak uda się wdrożyć skuteczne narzędzia budujące odpowiednią kulturę organizacyjną, warto się zastanowić, jak rozwiązać kwestie związane z umowami cywilnoprawnymi w wymiarze pojawiania się konfliktu interesów. Jednym z postulatów, który pojawił się podczas paneli, było wprowadzenie obowiązku rejestracji takich umów w urzędach.

„To, co jest niebezpieczne, to jest to, że urzędy nie prowadzą w ogóle jakiś takich spójnych rejestrów, ile takich umów w danym roku było podpisanych. Bardzo trudno takie informacje uzyskać. Są ministerstwa, które takich umów podpisują kilkaset, ale też i takie, które z zasady nie stosują tej formy zatrudnienia. To są rzeczy zupełnie poza kontrolą i to jest właśnie ten obszar, w którym może dochodzić do konfliktu interesów, o którym się nigdy nie dowiemy” [A3].

Dodatkowo warto oddziaływać na pracowników instrumentami pozaprawnymi, ponieważ, jak już wcześniej zaznaczyliśmy, obowiązek przestrzegania zasad etyki urzędniczej nie musi koniecznie wynikać z ustawy. Można na przykład dążyć do standardowego re-

gulowania tych kwestii w indywidualnych umowach między pracodawcą a pracownikiem, które będą zobowiązywały tego drugiego na przykład do sprawdzania, czy znajduje się on w sytuacji konfliktu interesów, i odpowiedniego reagowania na taką sytuację. Umowy takie mogłyby jednocześnie wskazywać odpowiedzialność dyscyplinarną w wypadku niewywiązania się z zawartych w nich klauzul etycznych.

6.2.4. Oświadczenia i deklaracje o braku konfliktu interesów

Temat deklaracji o braku konfliktu interesów wzbudził w uczestnikach paneli sporo emocji i był przez nich komentowany raczej w tonie pesymistycznym, uznali oni bowiem, że większość istniejących wzorów deklaracji, szczególnie stosowanych przy przyznawaniu środków unijnych, w ogóle nie spełnia swojej funkcji, a nawet powoduje, że sama koncepcja podpisywania tego typu oświadczeń ulega dewaluacji i umacnia przekonanie, że są one zbędne i generują jedynie dodatkową pracę.

„Nie wiem, czy widzieliście deklarację bezstronności we wnioskach dotyczących dotacji unijnych. To jest czysty absurd. Nie można podpisać. Bo tam jest wszystko, mydło i powidło, i przeklejone przepisy z Leksy. Nic to nie daje. To nic nie mówi o braku bezstronności. Taka deklaracja powinna rzeczywiście pokazywać na konkretnym przykładzie, dostosowanym do tego programu, na czym ten konflikt może polegać. Wtedy być może one byłyby bardziej skuteczne i te szkolenia byłyby bardziej efektywne” [P2].

Problem ten potęguje dodatkowo to, że z wypełnionymi deklaracjami niewiele się później dzieje – najczęściej trafiają one na kilka lat do archiwum, po czym są niszczone razem z przedawnioną dokumentacją. Nikt ich nie weryfikuje, nikt ich nie czyta i co za tym idzie – nikt nie jest w stanie wyciągnąć konsekwencji z tego, że osoba podpisująca deklarację poświadczy nieprawdę. Do pewnego stopnia wynika to z braku narzędzi do takiej weryfikacji, niemniej jednak podobne działania osłabiają nawet załączkowy system przeciwdziałania konfliktowi interesów.

Innym problemem związanym z deklaracjami jest to, że zawarte w nich klauzule dotyczące konfliktu interesów zupełnie nie odpowiadają rzeczywistości. Eksperci zatrudniani na przykład do oceniania wniosków organizacji ubiegających się o granty unijne są zobowiązani zadeklarować, że nie są w żadnym stopniu powiązani z żadną organizacją zajmującą się daną tematyką. To oznacza, że może się zdarzyć, że dany ekspert nie ma wystarczająco dużej wiedzy i praktyki, które pozwoliłyby mu ocenić rzetelnie przedkładane mu wnioski.

„Jest potrzebne rozważenie między konfliktem interesów a wiedzą i ekspertyzą na dany temat. Uważam, że dobrze jest podpisać deklarację, że będę uczciwa i nie mam jakiś powiązań, że pewna forma jest potrzebna. Z kolei różne karencje, różne wymagania są po prostu absurdalne. W sytuacji, kiedy my składamy wnioski [...] i ktoś, kto ocenia, musi podpisać, że nigdy w życiu nie miał nic wspólnego z żadną organizacją, która zajmuje się [tą chorobą], to nie ma kompletnie pojęcia. I my potem dostajemy wnioski, w których widać [...], że ludzie nie mają pojęcia [na temat] tego, co oceniają. Fajnie, żeby nie pracować dla organizacji, którą się ocenia, ale takie różne warunki, że przez trzy lata nie miałam nic wspólnego na przykład z fundacją, która jest w partnerstwie z większą or-

ganizacją [...]. Większość organizacji w Polsce należy do tego porozumienia [co my], w jakiś sposób jest więc związana z [nami]. [...] To jest z mojego podwórka przykład, że to jest też bez sensu" [P2].

Jaką zatem funkcję powinny pełnić deklaracje o braku konfliktu interesów? W naszym przekonaniu, jeśli z określonego powodu nie jest możliwa pełna ich weryfikacja, mogłyby one pełnić funkcję głównie edukacyjną, podnoszącą świadomość istnienia problemu konfliktu. Żeby jednak tak się stało, muszą być one narzędziem przemyślanym, konstruowanym adekwatnie do sytuacji i celu, jakim służą.

„Trzeba byłoby przemyśleć, przy czym mają je wypełniać. Jeśli znowu dostaną pięćsetstronicowy wypis z przepisów i każdą stronę będą musieli podpisać, to nie będzie miało żadnego znaczenia. Będą podpisywać mechanicznie" [P2].

Pojawił się również pomysł wprowadzenia deklaracji, którą mogliby wypełniać urzędnicy po zakończeniu pracy w instytucjach państwowych, szczególnie na wysokich stanowiskach:

„Przyszedł mi do głowy taki pomysł czysto regulacyjny dla pewnej sfery wysokich urzędników, którzy na przykład byliby zobowiązani, że przez trzy do pięciu lat po wyjściu z administracji muszą składać na koniec tego okresu oświadczenie z sankcją prawną, gdzie się zawodowo umiejscowili po wyjściu. Wchodząc do administracji na wysokie stanowisko, wiem, że z wielu innych zobowiązań mam również zobowiązanie, że co trzy do pięciu lat będę monitorowany" [A3].

Rozwiązanie takie mogłoby być uzupełnieniem przewidzianego Ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹¹⁹ rocznego zakazu podejmowania zatrudnienia u przedsiębiorcy, w którego sprawie dany urzędnik podejmował decyzje administracyjne. Urzędnicy objęci tą ustawą mają obowiązek składania oświadczeń majątkowych w trakcie sprawowania funkcji publicznej, przedłużenie okresu składania takiego oświadczenia i jego odpowiednia modyfikacja, tak aby wyraźnie uwzględniła ono deklarację o braku konfliktu interesów, mogłoby więc być efektywnym narzędziem monitorowania potencjalnego obszaru ryzyka występowania takiego konfliktu. Skuteczność takiego rozwiązania opiera się jednak w dużej mierze na możliwości weryfikacji składanych oświadczeń.

6.2.5. Doradcy etyczni

Doradcy do spraw etyki w urzędach lub specjalne komórki do tego wyznaczone są potrzebnym i ważnym narzędziem.

„Wydaje mi się, że im więcej oczu patrzy, tym większa szansa, że trudniej będzie jakoś przeslizgnąć jakiś interes. Dla mnie byłoby fajne, gdyby powstawały w urzędach takie ciała, komórki, które są odpowiedzialne za te etyczne sprawy" [P2].

Oczywistą rolą doradcy jest doradzanie pracownikowi w sytuacji, gdy ma on wątpliwości, czy rzeczywiście znalazł się w sytuacji konfliktu interesów. Możliwe również, że wprowadzenie dobrze funkcjonującego stanowiska doradcy etycznego pozwoliłoby na bardziej

¹¹⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679 ze zm.).

otwarte i – jak zasugerowaliśmy w ekspertyzie prawnej zamieszczonej w niniejszym raporcie – stopniowalne podejście do problemu konfliktu interesów. Oznacza to, że w wielu sytuacjach, kiedy pracownik znajduje się w warunkach konfliktu, nie musi od razu być zwolniony czy pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale można go na przykład wyłączyć z postępowania w danej sprawie lub zastosować inne środki zapobiegawcze. Standard ten będzie jednak skutecznie zapobiegał powstawaniu konfliktu interesów i pomagał w zarządzaniu nim wtedy, gdy konflikt taki wystąpi, tylko pod warunkiem, że doradca będzie, po pierwsze, odpowiednio „umocowany” w urzędzie i będzie cieszył się zaufaniem pracowników, po drugie, że będzie odpowiednio przeszkolony i będzie miał przestrzeń i czas na zajmowanie się pojawiającymi się w danej instytucji sprawami związanymi z etyką. W tym wymiarze pojawiły się między innymi następujące wypowiedzi:

„Ktoś przychodzi z problemem, ktoś musi mieć zaufanie. Tylko wtedy to ma szansę zadziałać” [P2].

„Jest tam jakieś koryto, które można skanalizować, to, o czym mówisz. Że przychodzisz do kogoś, do kogo masz zaufanie, kto cię od razu w przepisy nie wrzuci, tak jak kontrola, tylko zastanowi się, co można z tą sytuacją zrobić” [P2].

„Jest kwestia doboru personalnego doradcy etycznego. Bardzo często doradcami etycznymi zostawali pracownicy klasyczni specjaliści najniższego szczebla. Jeśli ta osoba ma doradzać innym pracownikom, to musi być to jednak osoba z pewną charyzmą, z pewnym autorytetem w urzędzie. To nie może być najbardziej szary specjalista, w archiwum, które jest miejscem zsyłek urzędowych. Predyspozycje o wyższej wiedzy, predyspozycje osobiste” [U1].

Wyrażono również pogląd odmienny – że samo stanowisko takiej osoby nie jest istotne, ale ważne są cechy jej charakteru, charyzma i nieformalna pozycja w grupie pracowniczej.

„Nie ma znaczenia stanowisko tej osoby [doradcy], raczej cechy charakteru, co sobą prezentuje na co dzień, a nie stanowisko, co potem daje się zauważyć. Bardzo ważną rzeczą przy wyborze takiej osoby jest nieformalna pozycja tej osoby w grupie. Wiele takich elementów, które nie są w żaden sposób związane z jej karierą zawodową. Mamy osoby z różnych szczebli hierarchii stanowiskowej i obserwując ich wyniki, spotykając się i analizując, [musimy przyznać, że] element zawodowy ma najmniejsze znaczenie” [U1].

Tak czy inaczej, niezbędne i kluczowe jest zaufanie do osoby, która ma nam doradzać w kwestiach etycznych.

„Ja pokażę, że mam jakiś problem jako pracownik, to ten pracodawca może się na mnie wkurzyć. Jak ja miałbym mieć konflikt interesów, to nie wiem, czy miałbym mieć kogoś [...] raczej bym się bał. Tu jest potrzebne wsparcie, poczucie wsparcia” [P2].

Jak się wydaje, jest to jednak warunek najtrudniejszy do zrealizowania. Do pewnego stopnia wiąże się to z hierarchiczną – dość sztywną strukturą w administracji publicznej, która nie zostawia wiele pola do budowania partnerskich relacji między pracownikami na różnych szczeblach drabiny urzędniczej. Rozwiązaniem tego problemu może być zmiana w podejściu do zarządzania instytucjami publicznymi, ukierunkowana bardziej na budowanie horyzontalnych struktur i oparta na wspólnie wyznawanych wartościach oraz na zaufaniu. Drugi pomysł na skuteczne prowadzenie doradztwa etycznego w instytucjach publicznych to *outsourcing* takich usług.

„Co ludzie mają zrobić, jak się stykają ze złymi praktykami albo z praktykami, co do których nie wiedzą, że są złe lub dobre, a mają ambiwalencję? Bardzo często mamy takie sytuacje w różnych miejscach, gdzie funkcjonujemy. Nie możemy zakładać, że każdy sam odpowie na to pytanie [...]. Można mieć taką sytuację, że nie będzie [...] z kim rozmawiać, wszędzie bowiem znajomi, i trzeba do innych instytucji [...]. To może być wewnątrz instytucji rozwiązywane, ale również instytucje zewnętrzne” [A3].

6.2.6. Szkolenia i działania informacyjne

Blisko połowa (45%) respondentów ankiety przeprowadzonej w ramach omawianego monitoringu uważa, że pracownicy ich urzędów nie są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów. Niedostateczne przygotowanie do takiego postępowania wynika – ich zdaniem – przede wszystkim z deficytu wiedzy o konflikcie interesów i niewielkiej świadomości negatywnych konsekwencji związanych z nieujawnieniem takiego konfliktu lub działaniem pod jego wpływem (przyczyny te wskazuje 57% badanych). Podobne wnioski wyciągamy na podstawie analizy dokumentów przesłanych nam przez ministerstwa, która potwierdza, że wysiłki edukacyjne zmierzające do podniesienia świadomości, czym jest konflikt interesów, są w instytucjach centralnych dość niewielkie. Szkoleń jest mało i – co znamienne – są to działania dość przypadkowe, sporadyczne, nie zaś systemowe czy cykliczne spotkania o przemyślanej strukturze. Zapytaliśmy zatem panelistów, jaka może być przyczyna takiego stanu rzeczy i jak należałoby projektować szkolenia oraz inne działania informacyjne, aby lepiej spełniały swoją funkcję.

Należy zacząć od tego, że uczestnicy paneli, szczególnie panelu urzędniczego, mimo że wspominali o szkoleniach realizowanych w ich instytucjach, przyznawali także, że szkoleń z szeroko pojętej etyki jest niewiele i nie mają one priorytetu w harmonogramie. Ponadto problem ten dotyczy, jak się zdaje, nie tylko szkoleń z zakresu etyki, ale w ogóle systematycznego podejścia do doskonalenia zawodowego urzędników państwowych.

„Szkolenia w ostatnich latach polecały w 30–40%. Oczekiwanie, że każdy temat zostanie sfinansowany, jest oczekiwaniem utopijnym [...]. Kiedy są środki unijne, to się pojawia. I potem to zaniknie za kilka lat, ponieważ środki się urywają. A Ministerstwo Finansów mówi: «Sfinansujcie to z bieżących środków», które często są napięte na marginesie” [U1].

„Ja mam problem [jak to] uzasadnić. Ja już nawet nie mówię społeczeństwu, dziennikarzom, nawet swoim szefom, że będziemy się szkolić z etyki – czyli z czego? Ustawa o zamówieniach publicznych – dobra, ona się ciągle zmienia – OK. Finanse publiczne – OK [...]. Nacisk na szkolenia komputerowe – bardzo duży [...]. Problem jest taki, żeby uzasadnić wydatkowanie środków finansowych na etykę, antykorupcję. Czyli z czego się szkolicie, konkretnie? Z etyki. Czyli z czego? Dyskusja na zasadzie: urząd wydał pieniądze na bzdury, czy w urzędzie, czy poza nim, czy był obiad, czy nie. Robota czeka, a pracownicy z etyki się będą szkolili? To jest problem” [U1].

Podstawowa sprawa zatem, kiedy mówimy o szkoleniach, to umieszczanie ich na liście spraw priorytetowych nie tylko dla danego urzędu, ale także dla całej administracji. Polityczny i społeczny nacisk na korzystanie z bardziej miękkich form zarządzania konfliktem

interesów, jakimi są szkolenia i działania informacyjne, może spowodować, że dyrektorzy generalni i kierownicy poszczególnych jednostek będą chętniej sięgali po takie środki.

Jaki cel widzą nasi paneliści dla działań edukacyjnych w sferze konfliktu interesów? Przede wszystkim – i tutaj panowała co do tego pełna zgoda na wszystkich trzech spotkaniach – urzędnicy powinni wyciągać z nich wiedzę kazuistyczną, opartą na przykładach, głęboko ugruntowaną w rzeczywistości, w jakiej funkcjonują.

„Zdecydowanie trzeba to operacjonalizować i pokazywać na konkretnych przykładach, kazuśkich, kiedy dochodzi do tego starcia interesu prywatnego z publicznym” [P2].

„My robiliśmy szkolenie w [...]. Część osób była zainteresowana, ale nie szkoleniem, tylko warsztatem, czyli *case*. Ich nie interesuje przepis. Siadamy, jest określona sytuacja i dyskutujemy. To ich interesuje” [U1].

„Skąd jest takie poczucie, że te szkolenia nie są skuteczne? [...] Być może one skupiają się za bardzo na tłumaczeniu przepisów, na ukazywaniu całej tej kafeterii, a nie na kazusie i pewnym procesie. Ja szkoliłem też urzędników o dużej intensywności w zakresie nieprawidłowości w funduszach unijnych, które dotyczyły też elementy korupcyjne, konflikty interesów. Duża część to były kazusy, w tym kilka było z konfliktu interesów. To były absolutnie fascynujące dyskusje, kłótnie między nimi. Mieli bardzo różne podejścia, ale dzięki temu dochodzili do różnych rozwiązań” [P2].

„To, czego brakuje, to jest zebranie nie tylko potrzeb, co dokonania rzeczywiście analizy, jakie ta konkretna grupa urzędników ma problemy, czym się zajmuje. Większość szkoleń [...] opiera się na tym, że ktoś przychodzi z bardzo fajnym opracowaniem i tłucze to wszystko na prezentacji. I to są rzeczy abstrakcyjne, gdzie ludzie się wyłączają. W tym wymiarze szczególnie ta baza dobrych praktyk czy złych praktyk – ona by wymagała do tego przygotowania konkretnego i oparcia na konkretnych przykładach. Nagle się okazuje, że ludzie mają mnóstwo pytań. To jest wybitnie kazuistyczna kwestia” [P2].

Trzeci z powyższych cytatów pokazuje również, jak ważna jest w tym zakresie przestrzeń i możliwość dyskusji, wymiany poglądów, konfrontowanie sytuacji pojawiających się w różnych instytucjach. Dzięki temu pracownicy administracji mogą ugruntować w sobie poczucie pewnej wspólnoty doświadczeń, ale także zobaczyć, że sytuacje będące ich udziałem przytrafiają się innym i że można, być może, skorzystać z ich doświadczenia. Pogląd w podobnym duchu wyraził inny uczestnik jednego z paneli, podkreślając właśnie wartość takiej możliwości wymiany opinii i doświadczeń między urzędnikami.

„Nie chodzi o to, żeby ktoś przedstawił autorski wykład. Najważniejsza była możliwość konfrontacji problemów z urzędnikami w innych urzędach. Bardzo często właśnie wymiany poglądów, wymiany doświadczeń” [U1].

Nie należy przy tym zapominać o poparciu przykładami omawianych problemów i wspomaganie dyskusji odniesieniami do konkretnych przepisów, ale najważniejsze jest, aby dobrze wyważyć te kwestie.

Innym celem szkoleń i warsztatów obejmujących tę tematykę mogłoby być wypracowywanie użytecznych w danym urzędzie i na jego potrzeby skrojonych kodeksów i procedur, które wynikałyby bezpośrednio z potrzeb wyrażanych przez pracowników. Taki sposób pracy sprawiłby, że uczestnicy szkoleń i jednocześnie odbiorcy wypracowanych rozwiązań

czuliby za nie większą odpowiedzialność i skuteczniej by je zinternalizowali, niż gdyby pochodziły one z zewnątrz i były im narzucone.

„Tu jest zawsze to ryzyko, że to przychodzi z zewnątrz, szkolenia są z zewnątrz, w których trzeba wziąć udział, i trudno się utożsamiać z tymi rozwiązaniami, które są nam narzucone. [...] Być może powinno to mocniej wybrzmieć jako pewien postulat czy rekomendacja, to jest tylko taki skromny pomysł pod dyskusję. Czy takie szkolenia nie mogłyby służyć temu, aby wypracowywać pewne rozwiązania na poziomie instytucji, choćby same kodeksy etyczne, które mogłyby być wypracowywane drogą warsztatową przez pracowników po to, żebyśmy się utożsamili. Wiem, że to jest może trochę dziwne, tak jak uczniowie, z którymi się kontrakt podpisuje, że będziemy grzeczni na lekcjach, ale to działa, przynajmniej na uczniów działa” [A3].

Celowość i zasadność szkoleń, które pozwalają zwiększyć kompetencje urzędników w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów, są więc bezsporne. Jest jasne, że są one potrzebne, że ważna jest ich ranga i to, jak one wyglądają oraz czy odpowiadają na potrzeby konkretnych instytucji. Paneliści wyszli jednak dalej poza rozmowę o szkoleniach jako jednym z narzędzi edukacyjnych. Taką funkcję pełnią przecież również oceny okresowe, służba przygotowawcza i nieformalne rozmowy wewnątrz instytucji. O ile o dwóch pierwszych narzędziach uczestnicy paneli tylko wspomnieli, że spełniają istotną funkcję w budowaniu kryteriów tego, co jest, a co nie jest konfliktem interesów, oraz w zwracaniu uwagi pracowników administracji na ten problem, o tyle pomysłów organizowania nieformalnych spotkań wewnątrz instytucji poświęcono dłuższą debatę.

„Zacznijcie prowadzić procedurę spotkań wewnętrznych. Są spotkania kierownictwa z komórkami, to niech się ci szefowie komórek spotkają ze swoimi, żeby oni ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej czy [od] sąsiadki z warzywniaka się nie dowiadywali, co jest w urzędzie. Taką prostą rzecz” [A3].

„Tam funkcjonują obie te rzeczy [...], to znaczy zarówno takie otwarte spotkania minimum raz do roku, że się gada o wszystkim, łącznie z tajemnicą nie wnoszenia na zewnątrz, i w tym naszym takim funkcjonowaniu, o kontroli, świecie i o naszych doświadczeniach życiowych, co jest bardzo ciekawe [...]. A poza tym są jeszcze spotkania kierownictwa z załogą, na których się omawia bieżące problemy. Szybkie spotkania, raz na dwa, trzy miesiące, godzina. Mamy do zrobienia to i tamto. Głównie dotyczące naszych obowiązków i organizacji pracy. Ale one też są luźne” [A3].

„Właśnie takie rozmowy przy wycinaniu lasu, czyli rozmowy wewnątrz urzędu [...], takie spotkania w departamencie, biurze. «Mieliśmy w ostatnim tygodniu, miesiącu, półroczu takie sytuacje w tym obszarze – porozmawiajmy». To jest ten obszar, w którym ja się uczyłem zarządzania jakością w Japonii. Nigdy nie mogłem wyjść z podziwu, jak oni mogą siedzieć godzinami i otrzymują za to premię, zastanawiając się, jak udoskonalić jakiś fragmencik procesów produkcji [...]. To jest kwestia dyskusji o kulturze [...]. My nie mamy takiej kultury spotykania się [...]. To jest ten trzeci obszar edukacyjny, który, moim zdaniem, jest najfajniejszy, ale z pewnym kłopotem, trzeba bowiem przełamać własne osobowościowe rzeczy. Trzeba przełamać pewną kulturę organizacyjną, że o pewnych rzeczach się rozmawia i nie ma za to sankcji” [A3].

Szczególnie ostatni cytat dobrze ilustruje tezę, że działania edukacyjne powinny być prowadzone wielotorowo – żeby były skuteczne, muszą być wpisane w ogólną strategię urzędu, znajdować odzwierciedlenie w odpowiedniej kulturze organizacyjnej, a także – czy

może przede wszystkim – mieć charakter systemowy, nie zaś doraźny. Jeśli pracownicy nie będą widzieć celowości prowadzonych w ich miejscu pracy szkoleń z zakresu antykorupcji czy – wężiej – zapobiegania konfliktowi interesów i jeśli nie będą się utożsamiali z obowiązującymi ich wytycznymi, zapisanymi choćby w kodeksach etycznych, to trudno będzie mówić o świadomym zarządzaniu sytuacjami, w których konflikt może się pojawić.

6.2.7. Certyfikowane systemy zarządzania

Temat zintegrowanych systemów zarządzania czy certyfikatów ISO, do których instytucje mogą dołączyć komponenty z zakresu przeciwdziałania korupcji, skupia w sobie jak w soczewce większość omówionych już problemów. Poczynając od tego, że jakiegokolwiek certyfikaty, które wiążą się ze zwiększoną liczbą procedur i formalności, powinny być postrzegane przez pracowników jako potrzebne i przydatne, kończąc zaś na tym, że musi istnieć pewna doza woli politycznej do wprowadzania nierzadko kosztownych i czasochłonnych systemów, które mogą przynieść rezultaty w odległej przyszłości. W opinii panelistów, takiej woli politycznej brakuje, z kolei opinia publiczna niechętnie przyjmuje informacje o tym, że dany urząd wydał spore kwoty na wprowadzenie drogiego systemu zarządzania zamiast na cele związane z jego działalnością.

„Nie mam przestrzeni publicznej, nie mam miejsca na próbowanie tego. [...] mam mieć sukces [...]. Problem jest taki, że dla ogółu, na przykład w Ministerstwie Zdrowia – jeśli ono będzie wdrażało normalne ISO, czyli zapłaciło, wdrożyło certyfikację, załóżę się, że byłyby nagłówki prasowe: «Pani Helena umiera [...] a ministerstwo wdraża sobie jakąś urzędniczą procedurę»” [U1].

Paneliści docenili jednak – uwzględniając wszystkie wynikające z tego trudności – rolę systemów zarządzania jakością w przeciwdziałaniu występowaniu konfliktu interesów. Uznali bowiem, że jeśli wdrożone systemy przynajmniej w niewielkim stopniu zniosą uznaniowość decyzji podejmowanych w urzędach, przyczyniając się do większej przejrzystości działania administracji, to warto podejmować kroki w stronę upowszechniania takich systemów.

Certyfikowane systemy zarządzania jakością mają swoją alternatywę w kontroli zarządczej narzuconej przez Ustawę o finansach publicznych¹²⁰. System ten został przez panelistów z grupy urzędniczej oceniony jako jeden z podstawowych standardów, jakie pozwalają identyfikować zagrożenia korupcyjne, ale jednocześnie jako dodatkowe, nie zawsze uzasadnione obciążenie zwiększające biurokrację. Być może jest to powód, dla którego instrument ten nie zawsze spełnia swoje zadanie lub nie jest postrzegany jako oczywiste i przydatne narzędzie przeciwdziałania konfliktowi interesów i – szerzej – korupcji. Możliwe także, że idea instytucji publicznej jako organizacji, która na podstawie całościowej oceny wykorzystania swoich zasobów i osiągniętych rezultatów może elastycznie reagować na pojawiające się trudności i potrzeby, nie zakorzeniła się wystarczająco silnie w mentalności urzędników i praktyce funkcjonowania urzędów. O kontroli zarządczej jako instrumencie pominiętym

¹²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

w odpowiedziach, jakie otrzymaliśmy od badanych przez nas instytucji, pisze Grzegorz Makowski w podrozdziale *Kontrola zarządcza – „wielki nieobecny”* w rozdziale czwartym.

6.3. Wprowadzanie zmian – rola kontroli społecznej i lidera oraz „implantologia”

Kontrola zarządcza to narzędzie, które zostało wprowadzone zgodnie z duchem nowego zarządzania publicznego (*new public management*) – zainspirowanego sektorem prywatnym nurtu zarządzania, nastawionego na osiągnięcie konkretnych celów i rezultatów zamiast na proste wypełnianie litery prawa¹²¹. „Popularne w ostatnich dziesięcioleciach NPM [*new public management*] wywodzi się z teorii ekonomii (m.in. teoria wyboru publicznego, teoria kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym. Reformy podejmowane w tym nurcie opierały się na mechanizmach i instrumentach charakterystycznych właśnie dla organizacji sektora prywatnego. W ostatnich latach zaczęto dostrzegać pewne niedoskonałości tej koncepcji. Autorzy NPM nie zastanawiali się nad kwestią czemu służy konkretna instytucja publiczna oraz jak wpływa na korzyści poszczególnych interesariuszy. NPM koncentrowało się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na efektywności organizacji w sensie zdolności do zaspokajania społecznych potrzeb. Wśród zarzutów jest również taki, że nie odpowiedziano na pytanie, jak organizacja publiczna ma być oceniana i przez kogo. Koncentrowano się na optymalizowaniu procesu dostarczania usług publicznych, wykorzystując techniki z sektora prywatnego. Niestety, w koncepcji NPM zignorowano też rolę rządu w organizacjach publicznych [...], czyli wpływ polityki na podejmowane przez władzę publiczną decyzje”¹²².

Wpływ polityki na zarządzanie instytucjami publicznymi był często wspomnianym przez panelistów czynnikiem hamującym wprowadzanie zmian w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów. Uczestnicy dyskusji panelowych wyraźnie podkreślali zbyt ściśle powiązanie administracji publicznej ze sferą polityki oraz brak precyzyjnego i przestrzeganego rozdziału między władzą ustawodawczą a wykonawczą.

„Wchodząc na wyższy poziom, zastanawiając się, czym jest konflikt interesów z mojego doświadczenia, uważam, że dużo jest przepisów na niższych szczeblach, ale nie dotyczą one [szczebla] centralnego [...]. Nie powinno się łączyć władzy wykonawczej z ustawodawczą, co w Polsce kompletnie jest dozwolone. Każdy poseł może być ministrem [...]. Posłowie debatują nad projektami rządowymi, a wiadomo, że jak im premier każe, to oni je przegłosują. A fakt, że ta sama osoba jest senatorem i sekretarzem stanu w ministerstwie. [...] Czepiamy się samorządów [...], [podczas gdy] są problemy na samej górze” [P2].

¹²¹ A. Szpor, *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)* – skrócona wersja artykułu: idem, *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 5 – http://www.mfg.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307_09_pojecie_kontroli_zarzadczej_wybrane_aspekty_a_szpor.pdf [dostęp: 28 lipca 2014 roku].

¹²² W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”, t. 245, Łódź 2010.

Zdaniem panelistów, dopóki administracja nie będzie w pełni upodmiotowiona, dopóty nie może być mowa o tworzeniu mechanizmów radzenia sobie ani z konfliktem interesów, ani z innymi problemami ze sfery etyki.

„Jeśli chcielibyśmy mieć postęp w dziedzinie radzenia sobie z zarządzaniem konfliktem interesów, to musielibyśmy mieć upodmiotowioną administrację – ona ma się zająć wyeliminowaniem tych pól konfliktu interesów. To jest w ogóle niewykonalne od góry. To jest wykonalne tylko od dołu. Wówczas, kiedy mamy podmiotowość, *empowerment* i tworzone są mechanizmy etyczno-institutionalne, motywujące” [A3].

Trudności z wprowadzaniem standardów, szczególnie objętych zintegrowanymi systemami zarządzania i kontrolą zarządczą, są także związane z postępującą i trudną do uzasadnienia biurokratyzacją.

„Dla ogromnej większości urzędników wprowadzenie systemu zarządzania jakością, kontrola zarządcza to jest ból. Wprowadzamy rzeczy dodatkowe, sprawozdania, kolejne papiery. Korzyści wypłyną za jakiś czas. Na razie mam strasznie dużo pracy, muszę bowiem wypełnić kolejną ankietę samooceny zarządczej. Potem muszę przygotować komitet audytu. Potem siedzę sześć godzin z komitetem audytu i tłumaczę, dlaczego oświadczenia ministra są takie, a nie inne. Korzyści są bardzo oddalone w czasie – i to też jest problem w zarządzaniu konfliktem interesów” [U1].

Zwiększenie liczby procedur i – w rezultacie – oddalanie się od rzeczywistości, której te procedury dotyczą, sprawia, że kwestie związane z normami etycznymi (takie jak konflikt interesów) także coraz wyraźniej odrywają się od codzienności urzędniczej. W konsekwencji pracownicy urzędów nie czują, że proponowane przez zwierzchników standardy rzeczywistości mają służyć dobru publicznemu lub dobru danego urzędu. Co więcej, im wprowadzane standardy mają większy zasięg i im ogólniejszy jest ich charakter, tym słabiej odpowiadają na specyfikę konkretnych instytucji i tym mniej biorą pod uwagę indywidualne potrzeby ich pracowników (na przykład to, czy w danym urzędzie przeprowadza się konkursy dotacyjne albo czy jego pracownicy mają styczność z lobbystami).

„Jeśli ten urząd czy organ definiuje sobie takie ryzyko, to wtedy jest potrzeba budowania polityki najlepszej z możliwych. Jeśli nie ma takich ryzyk, to nie wiem, czy jest sens angażowania sił czy środków do tego, żeby budować jakąś superszczelną procedurę czy politykę przeciwdziałania temu zjawisku, skoro to ryzyko jest niskie [...]. Rozumiem ten element standardu, tylko to jest związane z kosztem funkcjonowania administracji” [U1].

„Zapewniam, że jak pytam w urzędach [...] o takie proste rzeczy, jak to, czy macie możliwość zgłaszania, rozmawiania na temat sposobów zarządzania w urzędzie i kiedy ostatni raz to robiliście, to często [w odpowiedzi] jest sformułowanie, które jest bliskie takiemu: «Był u nas ostatnio człowiek, który próbował takie rzeczy zgłaszać, ale już z nami nie pracuje»” [A3].

W związku z tym należałoby wypracowywać takie mechanizmy wspierające wprowadzanie dobrych praktyk, które pozwoliłyby odpowiedzieć adekwatnie na te potrzeby – większej podmiotowości administracji i jej pracowników oraz większego zaangażowania po stronie konkretnych wartości i norm etycznych (w tym wypadku blokujących pojawianie się konfliktu interesów). Podczas dyskusji panelowych pojawiły się trzy takie propozycje: zwiększenie

kontroli społecznej, pojawienie się silnego lidera zmiany i wprowadzanie „implantów”, czyli drobnych, ale konsekwentnych i spójnych zmian.

Wątek kontroli społecznej jako potencjalnie skutecznego narzędzia wspierającego wprowadzanie standardów etycznych w zarządzaniu administracją publiczną podniesiono szczególnie wyraźnie podczas panelu eksperckiego.

„Teraz musi pojawić się [wola], że jednak zostanie to uregulowane. I możliwe, że nośnikiem tym mogą być ruchy społeczne, których teraz jest dość dużo, na przykład o charakterze strażniczym. Ja się zajmuję tematyką partycypacji w [...] obszarze energetyki, ale cały czas staram się na nią patrzeć jako na metodę w podejmowaniu decyzji, jako metodę monitorowania i ograniczania konfliktu interesów. To jest coś, o czym ciągle mało się mówi. Te ruchy społeczne, które się udzielają w obszarze partycypacji, mają olbrzymi potencjał, aby ograniczać konflikt interesów z zewnątrz” [A3].

Rola organizacji pozarządowych czy – szerzej – społecznych i mediów może być w tym procesie dwojaka. Po pierwsze, mogą one na przykład przez działania rzecznicze, lobbying i organizowanie wydarzeń medialnych ukształtować pewną modę na przeciwdziałanie konfliktowi interesów, wprowadzając ten temat w przestrzeń debaty publicznej.

„Problem jest taki, że to w ogóle nie jest ważne w oczach debaty publicznej, społeczeństwa. Nie widać, żeby to było wysoko na agendzie. Praktyka jest taka, że jeśli coś nie jest wysoko na agendzie, to zapomnijmy. Nie ma szans na rozwiązanie” [A3].

„My [...] powinniśmy rozmawiać o tym, [...] jakie siły społeczne byłyby w stanie sprawić, aby pojawiła się moda na walkę z konfliktem interesów? Jak sprawić, żeby akcje pod hasłem «odpowiedzialne państwo» poprowadziła «Gazeta Wyborcza», a nie tylko Fundacja [im. Stefana] Batorego. Jakie siły byłyby w stanie tak zadziałać, żeby to stało się modne?” [A3].

Drugie zadanie, jakie dla organizacji społecznych i mediów widzą paneliści, to monitoring wprowadzania w życie i funkcjonowania przyjętych procedur i przepisów, a także tego, czy urzędnicy rzetelnie wywiązują się z nałożonych na nich obowiązków. Chodzi tutaj zwłaszcza o oświadczenia majątkowe i ewentualne oświadczenia o braku lub zaistnieniu konfliktu interesów (tam, gdzie zostały one wprowadzone). Często się bowiem zdarza, że urzędnicy mają obowiązek składania odpowiednich oświadczeń, które potem trafiają do archiwów i nie są w żadnym stopniu weryfikowane (potwierdziły to zresztą odpowiedzi, jakie otrzymaliśmy od ministerstw na nasze zapytanie na pierwszym etapie monitoringu). Podobnie ma się rzecz z tworzeniem raportów i ewaluacji projektów wdrażanych przez administrację, które nie dość, że nie znajdują odbiorców, ponieważ są pisane jedynie z powodu wymagań formalnych, to jeszcze – co jest tego naturalną konsekwencją – nie mają żadnego przełożenia na rzeczywistość. Takie sytuacje podważają zaufanie samych urzędników do systemu, w którym przyszło im się poruszać, odbierają im poczucie sprawczości, wspierają ponadto fikcję w sferze, w której dobro publiczne i nieustanna praca na rzecz poprawy funkcjonowania państwa powinny być priorytetem. Ilustruje to poniższa wypowiedź:

„Jest regulacja, która nakazuje raz w roku zrobić raport o stanie urzędu i rozdział w raporcie, jakie jest zarządzanie w zakresie działań antykorupcyjnych, w tym konfliktu interesów. Jest metoda, w jaki sposób prowadzimy to badanie urzędu, jak sobie [on] radzi z zarządzaniem konfliktem i korupcją. Pewne standardy postępowania [...], to jest pewien fakt. Może być tak, że to trafi na półkę,

jeśli nie ma zainteresowania mediów, organizacji pozarządowych, niezależnych ciał, [...] wtedy będzie gorzej. Ale najgorsza sytuacja jest wówczas, kiedy my nie wytwarzamy tej informacji zwrotnej o sposobie zarządzania w tym fragmencie" [A3].

Innym czynnikiem wspominanym podczas paneli, który mógłby ułatwić wprowadzanie pozytywnej i konstruktywnej zmiany w zakresie zarządzania konfliktem interesów w administracji, jest skuteczny lider.

„Sukces w zakresie tego, o czym my mówimy, [...] zależy bezpośrednio [...] od całego zestawu procesów, które dzieją się wokół – i one dopiero stworzą dynamikę, która może podważyć dzisiejszą sytuację w zakresie konfliktu interesów [...]. Pod warunkiem, że wewnątrz systemu istnieją przewodnicy, liderzy zmiany, którzy podejmują pewne rzeczy, nawet mając świadomość, że nie dostaną na koniec uścisku dłoni prezesa" [A3].

Administracja publiczna – jak każda inna dziedzina – potrzebuje autorytetów, które wskażą jej drogę w kierunku tworzenia nowych ścieżek postępowania, lepiej dostosowanych do zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości.

„Byłoby świetnie, gdyby wykształcił się jakiś autorytet, jak Owsiak czy Kotański w swoich dziedzinach. Ktoś, kto by miał moc wpływu na klasę polityczną, kto by ich onieśmiał, miał swoją postawę etyczną. Ktoś, kto był rozpalą wyobraźnię społeczeństwa, miał olbrzymią wiedzę – przywództwo po prostu. Problemem dzisiaj jest to, że nie ma przywództwa, nikt nie chce się podjąć tego ciężaru. Widzi, że łamie się kręgosłup [...] Gdyby był ktoś [...], a może coś, co miałoby siłę wytwarzania różnych zasobów i ścieżek" [A3].

Być może takiego przewodzenia zmianie powinien się podjąć Urząd Służby Cywilnej, być może jednak lepszym kandydatem jest Najwyższa Izba Kontroli – tak czy inaczej, ważne, aby była to instytucja (lub osoba czy grupa osób) o dużej autonomii działania i możliwości oddziaływania zarówno na media i opinię publiczną, jak i na samą klasę polityczną oraz funkcjonariuszy administracji.

Z punktu widzenia praktyki zarządzania instytucjami publicznymi, a także w aspekcie tworzenia ram prawnych dla ich funkcjonowania, konflikt interesów to problem, który powinien być rozwiązywany w miarę możliwości przy uwzględnieniu indywidualnych warunków panujących w danym urzędzie i przede wszystkim panujących tam wartości.

„Ta wiedza, co to jest konflikt, jak przeciwdziałać – to jest kwestia etyczno-moralna. Analizować, tworzyć ustawy – panowie, to chyba nie tędy droga. To kultura organizacyjna, [w której] będzie się sygnalizować, że konflikt interesów jest niemile widziany" [U1].

„Konflikt interesów to jest problem zarządzania wartościami [...]. Jedną z czołowych zmian w Polsce jest to, że przechodzimy z zarządzania bardzo twardymi przepisami do zarządzania wartościami" [U1].

Zarządzanie przez wartości jest zatem nurtem dostrzeżonym i docenionym przez wysokich rangą urzędników służby cywilnej. W wypadku konfliktu interesów wartościami, które powinny być nadrzędne, są dobro wspólne i przejrzystość – jeśli w działaniach administracji te właśnie wartości zostaną szczególnie uwypuklone i zinternalizowane przez wszystkich pracowników służby cywilnej, to pojawienie się konfliktu między interesem publicznym a prywatnym będzie szybko zauważone, sam zaś konflikt bez wątpienia zostanie sprawnie

wyeliminowany. Chcąc jednak skutecznie wprowadzać zarządzanie przez wartości, należy zadbać, żeby były one rzeczywiście w centrum zainteresowania zarówno pracowników, jak i kadry zarządzającej, która może dzięki temu budować wokół nich polityki wewnętrzne i podejmować w zgodzie z nimi decyzje. Jak jednak sprawić, żeby wartość – w tym wypadku dobro wspólne – stała się nadrzędna dla administracji publicznej? Eksperci uczestniczący w dyskusjach panelowych nazwali ten proces wdrażaniem „implantów” i porównali z procesem wprowadzania do świadomości społecznej i do przestrzeni publicznej osób niepełnosprawnych oraz ich potrzeb.

„Rozumiemy, czym jest dobro wspólne, ale ono nie jest dla nas wartością. Jak sprawić, żeby w codziennym zarządzaniu administracją te praktyki były oparte na wartości dobra wspólnego? [...] Jednym z pierwszych takich «implantów» było zbudowanie podjazdów dla wózków [osób] niepełnosprawnych. Proszę zwrócić uwagę, pewnego rodzaju wartość, jaką jest podwyższenie komfortu dla osób niepełnosprawnych, została skutecznie zaimplementowana do zarządzania instytucjami. Teraz w każdej instytucji publicznej mamy windę, mamy podjazd dla niepełnosprawnych [...]. Chodzi o to, że nagle wartość, która być może nie była na samym szczycie wartości, nagle stała się taka, że dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność już jest skandalem na całą Polskę” [A3].

6.4. Podsumowanie

Obraz zarządzania konfliktem interesów w administracji, jaki wyłania się z dyskusji panelowych, w dużej mierze pokrywa się z obrazem uzyskanym na podstawie wcześniejszych etapów monitoringu. Wynika z niego, że niezbędna jest zmiana kultury organizacyjnej i kultury zarządzania w instytucjach publicznych, po której może dopiero nastąpić poprawa w obszarze radzenia sobie z konfliktem interesów. Istotnym czynnikiem blokującym wprowadzanie zmian jest również zbyt ścisły związek administracji ze sferą polityki, która wywiera na instytucje centralne nacisk na skuteczne realizowanie zadań przy jak najmniejszym nakładzie środków oraz nie zachęca do realizowania systemowych i poszerzonych szkoleń z zakresu etyki. Obie kwestie – zmiany kultury organizacyjnej i upolitycznienia administracji – wymagają działań systemowych, niebędących bezpośrednim przedmiotem niniejszego opracowania. Jesteśmy jednak głęboko przekonani, że nawet biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania, można podjąć kroki prowadzące do lepszego zarządzania ryzykiem wystąpienia konfliktu interesów. Wśród wymienianych przez panelistów postulatów dotyczących takich działań znalazły się następujące propozycje:

- identyfikacja kluczowych obszarów działalności resortów, które są szczególnie narażone na konflikt interesów,
- wprowadzenie odpowiednio umocowanego w strukturze urzędu lub zatrudnianego poza urzędem doradcy etycznego, cieszącego się zaufaniem współpracowników i posiadającego kompetencje, które umożliwią mu skuteczne reagowanie w sytuacjach zgłoszonego konfliktu,

- stworzenie bazy dobrych i (lub) złych praktyk oraz innych podobnych narzędzi, ułatwiających urzędnikom samodzielną, szybką identyfikację sytuacji rodzących wątpliwości natury etycznej,
- uregulowanie statusu pracowników zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, którzy nie podlegają obecnie etycznym wymaganiom stawianym pracownikom włączonym do korpusu służby cywilnej,
- celowe i przemyślane stosowanie deklaracji o braku konfliktu interesów w tych obszarach, które zostaną zidentyfikowane jako najbardziej zagrożone wystąpieniem takiego konfliktu,
- wprowadzenie większej liczby szkoleń opartych na kazuistyce oraz zwiększenie nacisku na systemowe i cykliczne działania edukacyjne w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów,
- sformułowanie jednej definicji legalnej konfliktu interesów, ale bez tworzenia osobnej ustawy.

Ponadto zwrócono uwagę na rolę mediów i organizacji społecznych w propagowaniu i wspieraniu wprowadzania standardów i dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów, a także na potencjalnie korzystną funkcję liderów zmiany w tym procesie.

Wszystkie te postulaty wymagają dalszych konsultacji i doprecyzowania. Niemniej jednak, w naszej opinii, warto, aby powstał pewien – obejmujący nawet minimalny zakres – katalog działań, które warto wdrażać we wszystkich instytucjach szczebla centralnego. W takim planie minimum powinny się zdecydowanie znaleźć kwestie związane z deklaracjami o konflikcie interesów i z działaniami edukacyjnymi, być może także kwestie dotyczące doradców etycznych, co pozwoliłoby na bardziej systemowe i spójne podejście do tego problemu.

Rozdział 7.

Suplement – konflikt interesów w opinii uczestników szkoleń Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Robert Sobiech

7.1. Charakterystyka badania

Badanie było jedną z pierwszych prób diagnozy przygotowania urzędów administracji rządowej do przeciwdziałania sytuacjom konfliktu interesów i reagowania na nie, a także okazją do poznania wiedzy, postaw i opinii urzędników administracji rządowej dotyczących konfliktu interesów. Badanie zrealizowała Fundacja im. Stefana Batorego we współpracy z Krajową Szkołą Administracji Publicznej i Departamentem Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotem zainteresowania były następujące zagadnienia:

- rozumienie konfliktu interesów,
- opinie o najważniejszych przyczynach konfliktu interesów w administracji publicznej,
- występowanie sytuacji konfliktu interesów w administracji publicznej (obszary funkcjonowania administracji publicznej, w których najczęściej dochodzi do sytuacji konfliktu interesów),
- preferowane postawy i zachowania w wybranych sytuacjach konfliktu interesów,
- opinie o przygotowaniu urzędów do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów,
- rozwiązania dotyczące postępowania w sytuacji konfliktu interesów i przeciwdziałania konfliktom interesów,
- ocena skuteczności rozwiązań przeciwdziałających konfliktom interesów (proponując rozwiązania przeciwdziałających konfliktom interesów).

Uczestnikami badania byli urzędnicy administracji rządowej – łącznie 123 osoby – biorący udział w szkoleniach prowadzonych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w lutym i marcu 2014 roku. Narzędzie badawcze stanowiła anonimowa ankieta audytoryjna wypełniana przez urzędników w trakcie szkolenia. Zastosowanie próby celowej i niewielka liczebność próby sprawiły, że badanie nie może być uznane ani za reprezentatywny obraz reakcji urzędów na sytuacje konfliktu interesów, ani za reprezentatywne odzwierciedlenie wiedzy i poglądów urzędników administracji rządowej. Dlatego wyniki badania i płynące z nich wnioski powinny być traktowane jako wyjściowe hipotezy dla dalszych analiz i studiów.

Charakterystyka respondentów

Płeć:

kobiety	76%
mężczyźni	23%

Wiek:

do trzydziestu lat	17,8%
od trzydziestu jeden do czterdziestu lat	35,5%
od czterdziestu jeden do pięćdziesięciu lat	25,4%
powyżej pięćdziesięciu lat	21,2%

Miejsce pracy:

ministerstwo	42,7%
urząd centralny	22,2%
inne	35,1% (w tym: 67% pracownicy urzędów skarbowych, 33% pracownicy innych urzędów administracji rządowej)

Stanowisko:

wsparcia	11,8%
specjalistyczne	67,2%
zarządzające	21,0%

Status w ramach korpusu służby cywilnej:

urzędnicy służby cywilnej	23,5%
pracownicy korpusu służby cywilnej	76,5%

7.2. Wyniki badania

7.2.1. Rozumienie konfliktu interesów

Jednym z celów badania było uzyskanie wiedzy o tym, jak jest rozumiane pojęcie konfliktu interesów w administracji publicznej. Wśród osób, które przedstawiły swoją definicję konfliktu interesów¹²³, największa grupa badanych (48%) uważa konflikt interesów za sprzeczność interesu publicznego i interesów prywatnych. Znaczna część odpowiedzi respondentów odwołuje się do potencjalnych lub rzeczywistych korzyści uzyskiwanych nie przez samych urzędników, ale przez ich najbliższe otoczenie. Konflikt interesów oznacza tutaj sytuacje, w których przy podejmowaniu decyzji uwzględnia się interesy i oczekiwania osób znajomych.

¹²³ Należy podkreślić, że dla dużej części badanych odpowiedź na pytanie otwarte okazała się trudnym zadaniem. Niemal co trzeci respondent (32%) nie udzielił odpowiedzi na pytanie otwarte: „Kiedy Pana (Pani) zdaniem możemy mówić o konflikcie interesów w administracji publicznej?”. Trudno określić, w jakim stopniu tak duży odsetek odmów odpowiedzi wynikał z przyjętej metody badania (ankieta audytoryjna zachęcająca do szybkiego wypełnienia), w jakim zaś był rezultatem braku spójnej definicji pojęcia konfliktu interesów.

„Konflikt interesów pojawia się w sytuacji przedkładania interesów własnych, prywatnych, nad publicznymi. O konflikcie w administracji publicznej mowa jest wówczas, gdy urzędnik rozpatruje sprawę osoby spokrewnionej lub znajomej, co mogłoby sugerować czerpanie zysków. Sytuacja, w której bezstronny z założenia urzędnik [...] podejmuje decyzję w sprawie swojej albo w sprawie osób i instytucji, z którymi jest związany w sposób osobisty lub finansowy. Uwzględnianie racji (stanowisk) osób, z którymi łączy mnie stosunki prywatne, towarzyskie. Zatrudnianie osób znajomych, wyłanianie firmy «po znajomości» w przetargu”.

Jedna czwarta (25%) badanych postrzega konflikt interesów przede wszystkim jako preferowanie interesów partii politycznych czy sektora prywatnego w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych. Dla części respondentów kluczowy jest tutaj wpływ polityki na funkcjonowanie administracji publicznej, dla innych istotą konfliktu jest presja na zaspokojenie oczekiwań podmiotów sektora prywatnego.

„Kiedy interes [...] danej partii jest przedkładany nad interes publiczny i dobro naszego kraju. Konflikt interesu to konflikt «administracja publiczna – partie i stronnictwa polityczne». Kiedy biznes wpływa na kształt prawa. Kiedy interes na przykład przedsiębiorcy jest przedkładany nad interes publiczny, społeczny”.

Przez 13% badanych konflikt interesów jest rozumiany jako sprzeczności, różnice zdań czy odrębne koncepcje działania wewnątrz administracji publicznej i jej otoczenia. Konflikt oznacza tu zarówno różnice zdań w poszczególnych zespołach, jak i rywalizację między resortami czy rozbieżność oczekiwań między administracją publiczną a jej interesariuszami.

„Występuje w wypadku sprzecznych oczekiwań różnych podmiotów dotyczących sposobu rozwiązania danych kwestii (naciski ze strony przełożonych na sposób załatwienia sprawy, odmienne oczekiwania partnerów społecznych). Sytuacja wystąpienia sprzecznych racji oponentów. Gdy kilka instytucji ma realizować zbieżne zadania. Jeśli funkcjonuje układ (struktura) specyficznych rozbieżnych powiązań”.

Interpretacje odwołujące się do sprzeczności interesu publicznego i prywatnego są formułowane przede wszystkim przez najmłodszych urzędników (72% osób do trzydziestego roku życia i 31% badanych w wieku powyżej pięćdziesięciu lat). Wśród najstarszych badanych przeważa rozumienie konfliktu interesów jako nadmiernego wpływu biznesu i polityki albo sprzeczności w systemie administracji publicznej.

7.2.2. Opinie o najważniejszych przyczynach konfliktu interesów w administracji publicznej

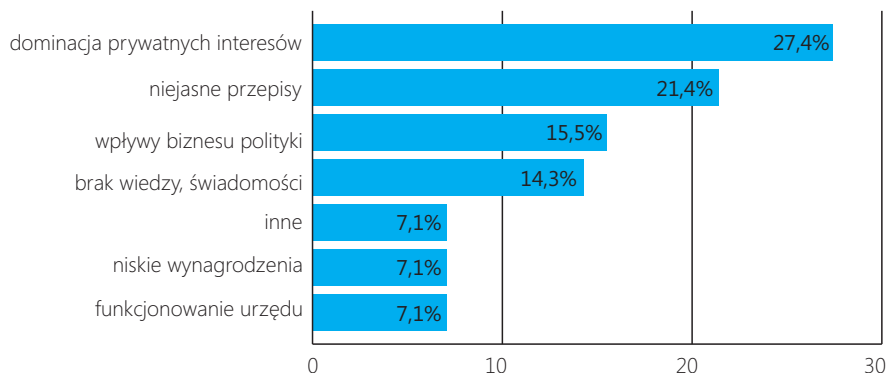
Blisko jedna trzecia (27%) badanych¹²⁴ za najważniejszą przyczynę występowania konfliktu interesów uznaje egoizm i kierowanie się interesami prywatnymi jako dominującą motywację działań urzędników, wspominając także o niezrozumieniu lub niechęci do kierowania się w pracy ideą dobra wspólnego (wykres 1): „Dominacja prywatnych interesów. Przedkładanie interesów prywatnych ponad zawodowe. Kultura braku szacunku do państwa

¹²⁴ Na pytanie otwarte o najważniejszą przyczynę konfliktu interesów nie udzieliło odpowiedzi 32% badanych. Przedstawiane dane dotyczą osób, które udzieliły odpowiedzi na pytanie o przyczyny konfliktu interesów. Na pozostałe pytania nie udzieliło odpowiedzi od 1% do 6% badanych (braki odpowiedzi pominięto w prezentowanych obliczeniach).

i dobra wspólnego”. Nieco mniej (21%) respondentów wskazuje niejasne, skomplikowane przepisy albo trudne do zrozumienia procedury: „Bardzo rozbudowane przepisy utrudniające lub przedłużające czas trwania danego procesu – to powoduje chęć skrócenia procedury, wykorzystania znanych sobie sposobów. Niejasne i niespójne przepisy powszechnie obowiązujące i procedury wewnętrzne”. Dla 15% urzędników kluczową rolę odgrywają tutaj wpływy biznesu i polityki: „Klientelistyczne relacje kreowane przez partie polityczne (centralnie) i układy lokalne (regionalnie), a także grupy interesu. Obsadzanie stanowisk z klucza partyjnego (stanowisk kierowniczych). Ryzyko zbyt dużej ingerencji na przykład przedsiębiorców w procesy legislacyjne”, z kolei dla 14% – brak wiedzy, czym jest konflikt interesów, lub brak świadomości uczestniczenia w sytuacji konfliktu interesów.

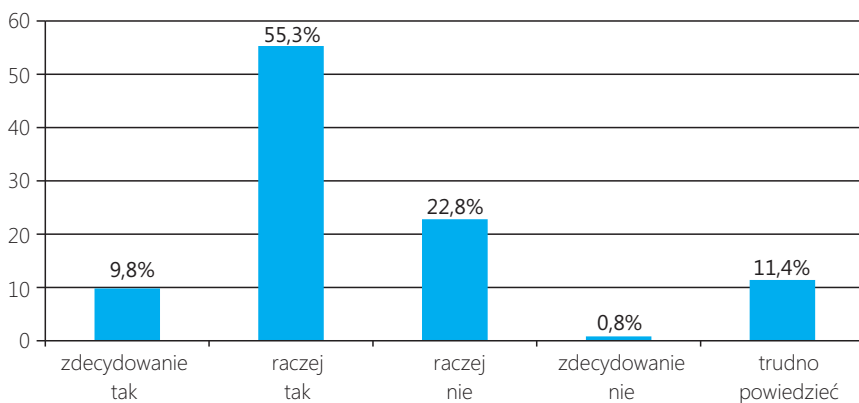
Niewielka grupa badanych uważa, że konflikt interesu jest przede wszystkim konsekwencją niewłaściwej reakcji ze strony przełożonych albo kierownictwa urzędu: „Przymykanie przez kierownictwo oczu na pewne działania. Niewłaściwy nadzór przełożonych nad czynnościami wykonywanymi przez urzędników. Błędy w ocenie kwalifikacji i predyspozycji do pełnienia funkcji publicznych”.

Wykres 1. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Jaka jest – Pana (Pani) zdaniem – najważniejsza przyczyna występowania konfliktu interesów w polskiej administracji publicznej?”



Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy – Pana (Pani) zdaniem – w polskiej administracji publicznej często dochodzi do sytuacji konfliktu interesów?”



Źródło: Obliczenia własne.

Dla połowy badanych konflikt interesów jest zatem konsekwencją wadliwych regulacji (przepisy, zasady funkcjonowania urzędu, wynagrodzenia) lub rozwiązań umożliwiających nadmierne wpływy polityki czy sektora na pracę urzędów. Blisko 43% respondentów przyczyny konfliktu interesów lokuje w mentalności, braku wiedzy albo niskiej świadomości samych urzędników. Przyczyny indywidualne wskazują przede wszystkim pracownicy ministerstw i urzędów centralnych, a także osoby zajmujące stanowiska kierownicze. Wpływ przyczyn instytucjonalnych ujawnia się głównie w wypowiedziach pracowników wsparcia i pozostałych urzędów.

7.2.3. Występowanie sytuacji konfliktu interesów w administracji publicznej

Konflikt interesów jest uznawany za powszechne zjawisko w polskiej administracji publicznej. Zdaniem blisko dwóch trzecich (65,2%)¹²⁵ badanych, sytuacje konfliktu interesów często pojawiają się w pracy urzędów (wykres 2).

Na powszechną obecność sytuacji konfliktu interesów wskazują częściej najmłodszy respondenci (do trzydziestego roku życia) – 76% urzędników z tej grupy uważa, że konflikt interesów jest często spotykanym zjawiskiem. Podobną opinię wyraża 57% ankietowanych w wieku od czterdziestu jeden do pięćdziesięciu lat i 64% badanych w wieku powyżej pięćdziesięciu lat. Osoby powyżej trzydziestego roku życia znacznie częściej nie potrafią ocenić skali zjawiska (16% odpowiedzi „trudno powiedzieć”) niż najmłodszy respondenci (5% odpowiedzi „trudno powiedzieć”).

¹²⁵ Połączone odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”.

Przekonanie o powszechności występowania konfliktu interesów zależy od zajmowanego stanowiska. Im niższe stanowisko w strukturze urzędu, tym częściej formułowane opinie o powszechności konfliktu interesów: 52% urzędników zajmujących stanowiska kierownicze uważa, że konflikt interesów występuje w polskiej administracji często lub bardzo często, podczas gdy podobną ocenę formułuje 70% osób zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych i 64% osób zatrudnionych na stanowiskach wsparcia.

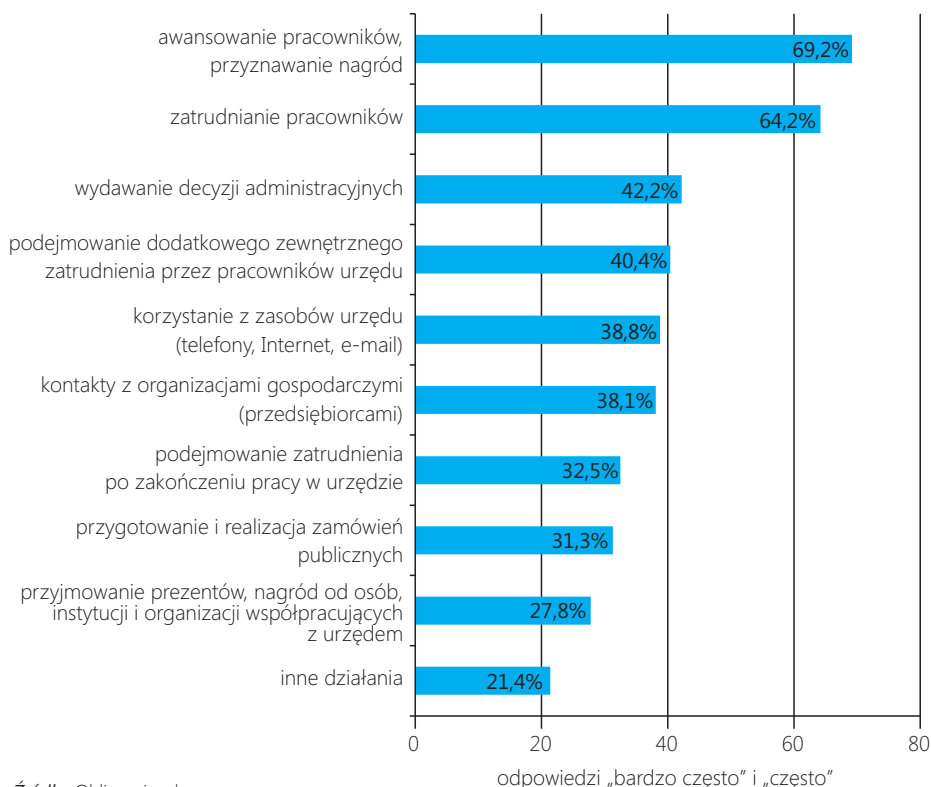
Ponad połowa (54%) badanych twierdzi, że konflikt interesów występuje najczęściej w administracji samorządowej, co piąty (22%) ankietowany uważa, że konflikt interesów pojawia się najczęściej w administracji rządowej. Jedynie 8% urzędników wskazuje administrację państwową jako miejsce najczęstszego występowania konfliktu interesów.

Opinie o częstym występowaniu konfliktu interesów w administracji publicznej znajdują potwierdzenie w doświadczeniach badanych. Połowa (49,6%) respondentów twierdzi, że w okresie ostatnich trzech lat w ich urzędach odnotowano sytuacje konfliktu interesów, 7% badanych wie o przynajmniej kilkunastu przykładach konfliktu interesów, a 42% ankietowanych – o jednej lub kilku takich sytuacjach.

Obecność konfliktu interesów w macierzystych jednostkach wskazują przede wszystkim pracownicy urzędów centralnych (62%) i ministerstw (58%). O sytuacjach konfliktu interesów w swoim miejscu pracy wie 28% pracowników pozostałych urzędów. Przykłady konfliktu interesów są znane częściej osobom pracującym na stanowiskach zarządzających (54%) i specjalistycznych (53%), rzadziej osobom pracującym na stanowiskach wsparcia (21%). Wiedza o występowaniu konfliktu interesów w miejscu pracy nie przekłada się na diagnozy badanych o występowaniu konfliktu interesów w całej polskiej administracji publicznej. O powszechności tego zjawiska w administracji publicznej jest przekonanych 68% respondentów wiedzących o sytuacjach konfliktu w swoim urzędzie i podobny odsetek (62%) badanych, którzy twierdzą, że w ich miejscu pracy nie odnotowano przykładów konfliktu interesów.

Świadomość występowania konfliktu interesów w swoim urzędzie w niewielkim stopniu wiąże się z wiedzą o konsekwencjach stosowanych wobec urzędników, w których wypadku ujawniono taki konflikt. Jedynie 19% badanych, którym są znane przykłady konfliktu interesów w macierzystych jednostkach, wie o reakcjach urzędu wobec urzędników będących w konflikcie interesów (cztery osoby wskazały sankcje dyscyplinarne, dwie – zmiany w zakresie pełnionych obowiązków, z kolei zdaniem czterech osób ujawnienie konfliktu interesu nie spotkało się z formalną reakcją ze strony urzędu).

Wykres 3. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „W wypadku jakich działań Pana (Pani) urzędu pojawiają się sytuacje, w których może występować konflikt interesów?”



Źródło: Obliczenia własne.

Odpowiedzi badanych dostarczyły informacji o obszarach funkcjonowania urzędu w największym stopniu podatnych na pojawienie się sytuacji konfliktu interesów (wykres 3). Potencjalny konflikt interesów w miejscu pracy badanych urzędników dotyczy najczęściej sfery zarządzania zasobami ludzkimi – odpowiednio 69% i 64% respondentów uważa, że sytuacje, w których może występować konflikt interesów, dotyczą awansowania i nagradzania pracowników lub zatrudniania pracowników. W opinii znacznej części ankietowanych, zagrożenie konfliktem interesów pojawia się w wypadku wydawania decyzji administracyjnych (42%), dodatkowego zatrudnienia pracowników urzędu (40%), korzystania z zasobów urzędu czy w kontaktach ze światem biznesu (38%). Stosunkowo niewielka grupa badanych (28%) wskazuje potencjalny konflikt interesów w wypadku przyjmowania prezentów czy nagród od instytucji i organizacji współpracujących z urzędem.

Większość urzędników (63%) w ostatnich trzech latach swojej pracy nie zetknęła się z sytuacjami, w których mógł się pojawić konflikt interesów. Blisko co czwarty (23%) badany twierdzi, że miał do czynienia z sytuacjami potencjalnego konfliktu interesów, z kolei

14% respondentów nie potrafi określić, czy doszło do takich sytuacji. Wśród osób, które doświadczyły potencjalnego konfliktu interesów, przeważają pracownicy urzędów centralnych (31%) i ministerstw (25%). W pozostałych urzędach kontakt z sytuacjami, które mogłyby doprowadzić do konfliktu interesu, deklaruje 18% badanych. Potencjalny konflikt interesu (tabela 1) pojawia się najczęściej w pracy osób zajmujących stanowiska kierownicze (32%), znacznie rzadziej w pracy osób zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych (19%) i stanowiskach wsparcia (21%).

Tabela 1. Potencjalny konflikt interesów a zajmowane stanowisko

		Stanowisko pracy			Ogółem
		wsparcia	specjalistyczne	zarządzające	
„Czy w ostatnich trzech latach znalazł się Pan (znalazła się Pani) w sytuacjach, w których mógł pojawić się konflikt interesów?”	tak	21,4%	18,8%	32,0%	21,8%
	nie	64,3%	63,8%	64,0%	63,9%
	trudno powiedzieć	14,3%	17,5%	4,0%	14,3%
Ogółem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Obliczenia własne.

Na doświadczenie sytuacji, które mogą prowadzić do konfliktu interesów, wskazują przede wszystkim badani znający przykłady rzeczywistego konfliktu interesów, jaki wystąpił w ich urzędzie. Wśród respondentów świadomych istnienia konfliktu interesu w macierzystych jednostkach 37% twierdziło, że sami znajdowali się w sytuacjach potencjalnego konfliktu. Podobne doświadczenia miało jedynie 10% pracowników urzędów, którzy nie znali sytuacji konfliktu interesów w swoich miejscach pracy.

7.2.4. Postawy i zachowania w sytuacji konfliktu interesów

Badanie stało się okazją do poznania postaw urzędników wobec konfliktu interesów, pozwoliło także uzyskać informacje o pożądanym zachowaniu w sytuacji zagrożenia tym zjawiskiem. W kwestionariuszu ankiety wykorzystano dwa pytania związane z konfliktem interesu, zadawane przez Centrum Badania Opinii Społecznej w badaniach na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków¹²⁶. Pierwsze z nich dotyczyło przyzwolenia na sytuację, w której „osoba pełniąca ważne funkcje publiczne przyjmuje na stanowisko w państwowej firmie kandydata, którego zna wyłącznie towarzystwo, pozazawodowo”, drugie zaś – przyzwolenia na sytuację, gdy „osoba pełniąca ważne funkcje publiczne utrzymuje kontakty towarzyskie z przedstawicielem prywatnej firmy realizującej kontrakty państwowe”. Postawy badanych urzędników okazały się bardzo zbliżone do postaw ogółu społeczeństwa. Przyjmowanie do pracy osoby, którą zna się wyłącznie towarzystwo, jako dopuszczalne ocenia 17% urzędników i 15% respondentów Centrum Badania Opinii Społecznej, z kolei jako niedo-

¹²⁶ *Konflikty interesów i lobbying – dylematy polityków*. Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2013.

puszczalne – 77% urzędników i 78% respondentów Centrum Badania Opinii Społecznej. Podobny rozkład odpowiedzi występuje w wypadku pytania o utrzymywanie kontaktów towarzyskich z przedstawicielem firmy realizującej kontrakty państwowe: za dopuszczalne uznaje je 25% urzędników i tyle samo badanych Centrum Badania Opinii Społecznej, za niedopuszczalne zaś – 65% urzędników i 64% respondentów Centrum Badania Opinii Społecznej.

Postawy urzędników wobec zatrudniania osób znajomych i utrzymywania kontaktów towarzyskich z osobami realizującymi kontrakty rządowe charakteryzują się silnym zróżnicowaniem wewnętrznym. Szczególnie wyraźne różnice ujawniają się w wypadku zajmowanego stanowiska, mianowania w służbie cywilnej czy doświadczenia sytuacji potencjalnego konfliktu interesów. **Im wyższe miejsce w hierarchii służbowej, tym częstsze doświadczanie sytuacji potencjalnego konfliktu interesów, zarazem zaś większe przyzwolenie na zatrudniania osób znajomych i utrzymywania kontaktów towarzyskich z osobami realizującymi kontrakty rządowe.**

Tabela 2. Opinie o zatrudnianiu osób znajomych a zajmowane stanowisko

		Stanowisko pracy			Ogółem
		wsparcia	specjalistyczne	zarządzające	
„Osoba pełniąca ważne funkcje publiczne przyjmuje na stanowisko w państwowej firmie kandydata, którego zna wyłącznie towarzysko, pozazawodowo”	całkowicie dopuszczalne		3,8%		2,6%
	raczej dopuszczalne	7,1%	11,5%	25,0%	13,8%
	raczej niedopuszczalne	14,3%	34,6%	29,2%	31,0%
	całkowicie niedopuszczalne	71,4%	41,0%	45,8%	45,7%
	trudno powiedzieć	7,1%	9,0%		6,9%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Źródło: Obliczenia własne.

Przyjmowanie do pracy osób znajomych uznaje za dopuszczalne 7% zatrudnionych na stanowiskach wsparcia i 25% badanych zajmujących stanowiska kierownicze (tabela 2). Akceptuje je 28% urzędników służby cywilnej i 16% pracowników korpusu służby cywilnej. Przyzwolenie na przyjmowanie do pracy osób znanych wyłącznie z kontaktów towarzyskich deklaruje 29% ankietowanych, którzy znaleźli się w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów, i 15% badanych, którzy nie zetknęli się z takimi sytuacjami. Podobne różnice pojawiają się w wypadku przyzwolenia na utrzymywanie kontaktów z osobami realizującymi kontrakty państwowe: akceptuje je 40% urzędników służby cywilnej i 21% pozostałych badanych, 32% osób, które zetknęły się z sytuacją potencjalnego konfliktu interesów, i 23% badanych niemających takich doświadczeń.

Zdecydowana większość badanych ma podstawową wiedzę o zasadach postępowania w sytuacji potencjalnego konfliktu interesu. W kwestionariuszu ankiety umieszczono dwa pytania z testu zamieszczonego w materiałach szkoleniowych z zakresu przestrzegania za-

sad służby cywilnej¹²⁷ opracowanych przez Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹²⁸. Na pierwsze pytanie¹²⁹, dotyczące zachowania w sytuacji prośby znajomego o przeforsowanie korzystnych dla jego firmy rozwiązań (zasada bezinteresowności), właściwej odpowiedzi udzieliło 81% badanych. Na drugie pytanie, związane z zachowaniem w sytuacji podejrzenia o konflikt interesów (zasada bezstronności), poprawnej odpowiedzi udzieliło 90% respondentów. Łącznie na oba pytania właściwie odpowiedziało 73% urzędników.

Wiedza o zasadach postępowania w sytuacji konfliktu interesów w znacznym stopniu zależy od wieku i związanego z nim zapewne stażu pracy badanych. Poprawnych odpowiedzi na oba pytania udzieliło 80% badanych w wieku powyżej pięćdziesięciu lat i 65% ankietowanych poniżej trzydziestego roku życia. Wysoki poziom wiedzy charakteryzował osoby sprawujące funkcje kierownicze (84% osób udzielających dwóch poprawnych odpowiedzi) i osoby zatrudnione na stanowiskach wsparcia (86%). Właściwych odpowiedzi udzieliło jedynie 67% badanych zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych. Niewątpliwym zaskoczeniem jest niski poziom wiedzy wśród urzędników służby cywilnej – tylko 60% respondentów z tej grupy udzieliło poprawnych odpowiedzi na oba pytania, podczas gdy uczyniło tak 81% pozostałych badanych. Równie zaskakujący jest niski poziom wiedzy wśród osób, które w ostatnich trzech latach znalazły się w sytuacjach, w których mógł się pojawić konflikt interesów (57% badanych udzielających poprawnych odpowiedzi w porównaniu z 80% ankietowanych, którzy nie doświadczyli sytuacji potencjalnego konfliktu).

7.2.5. Przygotowanie urzędów do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów

Blisko połowa (45%) badanych uważa, że pracownicy ich urzędów nie są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów. Odminną opinię wyraża co trzeci (37%) respondent, z kolei 18% ankietowanych nie potrafi ocenić stopnia przygotowania innych urzędników do zachowania w sytuacjach zagrożenia konfliktem interesów.

O niedostatecznym przygotowaniu do radzenia sobie w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów informują przede wszystkim badani z urzędów centralnych (54%) i ministerstw (49%), a więc z instytucji, w których najczęściej dochodzi do potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów. Ocena przygotowania do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów różni się w zależności od zajmowanego stanowiska. Najbardziej krytyczne oceny są formułowane przez kadrę kierowniczą (wykres 4) – 56% badanych z tej grupy deklaruje niedostateczne przygotowanie pracowników swoich urzędów¹³⁰, 40% informuje o dobrym przygotowaniu, a 4% nie ma sprecyzowanej opinii w tej sprawie. Na brak odpowiedniego przygotowania wskazuje 50% respondentów zatrudnionych na stanowiskach wsparcia i 39% ankietowanych

¹²⁷ 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.

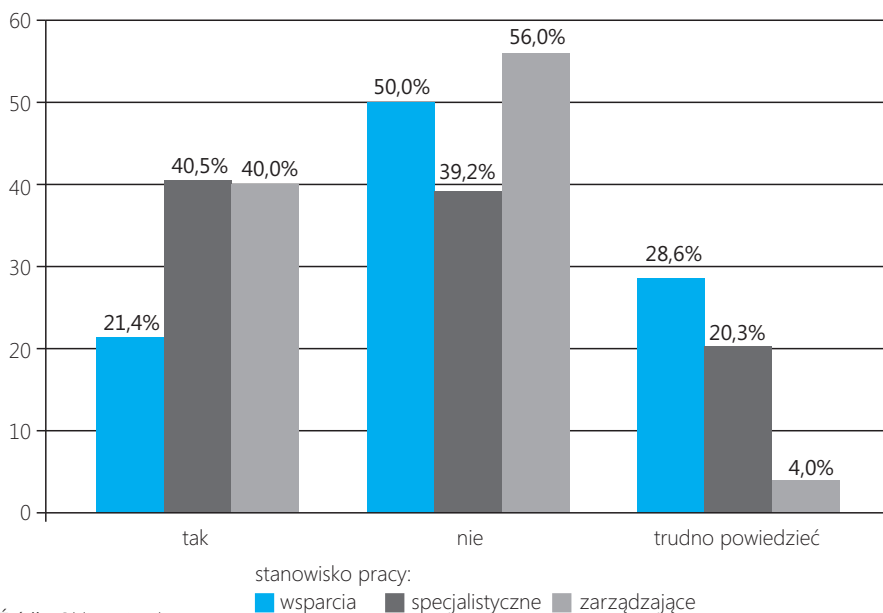
¹²⁸ Por. <http://www.docstoc.com/docs/119900021/PowerPoint-Presentation> [dostęp: 28 sierpnia 2014 roku].

¹²⁹ Pełne wersje pytań i odpowiedzi zamieszczono w **Aneksie**.

¹³⁰ Połączone odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”

zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych. Warto zauważyć, że 29% pracowników wsparcia i 20% specjalistów nie potrafi ocenić przygotowania swoich urzędów do reagowania na potencjalny konflikt interesów (odpowiedzi „trudno powiedzieć”).

Wykres 4. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy pracownicy urzędu są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów?”



Źródło: Obliczenia własne.

Zdaniem 26% badanych¹³¹, dobre przygotowanie do postępowania w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów jest rezultatem udziału w specjalistycznych szkoleniach dotyczących zarówno konfliktu interesów, jak i problemu korupcji. Dla 23% ankietowanych dobre przygotowanie wynika z wiedzy i ze znajomości obowiązujących przepisów, nabytych w trakcie studiów lub w ramach przygotowania do pracy w administracji: „Znają przepisy antykorupcyjne. Wykształcenie – dyplomy podpisane przez profesorów z dorobkiem naukowym. Znajomość prawa”. Blisko 23% respondentów uważa, że dobre przygotowanie urzędników jest konsekwencją wprowadzenia w urządzie procedur i regulacji: „Procedura wewnętrzna określająca zasady postępowania w wypadku zagrożenia konfliktem interesów. Wprowadzony system zarządzania urzędem. Wdrożono procedury postępowania w sytuacjach konfliktu interesów”. Co piąty (20%) ankietowany wskazuje dominującą rolę wartości, zasad etycznych i świadomości konsekwencji konfliktu interesów: „Świadomość, jakie sytuacje zalicza się do konfliktu interesów. Etyka zawodowa”, z kolei 8% respondentów wymienia inne przyczyny.

¹³¹ Odpowiedzi badanych, którzy twierdzą, że pracownicy ich urzędu są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w jakich może się pojawić konflikt interesów.

Zdaniem większości badanych (57%)¹³², niedostateczne przygotowanie do postępowania w sytuacji konfliktu interesów wynika przede wszystkim z deficytów wiedzy o konflikcie interesów i niewielkiej świadomości negatywnych konsekwencji: „Brak dostarczanej wiedzy o standardach. Niekojarzenie podejmowanych decyzji z ich rezultatem. Brak kompetencji i kwalifikacji”. Dla 15% ankietowanych niedostateczne przygotowanie jest konsekwencją braku odpowiednich procedur w ich urzędzie: „Brak aktów prawnych, rozporządzeń urzędu regulujących postępowanie w sytuacji konfliktu”, dla 7,5% badanych – różnych form ingerencji polityków i przedstawicieli biznesu w prace administracji: „Polityka, układy innego rodzaju”, z kolei dla 5% respondentów – zaniechań lub nacisków ze strony przełożonych: „Boją się utraty pracy, zrobią więc wszystko, co każą przełożeni”.

Około 15% badanych przedstawiło inne powody nieodpowiedniego przygotowania do postępowania w sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów.

Jedynie 22% ankietowanych twierdzi, że w ich urzędzie w ostatnich trzech latach były prowadzone szkolenia poruszające zagadnienie konfliktu interesów. Realizację szkoleń deklaruje od 20% do 23% pracowników ministerstw, urzędów centralnych i pozostałych instytucji. Wiedza o organizacji szkoleń (tabela 3) wiąże się z wiekiem i ze stanowiskiem badanych urzędników – informuje o tym 44% respondentów w wieku powyżej pięćdziesięciu lat, 20% badanych w wieku od czterdziestu jeden do pięćdziesięciu lat i zaledwie 10% ankietowanych poniżej trzydziestego roku życia (32% kadry kierowniczej, 20% specjalistów i 14% urzędników zatrudnionych na stanowiskach wsparcia, a także 41% urzędników mianowanych i 17% pracowników). Powyższe dane przekonują o istnieniu istotnych ograniczeń w komunikacji wewnętrznej, sprawiających, że informacje o szkoleniach docierają przede wszystkim do kadry kierowniczej i urzędników o najdłuższym stażu pracy.

Tabela 3. Wiedza o szkoleniach z zakresu konfliktu interesów a stanowisko pracy

		Stanowisko pracy			Ogółem
		wsparcia	specjalistyczne	zarządzające	
„Czy w Pana (Pani) urzędzie w ostatnich trzech latach były prowadzone szkolenia poruszające zagadnienia konfliktu interesów?”	tak	14,3%	20,0%	32,0%	21,8%
	nie	64,3%	65,0%	56,0%	63,0%
	trudno powiedzieć	21,4%	15,0%	12,0%	15,1%
Ogółem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Obliczenia własne.

Wśród 26 osób, które wiedziały o prowadzeniu szkoleń w swoich urzędach, zdecydowaną większość (77%) stanowili sami uczestnicy szkoleń. Oznacza to, że w ostatnich trzech latach w szkoleniach obejmujących zagadnienia konfliktu interesów brało udział zaledwie

¹³² Odpowiedzi badanych, którzy twierdzą, że pracownicy ich urzędu nie są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w jakich może się pojawić konflikt interesów.

16% wszystkich badanych urzędników¹³³. Wiedza o szkoleniach z tej problematyki jest więc dostępna tylko nielicznym grupom urzędników.

7.2.6. Rozwiązania dotyczące postępowania i przeciwdziałania konfliktowi interesów

Tylko co piąty (21%) respondent uważa, że w jego urzędzie istnieją przejrzyste zasady postępowania w wypadku pojawienia się konfliktu interesów, 33% badanych informuje o braku takich procedur, blisko połowa (45%) ankietowanych nie ma zaś wystarczającej wiedzy na ten temat (odpowiedzi „trudno powiedzieć”). O istnieniu przejrzystych zasad postępowania informują najrzadziej najmłodszy badani (9% osób poniżej trzydziestego roku życia i 33% osób w wieku powyżej pięćdziesięciu lat), pracownicy urzędów centralnych (11%), pracownicy wsparcia (14%) i osoby niebędące urzędnikami służby cywilnej (19%). Brak procedur odnotowują przede wszystkim osoby, które znalazły się w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów (tabela 4). Jedynie 4% badanych z tej grupy informuje o istnieniu przejrzystych zasad postępowania w swoich urzędach, 58% respondentów twierdzi, że w ich urzędzie nie ma takich procedur, a 39% urzędników nic nie wie na ten temat. Opinie o niedostatecznym przygotowaniu urzędów są formułowane przez pracowników urzędów, w których najczęściej dochodzi do sytuacji rzeczywistego konfliktu interesów. Brak procedur wskazuje 53% badanych, którzy znają przykłady rzeczywistego konfliktu interesów w macierzystych urzędach, i 15% ankietowanych, którzy nie słyszeli o takich sytuacjach w swoim miejscu pracy.

Tabela 4. Istnienie zasad postępowania w wypadku wystąpienia konfliktu interesów a doświadczanie sytuacji potencjalnego konfliktu interesów

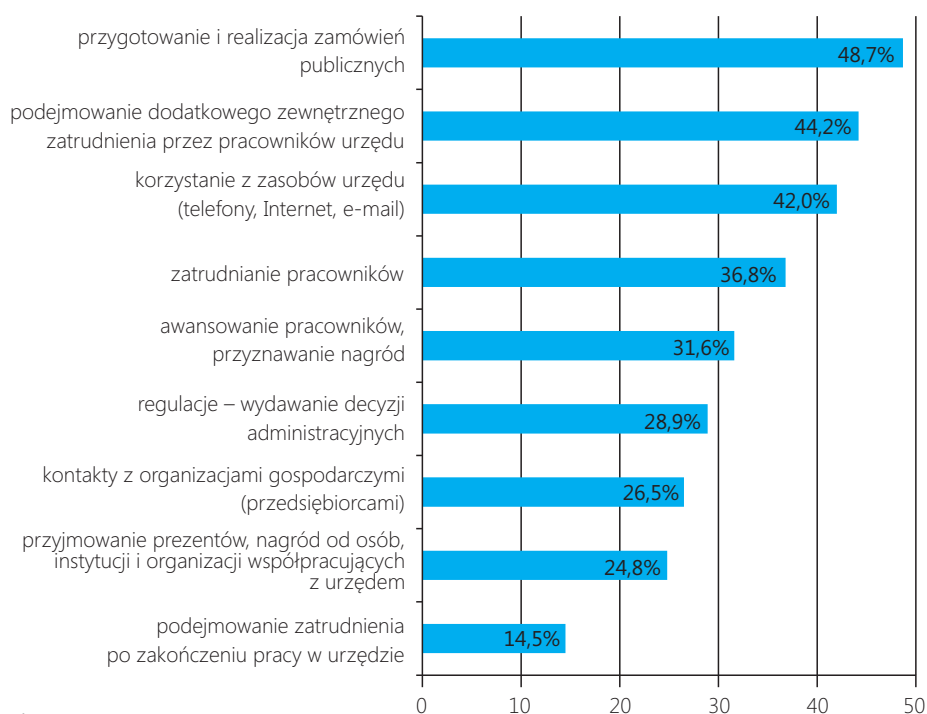
		„Czy w ostatnich trzech latach znalazł się Pan (znalazła się Pani) w sytuacjach, w których mógł pojawić się konflikt interesów?”			Ogółem
		tak	nie	trudno powiedzieć	
„Czy w Pana (Pani) urzędzie istnieją przejrzyste zasady postępowania w wypadku wystąpienia konfliktu interesów?”	tak	3,8%	26,3%	23,5%	21,0%
	nie	57,7%	26,3%	29,4%	33,6%
	trudno powiedzieć	38,5%	47,4%	47,1%	45,4%
Ogółem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nieco bardziej optymistyczny obraz rysują odpowiedzi badanych na pytanie o istnienie procedur i regulacji przeciwdziałających występowaniu konfliktu interesów w wybranych obszarach działalności ich urzędów (wykres 5). Blisko połowa (49%) ankietowanych informuje o istnieniu takich procedur w procesie przygotowania i realizacji zamówień publicznych, 44% respondentów wskazuje, że w ich urzędzie istnieją procedury zapobiegające

¹³³ Ze względu na niewielką liczebność uczestników szkoleń, nie było możliwe dokonanie ich charakterystyki.

występowaniu konfliktu interesów dotyczące podejmowania dodatkowego zatrudnienia, 32% badanych wie o procedurach z zakresu awansowania i przyznawania nagród, 37% – o regulacjach dotyczących zatrudniania pracowników, 29% urzędników zna procedury obowiązujące przy wydawaniu decyzji administracyjnych, z kolei 27% badanych deklaruje istnienie procedur regulujących kontakty z organizacjami gospodarczymi czy przedsiębiorstwami. Najrzadziej (15%) wymienia się istnienie procedur i regulacji w wypadku podejmowania zatrudnienia po zakończeniu pracy w urzędzie oraz przyjmowania prezentów i nagród od innych organizacji i instytucji (26%).

Wykres 5. Istnienie procedur lub regulacji, które przeciwdziałają występowaniu konfliktu interesów

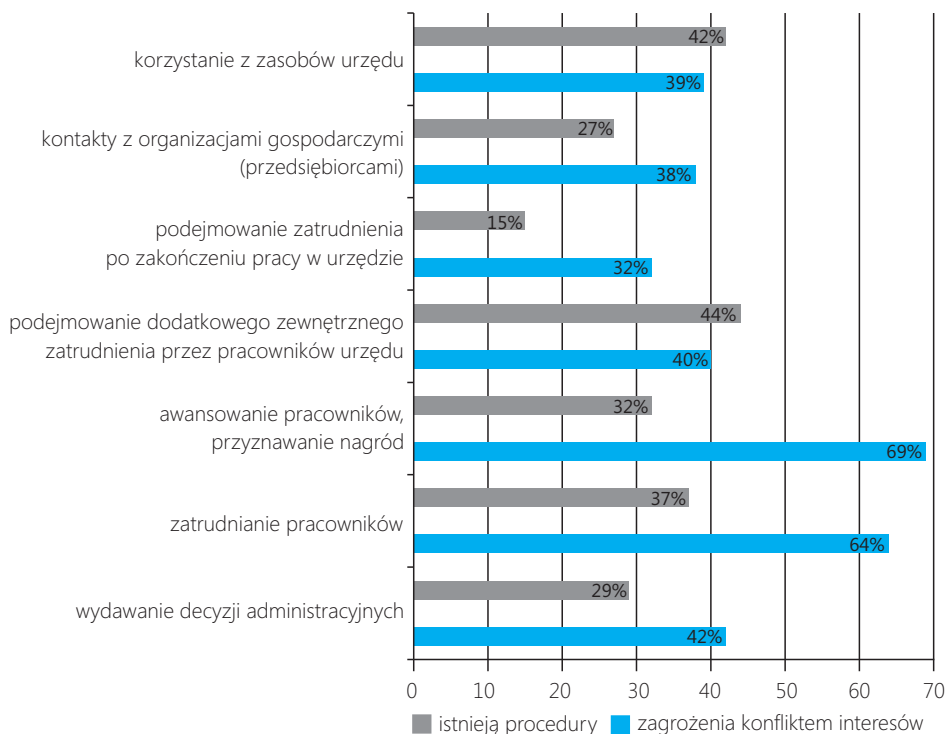


Źródło: Obliczenia własne.

Informacje o istnieniu procedur przeciwdziałających konfliktowi interesów – w porównaniu z wypowiedziami badanych dotyczącymi obszarów działalności urzędów najbardziej zagrożonych występowaniem konfliktu interesów – ujawniają wiele obszarów wymagających wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń (wykres 6). Największa rozbieżność między zagrożeniem konfliktem interesów a istniejącymi regulacjami dotyczy sfery zarządzania zasobami ludzkimi. Zdaniem 69% badanych, ryzyko pojawienia się konfliktu interesów w ich urzędach dotyczy awansowania i nagradzania pracowników, podczas gdy jedynie

32% respondentów potwierdza istnienie odpowiednich procedur zabezpieczających. Podobnie duża rozbieżność występuje w wypadku zatrudniania pracowników – 64% ankietowanych wskazuje zagrożenia, 37% informuje zaś o istniejących procedurach. Nieco mniejsze rozbieżności dotyczą regulacji z zakresu podejmowania zatrudnienia po zakończeniu pracy w urzędzie i wydawania decyzji administracyjnych.

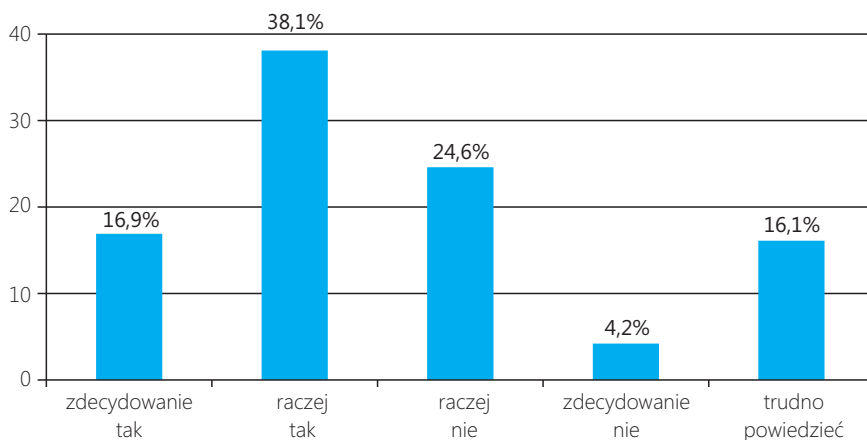
Wykres 6. Istnienie procedur i regulacji a zagrożenie konfliktem interesów



Źródło: Obliczenia własne.

Jedna piąta (20%) badanych przynajmniej raz w swojej pracy w urzędzie wypełniała deklarację o istnieniu konfliktu interesów lub o jego braku. O wypełnieniu deklaracji informują nieznacznie częściej najstarsi urzędnicy (32%), osoby pełniące funkcje kierownicze (24%), a także urzędnicy służby cywilnej (29%). Deklaracje składają częściej osoby, które doświadczyły sytuacji konfliktu interesów (36%) i pracownicy urzędów, w których pojawiły się wypadki rzeczywistego konfliktu (27%). Jedynie 10% badanych twierdzi, że są sytuacje, w których wszyscy pracownicy ich urzędów mają obowiązek wypełnia deklaracji o istnieniu konfliktu interesów.

Wykres 7. Odpowiedź na pytanie ankiety: „Czy – Pana (Pani) zdaniem – w Pana (Pani) urzędzie jest konieczne wprowadzenie dodatkowych mechanizmów lub regulacji przeciwdziałających występowaniu konfliktu interesów?”



Źródło: Obliczenia własne.

Ponad połowa (55%) badanych twierdzi, że w ich urzędzie jest konieczne wprowadzenie dodatkowych mechanizmów lub regulacji przeciwdziałających występowaniu konfliktu interesów. Przeciwnego zdania jest 29% respondentów, 16% zaś nie ma zdania w tej kwestii (wykres 7). Oczekiwanie wprowadzenia nowych rozwiązań zgłasza 80% badanych, uznających, że pracownicy urzędu nie są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach konfliktu interesów, i 33% ankietowanych, którzy dobrze oceniają przygotowanie pracowników swoich urzędów.

Zwolennikami wprowadzenia nowych rozwiązań są najczęściej najmłodszy badani (67% osób w wieku poniżej trzydziestu lat i 62% urzędników w wieku od trzydziestu do czterdziestu lat), a także osoby o deficytach wiedzy z zakresu postępowania w sytuacji konfliktu interesów. Potrzebę stworzenia nowych mechanizmów i procedur wskazało 74% ankietowanych, którzy nie udzieli dwóch poprawnych odpowiedzi w teście Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Postulaty zmiany korespondują z deficytami działalności szkoleniowej urzędów – zgłasza je 63% pracowników urzędów, w których nie prowadzono szkoleń o konflikcie interesów, i 42% badanych z urzędów, w których odbyły się takie szkolenia, a także 67% ankietowanych, którzy nie uczestniczyli w szkoleniach, i 35% uczestników szkoleń. Aż 43% badanych¹³⁴ uważa za konieczne wprowadzenie procedur i regulacji określających zasady postępowania w sytuacji konfliktu interesów: „Wdrożenie wytycznych, decyzji dotyczących sposobu postępowania w określonych wypadkach. Regulacje zabraniające omijania, naginania przepisów dotyczących zatrudniania, awansów, spraw kadrowych. Jasne

¹³⁴ Pytanie dotyczące propozycji rozwiązań zadawano wszystkim badanim. Odpowiedzi udzieliło 36% respondentów.

reguły zatrudniania. Oświadczenia o niepodejmowaniu dodatkowego zatrudnienia. Jasne procedury regulujące i określające postępowanie. Częste weryfikowanie zależności osób ze ścisłego kierownictwa. Okresowe oceny przełożonych (kadry kierowniczej) powinny być częstsze niż szeregowych pracowników”.

Jedna trzecia (33%) badanych oczekuje działań zwiększających wiedzę i umiejętności. Dominują tutaj postulaty organizowania szkoleń zwiększających umiejętności rozpoznawania i postępowania w sytuacjach konfliktu interesów, ale także kształtowania świadomości i akceptacji zasad służby publicznej: „Większa świadomość problemu. Obowiązek udziału w szkoleniu kierownictwa politycznego z pozostałymi pracownikami urzędu. Świadomość urzędników, że służą Polsce, nie zaś interesom partyjnym, i że polskie urzędy centralne nie mogą być wykorzystywane do doraźnej walki politycznej. Rozszerzenie świadomości urzędników na ten temat i wyciąganie bezwzględnych konsekwencji w wypadku naruszenia zasad”.

Blisko 9% badanych wskazuje potrzebę mechanizmów „wczesnego ostrzegania” o sytuacjach konfliktu interesów i monitorowania ich funkcjonowania: „Określenie i opisanie ryzyka konfliktu interesów. Stałe identyfikowanie ryzyk w tym zakresie (analiza przykładów, sytuacji i przewidywanie). Weryfikacja zachowań pracowników – reakcja na nadużywanie swoich kompetencji”.

Dla 11% urzędników ważne jest wprowadzenie innych rozwiązań. Część propozycji dotyczy zmiany relacji między kadrą kierowniczą i pracownikami: „Przykład idzie z góry – jaki szef, taki pracownik. Móc pozwolić się wypowiedzieć, co jest problemem i jak go rozwiązać”.

Zwolennikami działań edukacyjnych i szkoleniowych są najczęściej najmłodszy badani. Postulaty rozszerzenia działalności szkoleniowej zgłasza 50% respondentów w wieku poniżej trzydziestu lat i 20% osób w wieku powyżej czterdziestu lat. Nieco częściej (38%) formułują je także osoby znajdujące sytuacje konfliktu interesów w swoich urzędach. Z kolei propozycję wprowadzenia nowych regulacji przedstawiają najczęściej badani w wieku od czterdziestu jeden do pięćdziesięciu lat (70%), pracownicy ministerstw (58%), kadra kierownicza (61%), urzędnicy służby cywilnej (58%). Wiara w skuteczność formalnych mechanizmów i regulacji charakteryzuje w większym stopniu badanych niemających doświadczeń z sytuacjami potencjalnego konfliktu interesów (52%) i respondentów nieposiadających wiedzy o przykładach konfliktu interesów w macierzystych jednostkach (67%).

7.3. Podsumowanie

Konflikt interesów jest różnie rozumiany przez urzędników administracji rządowej. Dla blisko połowy badanych oznacza on rozbieżności między interesem publicznym a prywatnymi interesami samych urzędników lub ich znajomych. Dla innych respondentów konflikt interesów to nadmierne wpływy polityki i biznesu na działania administracji. Część ankietowanych widzi konflikt interesów jako rozbieżności występujące w ramach administracji publicznej lub między administracją a jej otoczeniem.

Za najważniejsze przyczyny konfliktu interesów są uznawane egoizm i brak szacunku dla dobra wspólnego części urzędników (27%), ale także niejasne, skomplikowane przepisy (21%). Połowa badanych wskazuje decydującą rolę czynników instytucjonalnych i systemowych (przepisy, procedury, wpływ polityki i biznesu). Dla 43% ankietowanych przyczyny konfliktu interesów leżą przede wszystkim w postawach etycznych lub w braku wiedzy i niskiej świadomości samych urzędników.

Zdaniem dwóch trzecich badanych, konflikt interesów jest często spotykanym zjawiskiem w polskiej administracji publicznej. Połowa ankietowanych twierdzi, że w okresie ostatnich trzech lat w ich urzędach wystąpiły sytuacje konfliktu interesów.

Znajomość sytuacji konfliktu interesów w swoim urzędzie w niewielkim stopniu wiąże się z wiedzą o konsekwencjach stosowanych wobec urzędników, w których wypadku ujawniono konflikt interesów. Jedynie 19% badanych, którym są znane przykłady konfliktu interesów w macierzystych jednostkach, wie cokolwiek o reakcjach urzędu wobec tych urzędników.

Za obszar najbardziej zagrożony występowaniem konfliktu interesów jest uznawane zarządzanie zasobami ludzkimi – odpowiednio 69% i 64% badanych uważa, że sytuacje, w których może występować konflikt interesów w ich urzędach, dotyczą awansowania, nagradzania pracowników lub zatrudniania pracowników.

Jedynie co czwarty badany miał do czynienia z sytuacjami potencjalnego konfliktu interesów w swoim miejscu pracy. Sytuacje, w których może wystąpić konflikt interesów, pojawiają się najczęściej w pracy osób zajmujących stanowiska kierownicze, znaczne rzadziej w pracy osób zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych i na stanowiskach wsparcia. Doświadczanie potencjalnego konfliktu interesów dotyczy także częściej urzędników, którzy wiedzą o rzeczywistych wypadkach konfliktu interesów w macierzystych jednostkach.

Przeważająca większość badanych charakteryzuje się zdecydowanym sprzeciwem wobec zatrudniania w urzędzie osób znanych czy utrzymywania kontaktów towarzyskich z przedstawicielem prywatnej firmy realizującej kontrakty państwowe. Poglądy urzędników są niemal całkowicie zgodne z opiniami ogółu polskiego społeczeństwa, rejestrowanymi w badaniach Centrum Badań Opinii Społecznej. Największy poziom przyzwolenia na powyższe zachowania odnotowano wśród kadry zarządzającej i urzędników służby cywilnej.

Wyraźnie większa część badanych ma podstawową wiedzę o zasadach postępowania w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów. Poprawne reakcje na sytuacje, w których może dochodzić do naruszania zasad bezstronności i bezinteresowności, deklaruje 80% respondentów. Niepokojące jest to, że najniższym poziomem wiedzy charakteryzują się osoby, które doświadczyły sytuacji potencjalnego konfliktu interesów.

Jedynie co trzeci ankietowany uważa, że pracownicy urzędów są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów. Najbardziej krytyczne oceny przygotowania swoich jednostek przedstawia kadra kierownicza. Jedynie 22% badanych twierdzi, że w ich urzędzie w ciągu ostatnich trzech lat były prowadzone szkolenia poruszające zagadnienie konfliktu interesów. Wiedza o realizowanych szkoleniach jest dostępna tylko nielicznym grupom urzędników (przeważnie kadrze kierowniczej i oso-

bom, które same brały w nich udział). W ostatnich trzech latach w szkoleniach obejmujących zagadnienie konfliktu interesów uczestniczyło zaledwie 16% badanych.

Jedynie co piąty (21%) respondent uważa, że w jego urzędzie istnieją przejrzyste zasady postępowania w wypadku pojawienia się konfliktu interesów, 33% badanych informuje o braku takich procedur, największa grupa (45%) ankietowanych nie ma zaś wystarczającej wiedzy na ten temat. Brak zasad postępowania zgłaszają przede wszystkim osoby, które znalazły się w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów. Jedynie 4% badanych z tej grupy informuje o istnieniu przejrzystych zasad postępowania w swoich urzędach. Opinie o niedostatecznym przygotowaniu urzędów są formułowane znacznie częściej przez pracowników urzędów, w których najczęściej dochodzi do sytuacji rzeczywistego konfliktu interesów.

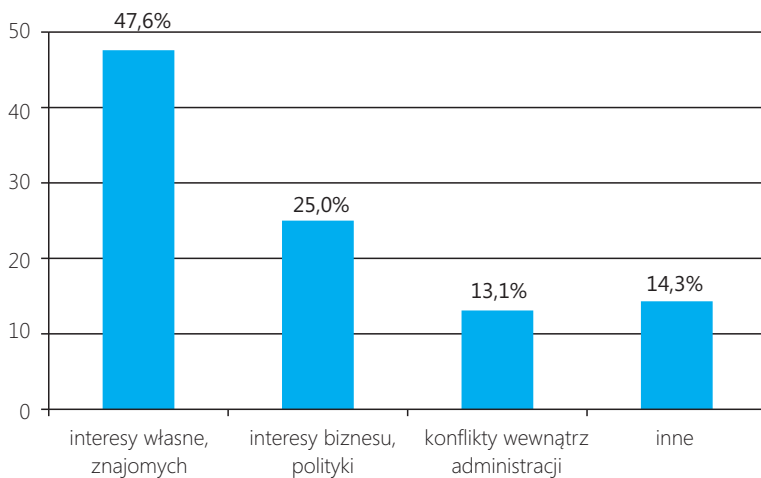
Stosunkowo duża część badanych deklaruje istnienie procedur i regulacji zapobiegających konfliktowi interesów w wybranych obszarach działalności swoich urzędów. Najczęściej występują one w procesie przygotowania i realizacji zamówień publicznych oraz podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Do rzadkości należą procedury regulujące podejmowanie zatrudnienia po zakończeniu pracy w urzędzie i przyjmowania prezentów lub nagród od innych organizacji i instytucji. Badania ujawniły wiele obszarów działalności administracji, które – w opinii ankietowanych – są najsilniej zagrożone konfliktem interesów i niewystarczająco regulowane istniejącymi procedurami. Szczególnie wyraźne rozbieżności odnotowano w wypadku awansowania i zatrudniania pracowników.

Niewystarczające przygotowanie urzędów do walki z konfliktem interesów potwierdzają opinie ponad połowy badanych o potrzebie wprowadzenia dodatkowych mechanizmów lub regulacji przeciwdziałających występowaniu tego zjawiska. Jedynie 29% respondentów nie widzi konieczności wdrażania nowych rozwiązań. Zwolennikami ich wprowadzenia są najczęściej najmłodszy badani, a także osoby o największych deficytach wiedzy dotyczącej postępowania w sytuacji konfliktu interesów.

Do najczęściej zgłaszanych propozycji dodatkowych rozwiązań należą pomysły wprowadzenia procedur i regulacji określających zasady postępowania w sytuacji konfliktu interesów, działania zwiększające wiedzę i umiejętności rozpoznawania i postępowania w sytuacjach konfliktu interesów, kształtowanie świadomości i akceptacji zasad służby publicznej.

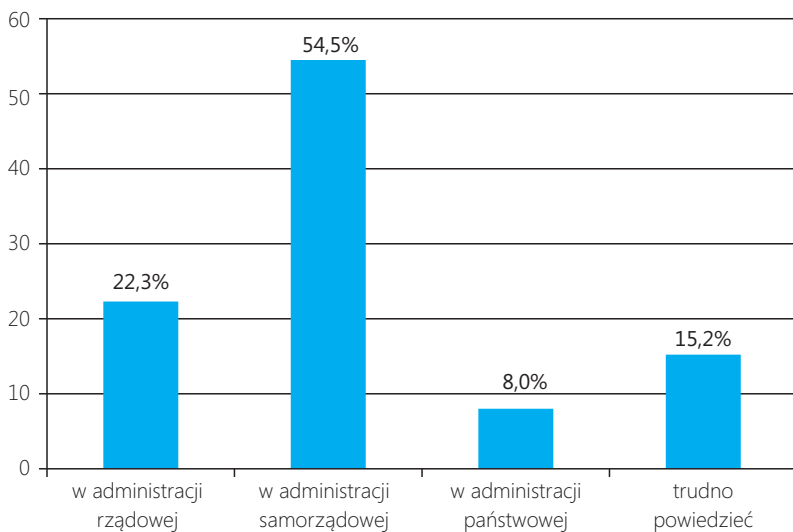
7.4. Rozkłady wszystkich odpowiedzi

Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Kiedy – Pana (Pani) zdaniem – możemy mówić o konflikcie interesów w administracji publicznej?”



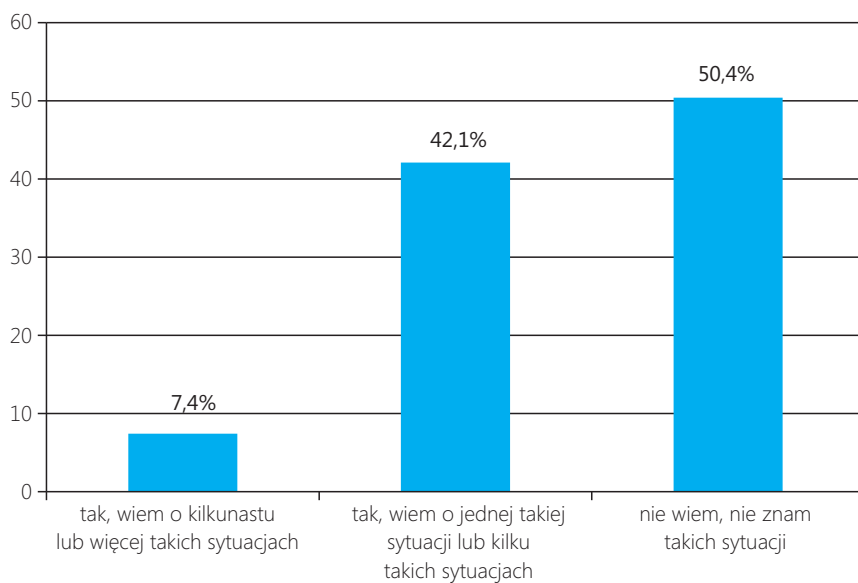
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Gdzie – Pana (Pani) zdaniem – konflikt interesów pojawia się najczęściej?”



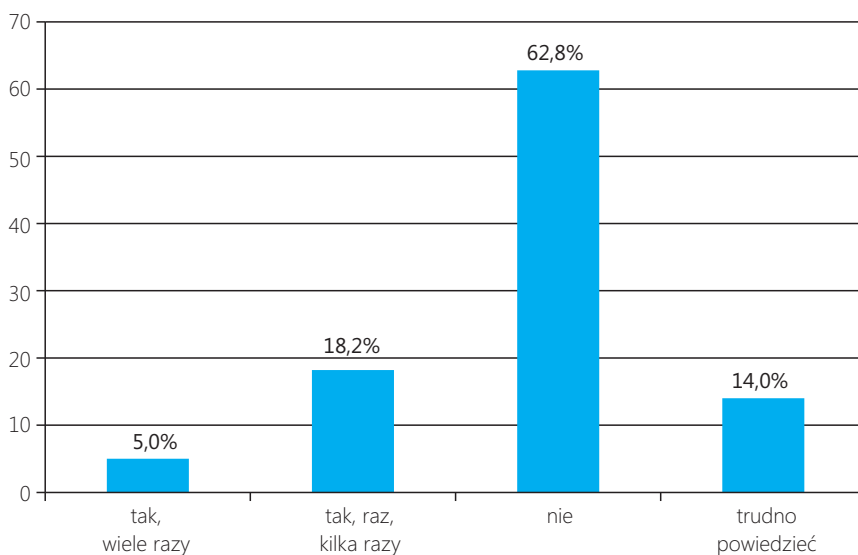
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy są znane Panu (Pani) sytuacje konfliktu interesów w Pana (Pani) urzędzie w ostatnich trzech latach?”



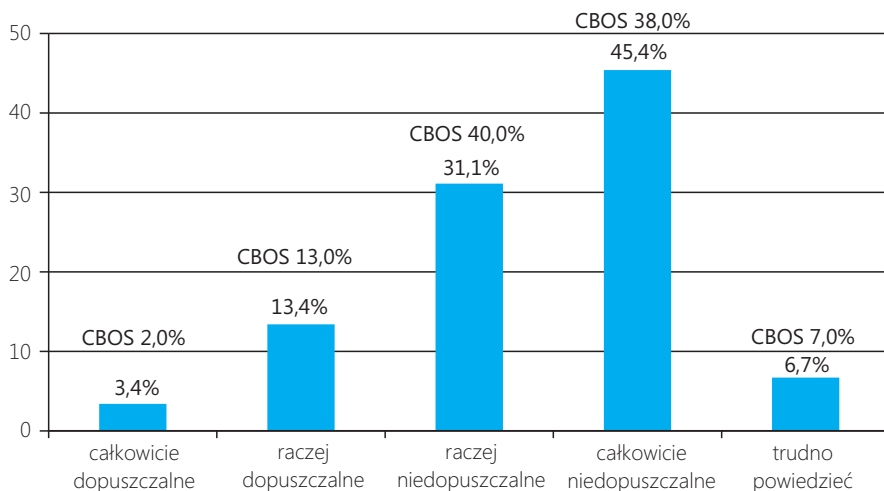
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 11. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy w ostatnich trzech latach, wykonując obowiązki służbowe, znalazł się Pan (znalazła się Pani) w sytuacjach, w których mógł się pojawić konflikt interesów?”



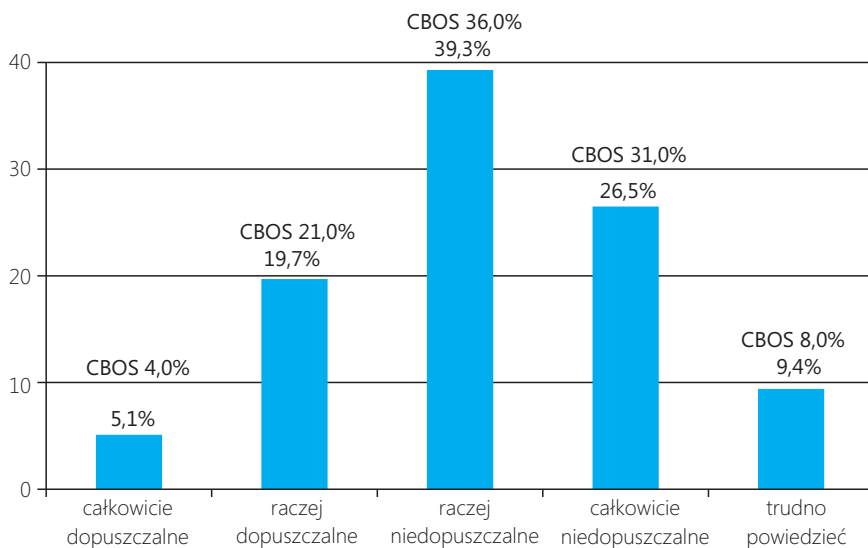
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 12. Osoba pełniąca ważne funkcje publiczne przyjmuje na stanowisko w państwowej firmie kandydata, którego zna wyłącznie towarzysko, pozazawodowo – porównanie odsetka odpowiedzi z badaniami Centrum Badania Opinii Społecznej



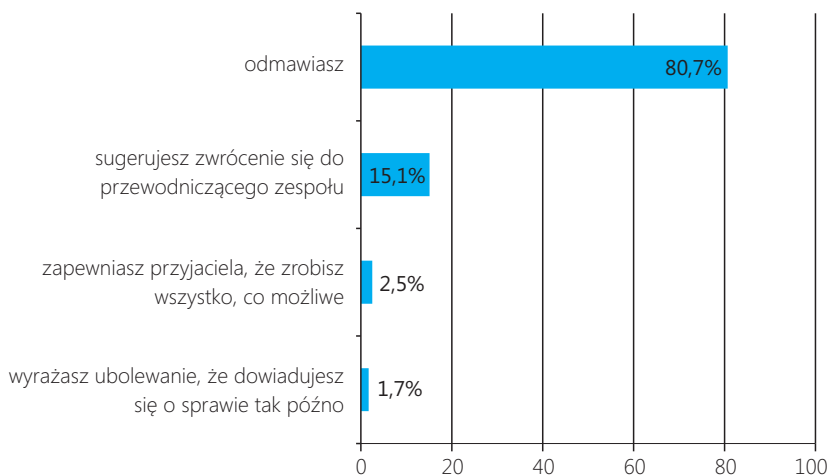
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 13. Osoba pełniąca ważne funkcje publiczne utrzymuje kontakty towarzyskie z przedstawicielem prywatnej firmy realizującej kontrakty państwowe – porównanie odsetka odpowiedzi z badaniami Centrum Badania Opinii Społecznej



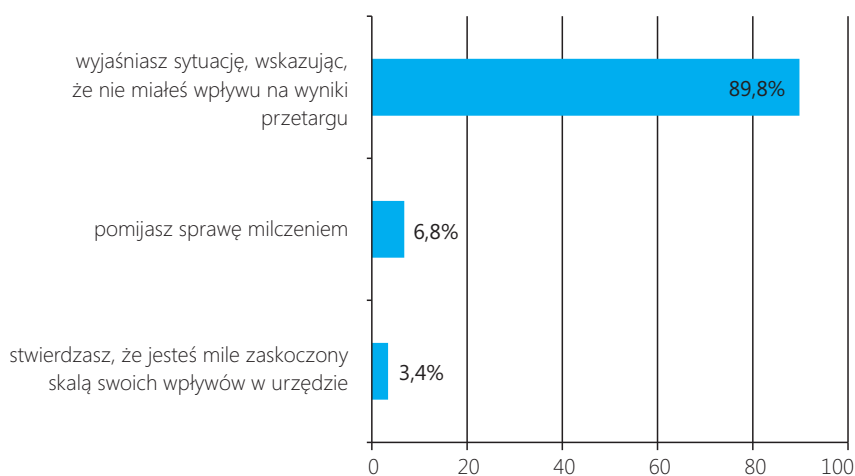
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 14. Przyjaciel prosi o przeferowanie bardziej korzystnych dla jego firmy rozwiązań – za przychylenie się do jego prośby możesz liczyć na korzyść majątkową



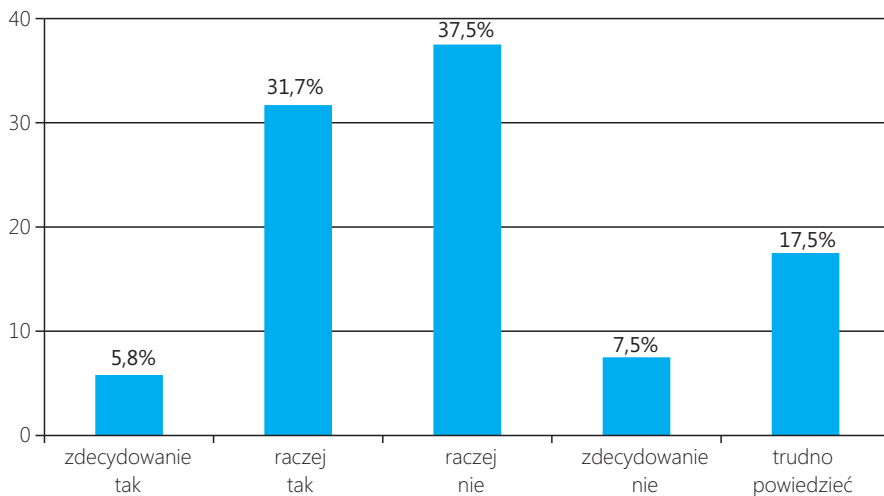
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 15. Otrzymujesz podziękowania od firmy, w której wcześniej byłeś zatrudniony – wygrała ona przetarg ogłoszony przez twój macierzysty urząd



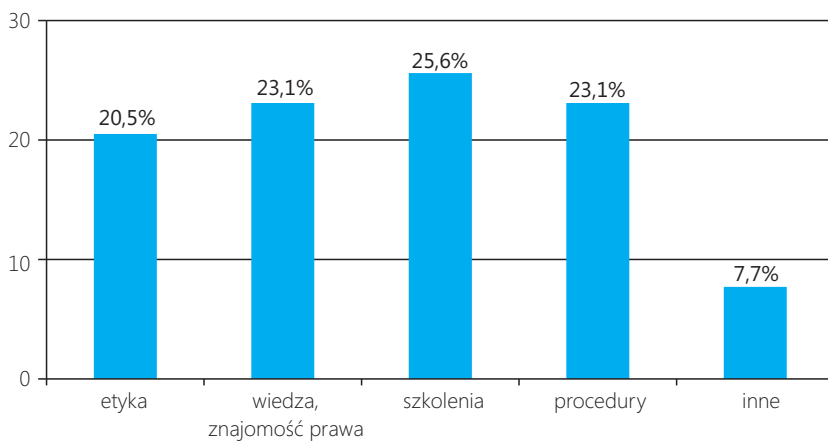
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 16. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy – Pana (Pani) zdaniem – pracownicy Pana (Pani) urzędu są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów?”



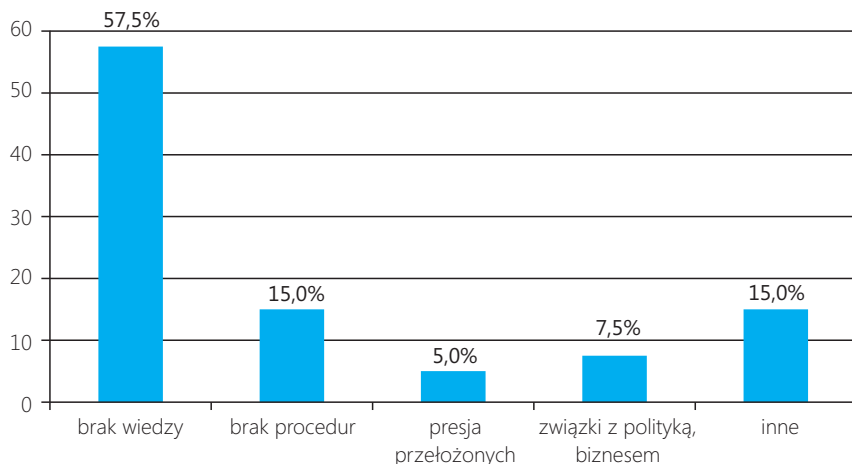
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 17. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Co sprawia, że pracownicy Pana (Pani) urzędu są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów?”



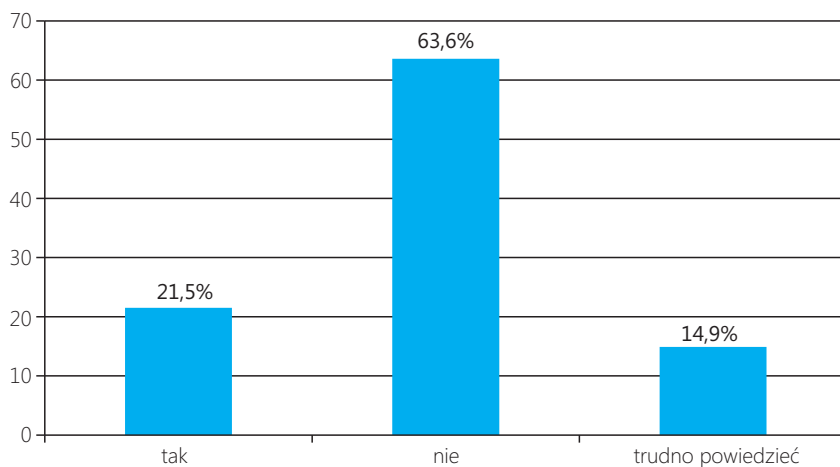
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 18. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Dlaczego pracownicy Pana (Pani) urzędu nie są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów?”



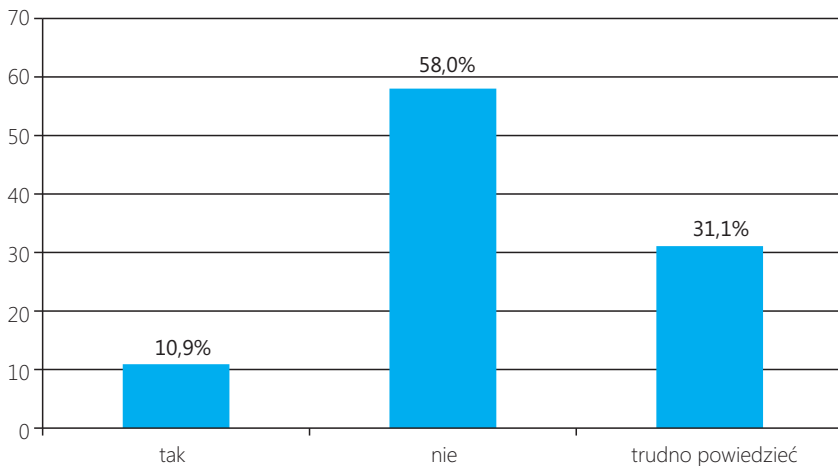
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 19. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy w Pana (Pani) urzędzie w ostatnich trzech latach były prowadzone szkolenia poruszające zagadnienie konfliktu interesów?”



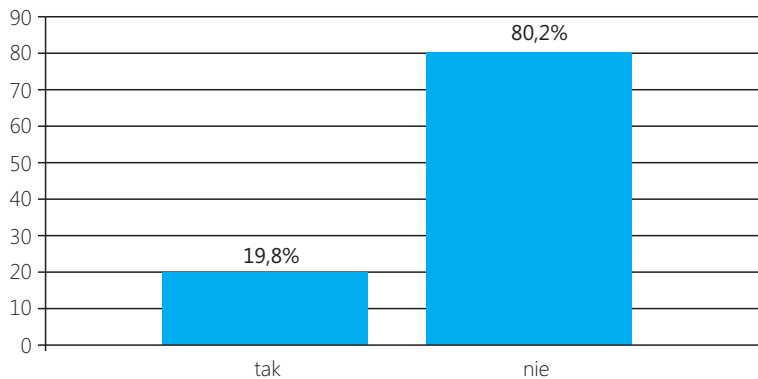
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 20. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy są sytuacje, w których wszyscy pracownicy Pana (Pani) urzędu są zobowiązani do wypełnienia deklaracji o istnieniu konfliktu interesów (lub jego braku)?”



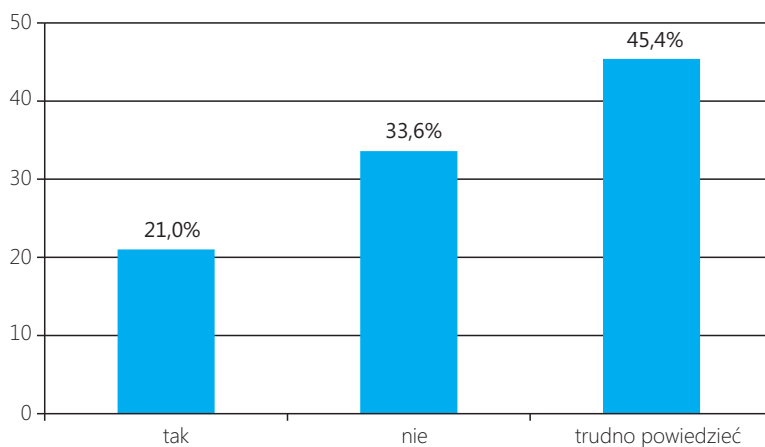
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 21. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy kiedykolwiek, pracując w swoim urzędzie, wypełniał Pan (wypełniała Pani) deklarację o istnieniu konfliktu interesów (lub jego braku)?”



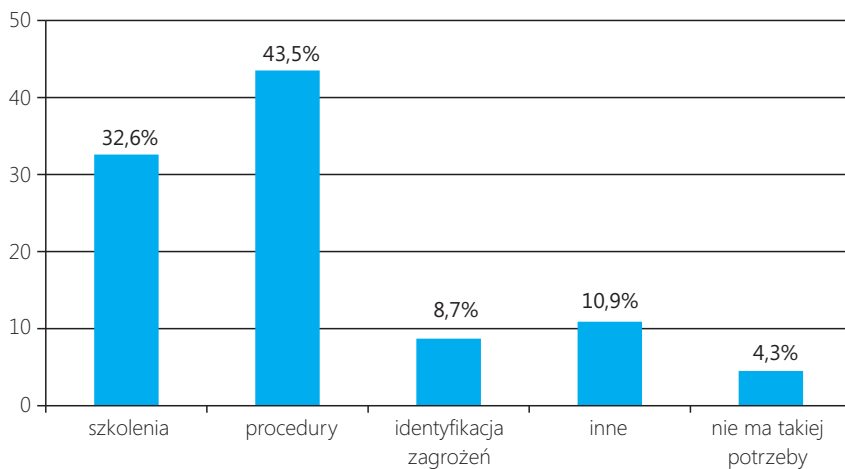
Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 22. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy w Pana (Pani) urzędzie istnieją przejrzyste zasady postępowania w wypadku wystąpienia konfliktu interesów?”



Źródło: Obliczenia własne.

Wykres 23. Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Jakie rozwiązania zabezpieczające przed pojawieniem się konfliktu interesów powinny być wprowadzone w Pana (Pani) urzędzie?”



Źródło: Obliczenia własne.

Autorzy opracowania

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca w Collegium Civitas w Warszawie. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012 – jako analityk, później kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego – współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych,

Natalia Mileszyk – prawniczka, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Prawa Amerykańskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Central European University w Budapeszcie (LLM). Badaczka w Instytucie Prawa i Społeczeństwa, gdzie obecnie pracuje przy dwóch projektach: „Przejrzyste wybory sędziów i rzeczników” oraz „Karta Praw Podstawowych UE jako żywy instrument”. Naukowo zajmuje się przede wszystkim kwestią praw człowieka w Internecie. Jej praca dyplomowa z Central European University jest poświęcona zagadnieniu ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej, szczególnie wolności słowa i prawa do prywatności, na przykładzie odpowiedzialności pośredników za treść publikowaną w Internecie.

Robert Sobiech – pracuje w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w analizach polityk publicznych, badaniach ewaluacyjnych interwencyjnych programów publicznych oraz komunikacji strategicznej w administracji publicznej. Autor badań i analiz przygotowanych dla administracji publicznej (między innymi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Centrum Informacyjnego Rządu, Ministerstwa Zdrowia, Urzędu Miasta st. Warszawa, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) oraz dla organizacji międzynarodowych (między innymi OECD, UNDP, UNDCP, European Centre for Social Policy Research, Brookings Institute, European Social Dialogue Committee in Central Government Administrations). Wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Anna Stokowska – absolwentka socjologii i historii sztuki w ramach Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Centre for Social Studies i Szkoły Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk, stypendystka Central European University w Budapeszcie. Współpracowała przy projektach badawczych Instytutu Spraw Publicznych, koordynowała projekty edukacyjne w Fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej. W Fundacji im. Stefana Batorego koordynatorka projektów w Programie Odpowiedzialne Państwo.

Grzegorz Wiaderek – prawnik. Prezes zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS. W latach 1999–2011 koordynator Programu Prawnego Fundacji im. Stefana Batorego. Wcześniej przez cztery lata był pracownikiem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Przewodniczący Rady Społecznej przy Ministrze Sprawiedliwości do spraw Wdrażania Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości. Autor publikacji z zakresu prawa cywilnego, prawa bankowego, prawa dotyczącego organizacji pozarządowych oraz problematyki dotacji z Unii Europejskiej. Ekspert w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie składanych w ramach funduszy unijnych oraz innych programów grantowych (Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, fundusze norweskie). Posiada bogate doświadczenia badawcze, ewaluacyjne i szkoleniowe. Współpracował między innymi z Pozarządową Agencją Ewaluacji, PSDB, WYG-International, CASE-Doradcy.

Aneks

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz w związku z realizacją międzynarodowego projektu „Społeczny monitoring konfliktu interesów” („Engaging Civil Society in Monitoring Conflict of Interest Policies”), finansowanego ze środków Komisji Europejskiej (nr umowy ENPI 2013/313-750), wnoszę w imieniu Fundacji im. Stefana Batorego o informację na temat przeciwdziałania konfliktowi interesów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Pod pojęciem konfliktu interesów rozumiemy rzeczywistość występującą lub mogącą się pojawić sprzeczność między obowiązkami służbowymi a prywatnymi lub innymi interesami urzędnika, gdy dążenie do realizacji interesu prywatnego może godzić w dobro publiczne lub negatywnie wpływać na wykonywanie obowiązków służbowych.

Sprzeczność ta występuje szczególnie w sytuacjach opisanych w ustawach: z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: UOPDG), z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, ustawie Prawo zamówień publicznych oraz Kodeksie postępowania administracyjnego i jest związana z:

- **łączeniem funkcji publicznej z zasiadaniem w organach spółek** prawa handlowego oraz fundacji prowadzących działalność gospodarczą (szczególnie art. 4 pkt 1 i 4 UOPDG),
- **łączeniem funkcji publicznej z zatrudnieniem w spółkach** prawa handlowego (szczególnie art. 4 pkt 2 UOPDG),
- **posiadaniem większych niż 10% udziałów** w spółkach prawa handlowego (szczególnie art. 4 pkt 5 UOPDG),
- **prowadzeniem działalności gospodarczej** (szczególnie art. 4 pkt 6 UOPDG),
- **prowadzeniem przez małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną działalności gospodarczej, która mogłaby budzić podejrzenie o stronniczość** lub interesowność (szczególnie art. 8 ust. 1 UOPDG),
- **naruszeniem zakazu zatrudnienia** przez podmioty, wobec których funkcjonariusz publiczny podejmował decyzję w okresie roku po zaprzestaniu pełnienia funkcji publicznej (szczególnie art. 7 pkt 1 UOPDG),
- **naruszeniem bezstronności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych** (szczególnie art. 17 Prawa zamówień publicznych),
- **naruszeniem bezstronności w ramach procedur podejmowania decyzji administracyjnych** (szczególnie rozdz. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego),

- **publicznym manifestowaniem poglądów politycznych** lub przynależnością do ugrupowania politycznego (szczególnie art. 76 ust. 1 pkt 4 i art. 78 Ustawy o służbie cywilnej),
- **zakazem tworzenia stosunku podległości służbowej między małżonkami** oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa (art. 79 Ustawy o służbie cywilnej),
- **zakazem podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub innych zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu** oraz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej (art. 80 Ustawy o służbie cywilnej),
- **zakazem podejmowania dodatkowego zatrudnienia** bez uzyskania zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony (art. 19 pkt 1 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- **zakazem wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami** albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 19 pkt 2 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- **zakazem uczestniczenia w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu** albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego (art. 19 pkt 3 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych).

Mając na względzie powyższe rozumienie konfliktu interesów, prosimy o odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy istnieją w Państwa ministerstwie jakiegokolwiek dokumenty (na przykład kodeksy etyczne, zapisy w regulaminach, zarządzenia ministra, wytyczne dla dyrektorów i kierowników wydających zgody na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia lub wewnętrzne programy i strategie) opisujące, czym jest konflikt interesów, instruujące, w jaki sposób postępować w takich sytuacjach, tworzące wewnętrzną „politykę” instytucji wobec konfliktu interesów? Jeśli takie dokumenty istnieją, prosimy o podanie ich nazw oraz dat opracowania i przesłanie w wersji elektronicznej (w wersji dokumentu MS Word lub zeskanowanego w formacie PDF) na adres podany na końcu pisma.
2. Czy pracownicy Państwa ministerstwa są informowani o sytuacjach, w których może pojawić się konflikt interesów, i o zagrożeniach z nim związanych? Jeśli tak, prosimy o krótki opis tego, w jaki sposób są informowani.
3. Czy Państwa ministerstwo w latach 2010–2013 organizowało dla swoich pracowników szkolenia poświęcone w całości lub choćby w części problematyce konfliktu interesów? Jeżeli tak, prosimy o podanie ich listy i przesłanie ich programów (w wersji dokumentu MS Word lub zeskanowanego w formacie PDF) na adres podany na końcu pisma.
4. Czy pracownicy Państwa ministerstwa są zobowiązani do wypełniania deklaracji o istnieniu konfliktu interesów (lub jego braku)? Jeśli tak, prosimy o krótką informację o tym:
 - na jakiej podstawie (na przykład prawnej lub wynikającej z wewnętrznych regulacji) i w jakich sytuacjach powstaje taki obowiązek,
 - czy i ewentualnie w jaki sposób takie deklaracje są weryfikowane,

- czy i ewentualnie w jaki sposób są rejestrowane i (lub) przechowywane,
 - ile łącznie takich deklaracji złożono w latach 2010–2013.
5. Czy w latach 2010–2013 zgłoszono do Państwa ministerstwa jakiegokolwiek skargi na pracowników w związku z wystąpieniem konfliktu interesów? Jeśli tak, prosimy o podanie liczby zgłoszonych skarg, w podziale na lata, wraz ze sposobem ich rozstrzygnięcia.
 6. Czy w latach 2010–2013 w Państwa ministerstwie toczyły się postępowania dyscyplinarne wobec pracowników związane z wystąpieniem konfliktu interesów? Jeśli tak, prosimy o podanie liczby takich postępowań, w podziale na lata, wraz ze sposobem ich rozstrzygnięcia.
 7. Czy w latach 2010–2013 w Państwa ministerstwie toczyły się postępowania karne wobec pracowników związane z wystąpieniem konfliktu interesów? Jeśli tak, prosimy o podanie liczby takich postępowań, w podziale na lata, wraz ze sposobem ich rozstrzygnięcia.

Prosimy o przesłanie odpowiedzi na postawione pytania **na adres e-mail: astokowska@batory.org.pl**.

Będziemy wdzięczni za udzielenie odpowiedzi przez skorzystanie z **tabeli**, której wzór dołączamy do niniejszego pisma. Plik z jej elektroniczną wersją do pobrania zamieszczamy dodatkowo pod adresem: <http://www.batory.org.pl/upload/konflikt-interesow-tabela.doc> oraz przesyłamy (wraz z wnioskiem) na adres mailowy: **bdg@kprm.gov.pl**.

W wypadku kopii dokumentów wnioskujemy, aby były one w miarę możliwości udostępnione w formacie umożliwiającym edycję, na przykład w plikach DOC lub RTF, a jeśli okaże się to niemożliwie, to w formie skanów, na przykład w plikach PDF czy JPG.

W razie jakichkolwiek wątpliwości prosimy o kontakt z panią **Anną Stokowską**, e-mail: astokowska@batory.org.pl, tel. 22 536 22 37 (w godz. 10.00–14.00).

Z wyrazami szacunku,
Grzegorz Makowski
Dyrektor programu
Odpowiedzialne Państwo
Fundacja im. Stefana Batorego

Według rozdzielnika:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Ministerstwo Edukacji Narodowej
Ministerstwo Finansów
Ministerstwo Gospodarki
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Ministerstwo Obrony Narodowej
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
 Ministerstwo Skarbu Państwa
 Ministerstwo Sportu i Turystyki
 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
 Ministerstwo Spraw Zagranicznych
 Ministerstwo Sprawiedliwości
 Ministerstwo Środowiska
 Ministerstwo Zdrowia

Tabela do udzielenia informacji dla urzędów

Czy istnieją w Państwa ministerstwie jakiegokolwiek dokumenty (na przykład kodeksy etyczne, zapisy w regulaminach, zarządzenia ministra, wytyczne dla dyrektorów i kierowników wydających zgody na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia lub wewnętrzne programy i strategie) opisujące, czym jest konflikt interesów, instruujące, w jaki sposób postępować w takich sytuacjach, tworzące wewnętrzną „politykę” instytucji wobec konfliktu interesów?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeśli takie dokumenty istnieją, prosilibyśmy o podanie ich nazw oraz dat opracowania i przesłanie w wersji elektronicznej (w wersji dokumentu MS Word lub zeskanowanego w formacie PDF) na adres astokowska@batory.org.pl i zamieszczenie poniżej ich listy.				
Czy pracownicy Państwa ministerstwa są informowani o sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów, i o zagrożeniach z nim związanych?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeśli tak, prosimy o krótki opis tego, w jaki sposób są informowani?				
Czy Państwa ministerstwo w latach 2010–2013 organizowało dla swoich pracowników szkolenia poświęcone w całości lub choćby w części problematyce konfliktu interesów?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeżeli tak, prosimy o podanie ich listy i przesłanie ich programów (w wersji dokumentu MS Word lub zeskanowanego w formacie PDF) na adres astokowska@batory.org.pl .				
Czy pracownicy Państwa ministerstwa są zobowiązani do wypełniania deklaracji o istnieniu konfliktu interesów (lub jego braku)?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeśli tak, prosimy o krótką informację o tym:				
<ul style="list-style-type: none"> • na jakiej podstawie (na przykład prawnej lub wynikającej z wewnętrznych regulacji) i w jakich sytuacjach powstaje taki obowiązek, • czy i ewentualnie w jaki sposób takie deklaracje są weryfikowane, • czy i ewentualnie w jaki sposób są rejestrowane i (lub) przechowywane, • ile łącznie takich deklaracji złożono w latach 2010–2013. 				
Czy w latach 2010–2013 zgłoszono do Państwa ministerstwa jakiegokolwiek skargi na pracowników w związku z wystąpieniem konfliktu interesów?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeśli tak, prosimy o podanie liczby zgłoszonych skarg, w podziale na lata, wraz ze sposobem ich rozstrzygnięcia.				
	2010 rok	2011 rok	2012 rok	2013 rok
liczba				
sposób rozstrzygnięcia				

Czy w latach 2010–2013 w Państwa ministerstwie toczyły się postępowania dyscyplinarne wobec pracowników związane z wystąpieniem konfliktu interesów?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeśli tak, prosimy o podanie liczby takich postępowań, w podziale na lata, wraz ze sposobem ich rozstrzygnięcia.				
	2010 rok	2011 rok	2012 rok	2013 rok
liczba				
sposób rozstrzygnięcia				
Czy w latach 2010–2013 w Państwa ministerstwie toczyły się postępowania karne wobec pracowników związane z wystąpieniem konfliktu interesów (na przykład z tytułu podania nieprawdziwych informacji w oświadczeniu majątkowym lub oświadczeniu członka komisji przetargowej)?				
TAK <input type="checkbox"/>		NIE <input type="checkbox"/>		
Jeśli tak, prosimy o podanie liczby takich postępowań, w podziale na lata, wraz ze sposobem ich rozstrzygnięcia.				
	2010 rok	2011 rok	2012 rok	2013 rok
liczba				
sposób rozstrzygnięcia				

Ankieta dla urzędników

WYPEŁNIA FUNDACJA im. STEFANA BATOREGO. NIE WYPEŁNIAĆ

inicjały osoby rozdającej ankiety

||

data przeprowadzenia ankiety

||/_|_|/_|_|

Tytuł szkolenia / seminarium / konferencji etc.

Szanowna Pani, Szanowny Panie,

Fundacja im. Stefana Batorego we współpracy z Krajową Szkołą Administracji Publicznej realizują międzynarodowy projekt badawczy dotyczący konfliktu interesów w administracji publicznej, finansowany z dotacji Komisji Europejskiej (umowa ENPI 2013/313-750). Niniejszy kwestionariusz jest jednym z narzędzi wykorzystywanych w badaniach.

Zależy nam na poznaniu Państwa opinii i doświadczeń dotyczących tej problematyki.

Ankieta jest ANONIMOWA, a udzielone przez Państwa odpowiedzi posłużą wyłącznie do sporządzenia zbiorczej analizy przez badaczy Fundacji. Realizując badanie, Fundacja przestrzega standardów Europejskiego Stowarzyszenia Badaczy Opinii Publicznej i Rynku (ESOMAR). Oznacza to, że nie istnieje żadna możliwość powiązania odpowiedzi udzielonych w ankiecie z nazwiskiem osoby, która ją wypełniła. Będziemy zobowiązani za udzielenie odpowiedzi na wszystkie pytania.

Q1. Kiedy – Pana (Pani) zdaniem – możemy mówić o konflikcie interesów w administracji publicznej? (prosimy o wpisanie krótkiej odpowiedzi)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Q2. Jakie są – Pana (Pani) zdaniem – najważniejsze przyczyny występowania konfliktu interesów w polskiej administracji publicznej? (prosimy o wymienienie trzech najważniejszych przyczyn)

.....

.....

.....

Q3. Czy – Pana (Pani) zdaniem – w polskiej administracji publicznej często dochodzi do sytuacji konfliktu interesów? (postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. zdecydowanie tak
2. raczej tak
3. raczej nie
4. zdecydowanie nie
5. trudno powiedzieć

Q4. Czy – Pana (Pani) zdaniem – konflikt interesów pojawia się najczęściej: (postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. w administracji rządowej
2. w administracji samorządowej
3. w administracji państwowej (na przykład Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)
4. trudno powiedzieć

Q5. W wypadku jakich działań Pana (Pani) urzędu pojawiają się sytuacje, w których może występować konflikt interesów?

[...]

Q6. Jak Pan (Pani) ocenia następujące sytuacje. Czy – Pana (Pani) zdaniem – dopuszczalne czy niedopuszczalne jest, gdy:

[...]

	całkowicie dopuszczalne	raczej dopuszczalne	raczej niedopuszczalne	całkowicie niedopuszczalne	trudno powiedzieć
1. Osoba pełniąca ważne funkcje publiczne przyjmuje na stanowisko w państwowej firmie kandydata, którego zna wyłącznie towarzysko, pozazawodowo.	1	2	3	4	5
2. Osoba pełniąca ważne funkcje publiczne utrzymuje kontakty towarzyskie z przedstawicielem prywatnej firmy realizującej kontrakty państwowe.	1	2	3	4	5

Q7. Poniżej przedstawiono dwie sytuacje, które mogą pojawić w pracy urzędnika administracji publicznej. Proszę zaznaczyć jeden sposób postępowania, który wybrałby Pan (wybrałaby Pani) w tych sytuacjach.

Sytuacja A:

Uczestniczysz w pracach międzyresortowego zespołu opracowującego nowe rozwiązania dla sektora prywatnego. Twój przyjaciel prowadzi firmę. W trakcie konsultacji społecznych zgłaszał uwagi do projektu rozwiązań, ale nie zostały one uwzględnione. Wyniki prac zespołu, o których doniosły media, nie są dla niego korzystne. Powołując się na starą znajomość, prosi cię o przeforsowanie innych, bardziej korzystnych dla jego firmy rozwiązań, zaznaczając, że za przychylenie się do jego prośby możesz liczyć na korzyść majątkową.

Jak się zachowujesz?

- 1) Wyrażasz ubolewanie, że dowiadujesz się o sprawie tak późno.
- 2) Zapewniasz przyjaciela, że zrobisz wszystko, co możliwe, aby korzystne dla jego firmy rozwiązania zostały uwzględnione w toku dalszych prac.
- 3) Sugerujesz zwrócenie się do przewodniczącego zespołu jako osoby mającej większy wpływ na podejmowane decyzje.
- 4) Odmawiasz.

Sytuacja B:

Od pewnego czasu pracujesz na stanowisku kierowniczym w jednym z urzędów administracji rządowej. Wcześniej byłeś zatrudniony w firmie prywatnej. Od czasu do czasu spotykasz się towarzysko z kolegami z firmy. Na jednym ze spotkań dowiadujesz się, że firma wygrała przetarg ogłoszony przez urząd, w którym pracujesz. Otrzymujesz od kolegów i za ich pośrednictwem od prezesa podziękowanie za wybór ich firmy. Cieszą się, że mają „swojego” człowieka w administracji. Nic nie wiedziałeś o przetargu i nie miałeś wpływu na przebieg postępowania przetargowego. Na swoim stanowisku nie zajmujesz się takimi sprawami.

Jak reagujesz?

- 1) Pomijasz sprawę milczeniem.
- 2) Przyjmujesz podziękowania.
- 3) Wyjaśniasz sytuację, jednoznacznie wskazując, że nie miałeś wpływu na wynik przetargu i że na swoim stanowisku nie zajmujesz się takimi sprawami.
- 4) Komentujesz sytuację stwierdzeniem, że jesteś mile zaskoczony skalą swoich wpływów w urzędzie.

Q8. Czy są znane Panu (Pani) sytuacje konfliktu interesów, jakie wystąpiły w Pana (Pani) urzędzie w latach 2010–2013?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. tak, wiem o co najmniej kilku sytuacjach konfliktu interesów
2. tak, wiem o jednej sytuacji lub dwóch sytuacjach konfliktu interesów
3. nie wiem, nie znam takich sytuacji

Q9. (dla osób udzielających odpowiedzi 1, 2 w pytaniu Q8) Czy wie Pan (Pani), jakie sankcje zastosowano wobec pracowników Pana (Pani) urzędu, w których wypadku ujawniono konflikt interesów w latach 2010–2013?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. tak, wiem, jakie sankcje zastosowano we wszystkich wypadkach konfliktu interesów lub w większości wypadków takiego konfliktu
2. tak, wiem o sankcjach stosowanych w niektórych wypadkach
3. nie wiem, czy i jakie sankcje zastosowano

Q10. Czy latach 2010–2013, wykonując obowiązki służbowe, znalazł się Pan (znalazła się Pani) w sytuacjach, w których mógł się pojawić konflikt interesów?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

- 1. tak, przynajmniej kilka razy
- 2. tak, jedynie w sporadycznych wypadkach
- 3. nie
- 4. trudno powiedzieć

Q11. Czy – Pana (Pani) zdaniem – pracownicy Pana (Pani) urzędu są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może pojawić się konflikt interesów?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

- 1. zdecydowanie tak
- 2. raczej tak
- 3. raczej nie
- 4. zdecydowanie nie
- 5. trudno powiedzieć

Q12. (dla osób udzielających odpowiedzi 1, 2 w pytaniu Q11) Co sprawia, że pracownicy Pana (Pani) urzędu są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów? (prosimy o wymienienie trzech najważniejszych przyczyn)

.....

.....

.....

.....

Q13. (dla osób udzielających odpowiedzi 3, 4 w pytaniu 11) Dlaczego pracownicy Pana (Pani) urzędu nie są dobrze przygotowani do postępowania w sytuacjach, w których może się pojawić konflikt interesów? (prosimy o wymienienie trzech najważniejszych przyczyn)

.....

.....

.....

.....

Q14. Czy w Pana (Pani) urzędzie w latach 2010–2013 były prowadzone szkolenia poruszające zagadnienie konfliktu interesów?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

- 1. tak
- 2. nie
- 3. nie wiem, trudno powiedzieć

Q15. (dla osób udzielających odpowiedzi „tak” w pytaniu 14) Czy w latach 2010–2013 brał Pan (brała Pani) udział w prowadzonych w Pana (Pani) urzędzie szkoleniach poruszających zagadnienie konfliktu interesów?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

- 1. tak
- 2. nie

Q16. Czy kiedykolwiek wypełniał Pan (wypełniała Pani) deklarację o istnieniu konfliktu interesów (lub jego braku) w swoim urzędzie?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. tak
 2. nie

Q17. Czy wszyscy pracownicy Pana (Pani) urzędu są zobowiązani do wypełniania deklaracji o istnieniu konfliktu interesów (lub jego braku)?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. tak
 2. nie
 3. nie wiem, trudno powiedzieć

Q18. Czy w Pana (Pani) urzędzie istnieją przejrzyste zasady postępowania w wypadku wystąpienia konfliktu interesów?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. tak
 2. nie
 3. nie wiem, trudno powiedzieć

Q19. Czy w Pana (Pani) urzędzie istnieją procedury lub regulacje, które przeciwdziałają występowaniu konfliktu interesów w następujących działaniach urzędu?

(...)

	tak	nie	nie wiem, trudno powiedzieć
1. wydawanie decyzji administracyjnych	1	2	3
2. zatrudnienie pracowników	1	2	3
3. awansowanie pracowników, przyznawanie nagród	1	2	3
4. podejmowanie dodatkowego zewnętrznego zatrudnienia przez pracowników urzędu	1	2	3
5. podejmowanie zatrudnienia po zakończeniu pracy w urzędzie	1	2	3
6. przygotowanie i realizacja zamówień publicznych	1	2	3
7. kontakty z przedsiębiorcami, organizacjami reprezentującymi środowiska zawodowe, organizacjami pozarządowymi	1	2	3
8. przyjmowanie prezentów, nagród od osób, instytucji i organizacji współpracujących z urzędem	1	2	3
9. korzystanie z zasobów urzędu (telefony, Internet, e-mail)	1	2	3

Q20. Czy Pana (Pani) zdaniem w Pana (Pani) urzędzie jest potrzebne wprowadzenie dodatkowych mechanizmów lub regulacji przeciwdziałających występowaniu konfliktu interesów?

(postaw krzyżyk w kratce obok JEDNEJ odpowiedzi)

1. zdecydowanie tak
 2. raczej tak
 3. raczej nie
 4. zdecydowanie nie
 5. trudno powiedzieć

Informacje o wypełniającym ankietę

M1: Płeć

- 1) kobieta
- 2) mężczyzna

M2. Wiek

- 1) do 30 lat
- 2) od 31 do 40 lat
- 3) od 41 do 50 lat
- 4) powyżej 50 lat

M3. Od ilu lat pracuje Pan (Pani) w administracji publicznej?

- 1) poniżej 5 lat
- 2) od 5 do 10 lat
- 3) od 10 do 15 lat
- 4) powyżej 15 lat

M4. W jakiej instytucji pracuje Pan (Pani) obecnie?

- 1) w ministerstwie
- 2) w urzędzie centralnym
- 3) w urzędzie wojewódzkim
- 4) w innym urzędzie

M5. Do jakiej grupy stanowisk należy Pana (Pani) stanowisko pracy?

- 1) stanowiska wsparcia
- 2) stanowiska specjalistyczne
- 3) stanowiska zarządzające

M6. Czy jest Pan (Pani) urzędnikiem służby cywilnej?

- 1) tak
- 2) nie

KOMENTARZ WŁASNY/INNE UWAGI

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

DZIĘKUJEMY ZA WYPEŁNIENIE ANKIETY

