

Jaki system compliance w administracji publicznej

Jednym ze skuteczniejszych narzędzi realizacji nałożonego na kierowników jednostek publicznych obowiązku kontroli zarządczej wydaje się być wdrożony efektywnie system compliance.

BEATA BARAN

Tematyka compliance coraz częściej pojawia się w kontekście podmiotów nie tylko ze sfery prawa prywatnego, ale także administracji publicznej.

Obowiązki normatywne, którym podlega dana organizacja wynikają z przepisów prawa powszechnego, a także z regulacji wewnątrzzakładowych, w tym takich, które dany podmiot sam zdecydował wdrożyć, np. polityka prezentowa.

Compliance można określić jako szeroko rozumiane zapewnienie zgodności z prawem podejmowanych przez podmiot działań, obejmujące także stosowanie się do przepisów i standardów obowiązujących w danym otoczeniu regulacyjnym. Zagadnienie to zostało podjęte w dokumencie „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”, który opublikowało Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA wskazało, że zagadnienie zgodności obejmuje także wzorce zachowań prawnych i etycznych, które nakładają na ich adresatów obowiązek dostosowania się.

Regulaminy i procedury

Skutecznie działający compliance składa się ze współzależnych elementów, do których należą, m. in. funkcjonujące w organizacji polityki wewnętrzne (regulaminy, procedury), do przestrzegania których organ sam się zobowiązał. To one kształtują zachowania pracowników – zarówno wewnątrzorganizacyjne, jak i w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi, np. petentami czy klientami. Pełnią one także funkcje wspierające w przypadku zaistnienia sytuacji nietypowych, np. możliwego konfliktu interesów.

Kluczowe dokumenty wewnętrzne

Wśród kluczowych dokumentów wewnętrznych można wskazać:

- kodeks etyki – „drogowskaz” do działania oparty o wartości i cele organizacji,

ZDANIEM AUTORKI

dr Beata Baran

radca prawny,
BKB Baran
Książek Bigaj



Aby wdrożenie systemu compliance było efektywne poczesne miejsce zajmuje kultura organizacji, która łączy wszystkie szczeble w hierarchii i funkcje z nimi powiązane. Właściwie implementowane regulacje wewnętrzne, ustanowione kanały zgłaszania nieprawidłowości i zakupione systemy IT wspierające działania compliance nie zastąpią jednak wyedukowanego i rozumiejącego cel i istotę działań zgodnościowych personelu. Dlatego też promowanie działań compliance, zarówno wśród kadry urzędniczej, jak i interesantów danej jednostki, przyczynia się do budowania szeroko rozumianej kultury zgodności. Kroki do jej propagowania obejmują nie tylko szkolenia, ale także kampanie informacyjne oraz stały dostęp do aktualnych źródeł wiedzy – czy to w formie tradycyjnej, czy też, w obecnych warunkach zdalnej. /©

- polityka antykorupcyjna – dokument charakteryzujący ścieżkę działania w przypadku zagrożenia płatną protekcją,
- regulamin/polityka zarządzania konfliktem interesów – dokument wspierający eliminację i minimalizację ryzyk w okolicznościach sprzeczności pomiędzy obowiązkami służbowymi a sferą pozaprofesjonalną urzędnika,
- regulamin/polityka antymobbingowy – dedykowany eliminacji działań realizujących przesłanki mobbingu w miejscu zatrudnienia,
- procedura/polityka zgłaszania nieprawidłowości – stanowiąca o sygnalizowaniu działań niezgodnych z prawem,
- procedura prowadzenia wewnętrznych postępowań wyjaśniających – wskazująca działania niezbędne do podjęcia w ramach wyjaśnienia sprawy wewnątrz organizacji

Jakie wartości

Regulacje te określają nie tylko, jakimi wartościami kieruje się dany podmiot (np. bezstronność, transparentność działań), lecz wskazują także zasady pozanormatywne, które stanowią podstawę podejmowanych decyzji. Kodeks etyki stanowi swoisty drogowskaz do podejmowania działań zgodnych z zakresem aksjologicznym i etycznym. Może on także stanowić pomoc w sytuacjach dylematów etycznych pojawiających się w codziennej pracy urzędników.

Polityka antykorupcyjna

Rozwiązania wdrożone w polityce antykorupcyjnej ukierunkowane są na scharakteryzowanie trybu działań w sytuacjach ryzyka wystąpienia płatnej protekcji. W jej ramach mogą być użyte także regulacje w zakresie korzyści i prezentów. Próby wpływu na działania urzędników poprzez bezpośrednie korzyści finansowe związane z przekazaniem gotówki nie powinny budzić wątpliwości. Jednak działania ukierunkowane na wartościowe prezenty, np. drogie alkohole lub innego rodzaju zyski – np. voucher na wyjazd lub ponadstandardowa zniżka na zakup towarów – mogą kreować większe wątpliwości w zakresie ich oceny. Jednak cel przekazania, mimo różnej formy, pozostaje niezmienny – wpływ na sprawę konkretnego interesanta.

Konflikt interesów

Również polityka przeciwdziałania konfliktowi interesów może być narzędziem o charakterze zgodnościowym. Celem jego wdrożenia w instytucjach sektora administracji publicznej jest eliminacja ryzyk w takich obszarach jak nepotyzm, brak obiektywizmu czy okoliczności wywołujące rozdźwięk pomiędzy zobowiązaniami ze sfery prywatnej i służbowej urzędnika.

Jaki system compliance w administracji publicznej

Dokończenie z **1**

Walka z mobbingiem

Polityka antymobbingowa wdrażana jest zaś jako rozwiązanie normatywne mające na celu wsparcie eliminacji działań o charakterze mobbingowym. Jednocześnie przyczynia się ona do poprawy warunków w jednostce administracji państwowej lub samorządowej. Istotne miejsce wśród regulacji wewnętrznych zajmuje procedura zgłaszania nieprawidłowości. Jest to narzędzie, które niebawem stanie się obligatoryjnym, podobnie jak wdrożenie całego systemu whistleblowingowego. Swoistą klamrę stanowią regulacje dotyczące wewnętrznych postępowań wyjaśniających. To właśnie one pomagają w weryfikacji czy doszło do nieprawidłowości, w jakim zakresie oraz jakie kroki następcze podjąć.

Jednym z podstawowych elementów efektywnego compliance jest wdrożony w organizacji system zgłaszania nieprawidłowości (ang. *whistleblowing*). Do implementacji takiego rozwiązania obliguje podmioty z sektora publicznego nowa regulacja unijna

– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (PE/78/2019/REV/1; tzw. dyrektywa o sygnalistach).

Jakie zadania

Zgodnie z jej postanowieniami podmioty ze sfery publicznej będą musiały przygotować i wdrożyć systemy whistleblowingowe. W ich ramach zostaną zobligowane do rozpatrywania napływających zgłoszeń, przy jednoczesnej ochronie osoby, która o nich zasygnalizowała. Unijny prawodawca przewidział możliwość, w ramach której gminy liczące mniej niż 1 tys. mieszkańców były zwolnione z obowiązkowego wprowadzenia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Finalna decyzja należy do krajowego ustawodawcy, który jest zobligowany do implementowania dyrektywy do polskiego porządku prawnego do 17 grudnia 2021 r.

Czy compliance jest obowiązkowy

Zagadnienia związane z zarządzaniem ryzykiem braku

zgodności to przede wszystkim kwestia czy ma ono umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) została ujęta definicja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zgodnie z ustawową regulacją dotyczy ona wszelkich działań podejmowanych dla realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zaś do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a także ministra bądź kierownika jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli.

Jako szczególnie istotne z perspektywy compliance należy wskazać następujące cele, które ustawodawca postawił przed kontrolą zarządczą. Pierwszy z nich odnosi się do zapewnienia działań w zgodności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi. Kolejny zaś do przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania oraz zarządzania ryzykiem. Jednocześnie obowiązujące przepisy nie wskazują konkretnych metod realizacji kontroli zarządczej przez or-

gan zarządzający daną jednostką. Dlatego też, jednym ze skuteczniejszych narzędzi realizacji nałożonego na kierowników jednostek obowiązku wydaje się być wdrożony system compliance.

Obecnie, można już wskazać pierwsze przykłady, gdzie compliance zostało wdrożone w podmiotach ze sfery administracji publicznej. Jednym z nich jest Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. W jego strukturze został utworzony Departament Compliance. Pośród postawionych przed nim zadań znajdują się, m. in. szacowanie i monitorowanie zgodności funkcjonowania urzędu z przepisami i wymogami organów nadzorczych oraz przeciwdziałanie zagrożeniu korupcją. Elementy systemów zarządzania ryzykiem braku zgodności są obecne także w innych jednostkach publicznych. Jak przykład można wskazać Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Stołeczny ratusz podjął decyzję o wdrożeniu procedury zgłaszania nieprawidłowości. Ponadto, zdecydował się na powołanie pełnomocnika m. st. Warszawy ds. etyki i polityki antykorupcyjnej. Właśnie do niego mogą się bezpośrednio zwracać warszawscy urzędnicy. Podobne

kroki podjęły także inne podmioty z kręgu administracji publicznej – np. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego implementując politykę antymobbingową, czy też Województwo Mazowieckie wdrażając strategię przeciwdziałania konfliktowi interesów.

Człowiek przede wszystkim

Dla efektywnego działania systemu compliance niezbędnym jest zrozumienie jego istoty przez personel danej jednostki. Bez efektywnej współpracy wszystkich szczebli – od osób na stanowiskach zarządzających (np. wójt, prezes urzędu) po pracujących w bezpośrednim kontakcie z interesantem urzędników – compliance nie będzie prawidłowo funkcjonował. Stąd też istotne jest wyodrębnienie niezależnej funkcji koordynatora ds. zgodności (tzw. compliance officera). Do zadań stojących przed pełniącym tą funkcję należą m. in.:

- identyfikacja i ocena ryzyk,
- obsługa i wsparcie systemu zgłaszania nieprawidłowości,
- udział i/lub prowadzenie wewnętrznych postępowań wyjaśniających.

■ czuwanie nad systemem zarządzania zgodnością.

Zuwagi na charakter powierzonych obowiązków kluczowe jest umiejscowienie w strukturze organizacyjnej koordynatora ds. compliance. Funkcja ta, dla skutecznego wykonywania nałożonych obowiązków, winna cechować się niezależnością oraz bezpośrednią podległością służbową pod organ zarządzający daną jednostką. Rozwiązaniem wartym rozważenia przez jednostki administracji publicznej jest także outsourcing roli specjalisty ds. zgodności wyspecjalizowanym podmiotom objętym tajemnicą zawodową – radcom prawnym czy adwokatom.

Nie mniej ważne jest stosowanie reguły „przykład idzie z góry” (ang. „tone from the top”). Jest ona bezpośrednio związana z zachowaniami kadry zarządzającej danego podmiotu. Jej istotę stanowi przestrzeganie narzuconych regulacji przez kierownictwo – niezależnie czy to urzędu centralnego, czy też gminy lub powiatu. Poważne traktowanie przyjętych zobowiązań prawnych – zarówno tych z zakresu prawa powszechnie obowiązującego, jak i tych dobrowolnie wdrożonych przez organizację. /©