

ZN WSH Zarządzanie 2021 (2), s. 129-145

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: 10.04.2021

Data recenzji/Accepted: 3.05.2021/28.05.2021

Data publikacji/Published: 30.06.2021

Źródła finansowania publikacji: środki własne

DOI: 10.5604/01.3001.0015.0043

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) Literature Search (badania literaturowe)

mgr Lidia Wiatrak^{A B C D E F}

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID 0000-0001-7614-6469

**ZARZĄDZANIE ZGODNOŚCIĄ COMPLANCE
W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**COMPLIANCE MANAGEMENT IN PUBLIC
ADMINISTRATION BODIES**

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie funkcji compliance w jednostkach administracji publicznej oraz postulatów w zakresie zasadności wdrożenia programu zarządzania zgodnością compliance do sektora publicznego. W artykule skoncentrowano się na teoretycznych rozważaniach, których celem jest uzasadnienie konieczności wprowadzenia do administracji publicznej procedur compliance. Do prezentacji omawianych zagadnień wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu w zakresie zarządzania zgodnością w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem *Wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektyw-*

nych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym, a także przepisy prawne i informacje prasowe. Artykuł opiera się również na wiedzy autorki zdobytej podczas szkolenia Approved Public Compliance Officer (APCO) w ramach programu szkoleniowego „Ethics, Compliance & Integrity Professional”. Zagadnienia przedstawione w artykule odpowiadają aktualnym potrzebom podmiotów sektora publicznego, które wdrażać muszą rozwiązania whistleblowingowe zgodnie z nową dyrektywą Unii Europejskiej oraz chcą posiadać struktury compliance zgodne z Wytycznymi Centralnego Biuro Antykorupcyjnego.

Słowa kluczowe: compliance, ryzyko braku zgodności, zarządzanie ryzykiem braku zgodności

Abstract: The aim of this study is to present the compliance functions in public administration bodies and, as a result, to present the demands with regard to the legitimacy of the compliance management in the public sector programme. The author has focused on theoretical considerations which purpose was to justify the necessity of implementing compliance procedures to public administration bodies. The analysis of the list of publications of the subject in terms of the issue mentioned above has been applied with particular reference to „Guidelines regarding the terms of creating and introducing effective compliance programmes in public sector,” as well as to legal rules and press releases. In addition, the article has been based on the author’s knowledge acquired during the Approved Public Compliance Officer (APCO) training within „Ethics, Compliance & Integrity Professional” programme. The above mentioned issues comply with the present needs of public administration bodies which must implement whistleblowing procedures in accordance with the latest European Union directive and are willing to keep the compliance structures in accordance with the Central Anti-Corruption Bureau guidelines.

Keywords: compliance, compliance risks, compliance management

Wstęp

Stale zwiększająca się liczba norm prawnych i regulacji pozaprawnych powoduje wzrost ryzyka braku ich zgodności. Zgodność obejmuje swoim zakresem każdą sferę funkcjonowania jednostki w życiu publicznym. Intensywna działalność prawotwórcza oraz nowe regulacje krajowych i międzynarodowych organizacji powodują, iż podmiot, chcąc skutecznie uczestniczyć w obrocie gospodarczym, jest zmuszony do wdrażania nowych rozwiązań i jednocześnie minimalizowania ich ryzyka.

W ostatnim czasie widoczny jest wzrost znaczenia unormowań compliance w Polsce. Compliance, jako dziedzina interdyscyplinarna, znajduje się obecnie w fazie intensywnego rozwoju. Zarządzanie zgodnością przestało być domeną wyłącznie podmiotów prywatnych. Zmieniające się przepisy prawa, a także planowane regulacje, kodeksy etyczne i procedury powodują, że kwestia zapewnienia zgodności compliance staje się istotna dla organizacji z sektora publicznego, dla którego przepisy prawa narzucają obowiązkowo wdrożenie pewnych rozwiązań w tym zakresie. Szeroko-

ko rozumiany sektor publiczny wykazuje się jednak istotną specyfiką, która musi być uwzględniana przy wdrażaniu rozwiązań compliance. W organach władzy publicznej zgodność obejmuje nie tylko powszechnie obowiązujące prawo i prawo wewnętrzne, ale również kulturę organizacyjną oraz etos zawodowy.

Obserwując gwałtowny wzrost zainteresowania unormowaniami compliance, autorka zdecydowała się przybliżyć ich definicje oraz zaprezentować jego wdrożenie do sektora publicznego. Głównym celem artykułu jest przedstawienie postulatów w zakresie zasadności wdrożenia systemu zarządzania zgodnością do jednostek sektora publicznego i warunków, jakie mogą być konieczne do spełnienia, aby osiągnął zakładane cele. Podjęty temat ma wymiar teoretyczny i opiera się na analizie literatury przedmiotu. Charakter rozważań ma na celu ukazanie wagi problemu zarządzania zgodnością w administracji publicznej. W obliczu permanentnej zmiany otoczenia wyzwaniem dla compliance pozostaje tworzenie wartości dodanej. Zaprezentowane w opracowaniu postulaty mogą w przyszłości przynieść oczekiwane efekty dla sektora publicznego.

1. Definicje i zadania funkcji compliance

Zdefiniowanie pojęcia „compliance” sprawia wiele trudności nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach. Pojęcie compliance pochodzi od angielskiego czasownika *to comply*, czyli „stosować się do czegoś”. Rzeczownik „compliance” oznacza zaś „zgodność”¹. Według słownika angielsko-polskiego compliance oznacza zgodność, uległość, ustępliwość². W kontekście rozważań teoretycznoprawnych compliance należy tłumaczyć jako zgodność³. W Polsce brak legalnej, ustawowej definicji pojęcia compliance. Mimo to doktryna oraz orzecznictwo wypracowały swoje definicje. Według Bartosza Makowicza definicję compliance należy rozumieć jako „taką organizację przedsiębiorstw, przez stworzenie odpowiedniej struktury i stosowanie środków compliance, która zredukuje do możliwego minimum ryzyko wystąpienia wszelkich nieprawidłowości, które mogłyby powstać wskutek działania przynależnych do niego osób lub partnerów handlowych, a polegających na złamaniu obowiązujących regulacji prawnych i ogólnych zasad prawa, regulacji dobrowolnie przyjętych przez przedsiębiorstwo lub na działaniu niezgodnym z ogólnie przyjętymi standardami etycznymi-moralnymi danego środowiska”⁴. Zdaniem Bartosza Jagury przez pojęcie compliance należy rozumieć „stan zgodności działania podmiotu z mającymi do niego zastosowanie regulacjami”⁵. Do tematyki nawiązuje również Łukasz Cichy, który definiuje

¹ Słownik internetowy PONS, www.pons.pl [dostęp: 14.02.2021].

² P. Łapiński (red.), *Współczesny słownik angielsko-polski, polsko-angielski*, Warszawa 2017, s. 18.

³ W. Gasparski, *Zgodność i niezgodność tak zwanej zgodności*, „Prakseologia” 2015, nr 127, s. 23-38.

⁴ B. Makowicz, *Compliance w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 16-17.

⁵ B. Jaruga, *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2017, s. 32.

compliance jako „zgodność działalności z obowiązującymi przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi oraz przyjętymi standardami postępowania”⁶. Wydaje się, że najcelniejsza jest propozycja Tomasza Brauna, który twierdzi, że compliance należy rozumieć „jako stan zgodności, sposób prowadzenia działalności gospodarczej, w którym podmiot pozostaje w zgodzie z wszystkimi obowiązującymi ją normami prawa, regulacjami i innymi odnoszącymi się do niej normami”⁷.

Zgodność jest zbiorem powiązanych ze sobą wzorców zachowań, w tym prawnych i etycznych, nakładających na adresatów obowiązek dostosowania się do nich. Compliance jest to w najszerszym rozumieniu zapewnienie zgodności z prawem działań podejmowanych przez podmiot, stosowanie się do przepisów i standardów obowiązujących w danym otoczeniu regulacyjnym⁸. Według publikacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego pt. *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym* pojęcie zgodności rozciąga się na wzorce zachowań prawnych i etycznych, które nakładają na ich adresatów obowiązek dostosowania się. Warto przytoczyć również definicję compliance według normy ISO 19600, zgodnie z którą oznacza wypełnienie wszystkich obowiązków organizacji wraz z wymogami, którym organizacja chce sprostać⁹. Trudność w zrozumieniu zarządzania zgodnością może wynikać z faktu, że jest to materia inter- i intradyscyplinarna. Akcentuje ona konieczność czerpania wiedzy z różnych dziedzin nauk: prawa, zarządzania przedsiębiorstwem, nauk o komunikacji, informatyki lub behawioryzmu, natomiast w ramach samych nauk prawnych zastosowanie znajdują wszystkie dziedziny prawa¹⁰. Wprowadzenie compliance wymaga zebrania narzędzi i wiedzy o mechanizmach zarządzania ryzykiem funkcjonujących w poszczególnych jednostkach organizacji¹¹. Obowiązki compliance rozumiane są jako wymagania, które organizacja musi spełnić (obowiązujące przepisy prawa: ustawy, rozporządzenia), jak i chce spełnić (dobrowolne zobowiązania: standardy organizacyjne, kodeksy, zasady dobrego zarządzania – governance, uznane normy społeczne i etyczne).

Współcześnie compliance ewoluuje z tradycyjnych zadań regulacyjno-śledczych w stronę partnera biznesu i istotnego filaru organizacji, który pracuje na rzecz zwiększenia jej skuteczności i wiarygodności¹². Elastyczne i jednocześnie szerokie ujęcie pojęcia compliance akcentuje, że organizacje mogą, poza realizacją ciążących na nich wymagań prawnych, samodzielnie zdefiniować wykraczające poza nie cele complian-

⁶ L. Cichy, *Funkcja compliance w bankach*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015, s. 5.

⁷ T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 13.

⁸ www.serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8104503,compliance-w-samorzadzie-systemy-zarzadzania-zgodnoscia [dostęp: 31.01.2021].

⁹ ISO 19600 Compliance Management Systems.

¹⁰ B. Jaruga, B. Makowicz (red.), *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 3.

¹¹ *Etyka i compliance w organizacji. Przegląd zagadnień*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2015.

¹² www.konradsedkiewicz.pl [dostęp: 1.03.2021].

ce i określać je w polityce compliance jako dobrowolne wymogi co do zgodności. Do głównych zadań funkcji compliance należą:

- identyfikowanie i monitorowanie ryzyka wynikającego z nieprzestrzegania norm prawnych i aktów wewnętrznych;
- wczesne ostrzeganie, rozumiane jako ocena potencjalnego wpływu zmian pojawiających się w otoczeniu regulacyjnym na funkcjonowanie organizacji;
- doradzanie najwyższemu kierownictwu w sprawie przestrzegania wewnętrznych regulacji i procedur przyjętych zgodnie z wytycznymi prawa oraz w kwestiach nowych produktów, usług z punktu widzenia compliance;
- identyfikowanie i opiniowanie wszelkich działań lub decyzji kierownictwa mogących powodować ryzyko braku zgodności lub jego wzrost oraz ryzyka utraty reputacji organizacji.

Reasumując rozważania, należy stwierdzić, że słuszne jest twierdzenie Małgorzaty Borowej, że „funkcja compliance jest, podobnie jak zarządzanie ryzykiem, czy controlling, funkcją wspierającą kierownictwo przedsiębiorstwa w zarządzaniu nim. Jako element efektywnego systemu kontroli wewnętrznej, ma zapewniać kontrolę zgodności z obowiązującym prawem, umowami i normami wewnętrznymi”¹³.

2. System zarządzania compliance w jednostkach administracji publicznej

W kontekście funkcjonowania organizacji compliance oznacza pewien sposób organizacji przedsiębiorstwa oraz zespół środków zmierzających do zapewnienia zgodności z przepisami prawa oraz normami o charakterze pozaprawnym¹⁴. Takie rozumienie compliance jest utożsamiane z tzw. systemem zarządzania zgodnością compliance (Compliance Management System – CMS). Compliance Management System to ogół norm i polityk wdrażanych przez organizację, jak również podejmowanych w firmie działań zmierzających do zapewnienia przestrzegania norm etycznych i przepisów obowiązującego prawa¹⁵.

Po pierwsze, system zarządzania zgodnością powinien uwzględniać strukturę, rolę i odpowiedzialność, jak również planowanie i wdrażanie środków. Z drugiej strony standard CMS nie musi obejmować całej organizacji i powinien być dostosowany do jej konkretnych potrzeb¹⁶. Tym samym oznacza to, że systemy zarządzania zgodnością mogą również obejmować określone i stałe części, funkcje lub procesy organizacji¹⁷. Za-

¹³ M. Borowa, *Compliance w Polsce*, „Controlling” 2014, nr 3-4, s. 8.

¹⁴ www.ey.media.pl/pr/384231/compliance-w-polsce-raport-z-badania-stanu-compliance-i-systemow-zarza [dostęp: 27.02.2021].

¹⁵ „Compliance” 2017, nr 2, s. 19.

¹⁶ „Compliance” 2019, nr 2, s. 25 i n.

¹⁷ ISO 19600 Compliance Management Systems.

kresu CMS nie narzucają obowiązujące przepisy prawa, rekomendacje lub wytyczne. Nie precyzuje go również właściwa norma ISO 19600, pozostawiająca dużą dowolność, stosownie do wielkości, kontekstu, charakteru i złożoności działalności organizacji oraz jej potrzeb i ekspozycji na ryzyko braku zgodności¹⁸. Zasadniczym celem systemu zarządzania zgodnością compliance jest zapobieganie powstaniu w organizacji wszelkich nieprawidłowości polegających na złamaniu obowiązujących przepisów prawa, dobrowolnie przyjętych standardów lub na działaniu niezgodnym z etyką organizacji, a w konsekwencji uniknięcie przez organizację i jej kierownictwo odpowiedzialności za niepożądane zachowania osób wchodzących w jej skład lub z nią współpracujących¹⁹. Według Wojciecha Parysia celem systemu zarządzania compliance jest prewencja. System powinien być konstruowany w taki sposób, aby nie tylko wykrywał nieprawidłowości w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, lecz również im zapobiegał. W przypadku zaistnienia określonej nieprawidłowości powinien pozwalać na jej szybkie wykrycie oraz na jednoznaczne ustalenie osoby odpowiedzialnej²⁰.

W ostatnich kilkunastu latach wzrost znaczenia systemu zarządzania compliance jest wyraźnie odczuwalny również w administracji publicznej w zakresie ochrony i redukcji ryzyka prawnego. W jednostkach sektora publicznego systemy zarządzania zgodnością tworzą:

- regulacje wewnętrzne – eliminują działania o charakterze korupcyjnym lub mobbingowym,
- polityki wewnętrzne:
 - kodeks etyki – określa standardy, którymi kieruje się dany podmiot,
 - polityka antykorupcyjna – sposób działania w przypadku zagrożenia płatną protekcją,
 - regulamin antymobbingowy – ukierunkowany na wyeliminowanie działań realizujących przesłanki mobbingu w miejscu pracy,
 - regulamin zarządzania konfliktem interesów – stworzony do eliminacji ryzyka wprowadzającego sprzeczność pomiędzy obowiązkami służbowymi a sferą pozaprofesjonalną urzędnika,
 - procedura zgłaszania nieprawidłowości – poświęcona sygnalizowaniu działań niezgodnych z prawem stanowi nowe rozwiązanie, które stanie się obligatoryjne wraz z implementacją dyrektywy o sygnalistach,
 - procedura prowadzenia wewnętrznych postępowań wyjaśniających – określa działania niezbędne do podjęcia w ramach intraorganizacyjnego rozpoznania sprawy.

¹⁸ K. Motylski, *System zarządzania zgodnością, czyli co w zestawie?*, „Compliance” 2020, nr 3, s. 24.

¹⁹ www.samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/compliance [dostęp: 16.02.2021].

²⁰ W. Paryś, *Compliance w firmie – poradnik dla małych i średnich przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2019, s. 9.

Przygotowanie zarządzania zgodnością w jednostkach administracji publicznej opiera się na Wytycznych Centralnego Biuro Antykorupcyjnego (CBA). 28 września 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) opublikowało *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*. Wytyczne mają stanowić punkt odniesienia przy tworzeniu i wdrażaniu systemów zarządzania zgodnością w podmiotach publicznych. Dokument powstał w związku z realizacją działania opisanego w treści punktu 4.2. *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020*. Celem perspektywicznym Programu jest wyznaczenie kierunków prowadzonej w Polsce polityki antykorupcyjnej, a celem operacyjnym ograniczenie przestępczości korupcyjnej i podniesienie antykorupcyjnej świadomości społecznej w kraju. Dokument uwzględnia ogólny trend rozwojowy compliance, dostosowując go do specyfiki funkcjonowania podmiotu publicznego. Zawiera najważniejsze założenia efektywnego systemu compliance w sektorze publicznym, a w szczególności: kwestie zarządzania ryzykiem, mechanizmy kontroli, podnoszenie świadomości pracowników. Określa sposoby oceny i ewaluacji działań, które będą podejmowane w ramach samooceny kontroli zarządczej. Prezentuje podstawowe komponenty, jakie mogą być wykorzystane do tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności w każdej jednostce publicznej w Polsce.

3. Komponenty zarządzania compliance w jednostkach administracji publicznej

Dla jednostek administracji publicznej komponenty programu zarządzania zgodnością zostały opracowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w *Wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*. Komponenty zarządzania zgodnością przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Komponenty zarządzania zgodnością w jednostkach administracji publicznej
 Figure 1. Components of compliance management in public administration entities



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”.

3.1. Zaangażowanie kierownictwa

Tworzenie i wdrażanie skutecznego programu zgodności powinno rozpocząć się od działania kierownictwa instytucji. Najwyższe kierownictwo jest zobowiązane do:

- postępowania zgodnie z zasadami etyki,
- zintegrowania systemu zgodności z kulturą organizacyjną jednostki,
- wyboru odpowiednich pracowników ds. zgodności,
- zapewnienia zasobów do wdrożenia i utrzymania systemu zgodności,
- zapewnienia pracownikom szkoleń oraz nabycia odpowiednich kompetencji

w zakresie wdrażania programu zgodności.

Za zgodność jest odpowiedzialny każdy pracownik, ale ostatecznie odpowiedzialność za nieprawidłowości w organizacji ponosi kierownictwo²¹. W zakresie wprowadzania standardów compliance kierownictwo jednostki powinno:

- współpracować i wspierać funkcję compliance oraz zachęcać do tego samego pracowników,
 - osobiście przestrzegać w widoczny sposób zasad, procedur i procesów oraz uczestniczyć w działaniach szkoleniowych w zakresie compliance i je wspierać,
 - zarządzać ryzykiem compliance w swojej działalności w zakresie swoich obowiązków i uprawnień,
 - aktywnie promować zachowanie zgodne z normami i zachęcać do nich pracowników,
 - aktywnie uczestniczyć w zarządzaniu i rozwiązywaniu incydentów i problemów związanych z compliance,

²¹ Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020, s. 5.

- uwzględniać obowiązki compliance w opisach stanowisk pracy,
- włączać rozwiązania compliance do działalności kierowanych przez siebie komórek organizacyjnych,
- identyfikować, we współpracy z oficerem compliance, obszary wymagające działań naprawczych.

Działania podejmowane przez kadrę zarządzającą w zakresie wsparcia systemu zgodności mają wpływ nie tylko na samą instytucję, ale obejmują także związane z nią podmioty zewnętrzne.

3.2. Zintegrowanie zgodności z misją

Program zgodności powinien być w pełni zintegrowany z misją organizacji. Misja nie tylko odpowiada na pytanie, czym jest podmiot publiczny, czym powinien być oraz jaki jest cel jego istnienia, ale również wskazuje komu służy, jaką kreuje wartość publiczną dla społeczeństwa. Misja stanowi ogół wartości, jakich oczekują klienci i inni interesariusze²².

Centralne Biuro Antykorupcyjne w *Wytocznych* wskazuje, że dzięki integracji systemu zgodności z kulturą organizacyjną podmioty publiczne mogą skutecznie przestrzegać przepisów i polityk, a także zminimalizować przyszłe koszty związane z ewentualną niezgodnością, zwłaszcza poprzez:

- stałe podnoszenie jakości w procesach i projektach, przestrzeganie kultury organizacyjnej,
- wykorzystanie nowych technologii,
- podkreślanie znaczenia szkoleń,
- monitorowanie zgodności.

3.3. Kompetencje i zadania pracowników ds. zgodności

W organach władzy publicznej compliance opiera się nie tylko na prawie powszechnym i wewnętrznym, ale też na kulturze organizacyjnej i etosie zawodowym pracowników. Dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania programu zgodności w ramach danej instytucji konieczne jest wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za jego realizację. Centralne Biuro Antykorupcyjne rekomenduje, że osoba odpowiedzialna za system zgodności powinna:

- być umiejscowiona w strukturze organizacji na stanowisku gwarantującym niezależność działania,
- posiadać autorytet formalny, zasoby, do których będzie miała dostęp, muszą umożliwiać jej sprawne działanie,

²² Ibidem.

- posiadać przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie, które pozwalają na sprawne poruszanie się w obrębie mechanizmów funkcjonujących w instytucji,
- cieszyć się powszechnym szacunkiem wynikającym z prezentowanej na co dzień postawy oraz uczciwej pracy na rzecz danej instytucji.

Rozważając zagadnienie kompetencji i zadań pracowników ds. zgodności, warto przytoczyć pojęcie tzw. „oficer compliance”. „Oficer Compliance to będzie coś nowego i nieznanego w strukturze organizacyjnej samorządów terytorialnych. Nie stoją za nim żadne regulacje – poza tzw. Dyrektywą o Sygnalistach i dobrymi praktykami. Jego niezależność i bezpośrednie podleganie pod najwyższe kierownictwo oraz możliwość raportowania do organu nadzoru zależy tylko od świadomości i dobrej woli najwyższego kierownictwa”²³.

3.4. Monitorowanie i ocena zgodności

Jednym z kluczowych wskaźników ułatwiających weryfikację skuteczności zgodności jest ustalenie stanu świadomości na temat istoty jego funkcjonowania wśród kierownictwa wyższego i średniego szczebla oraz pracowników. Według *Wytycznych* do oceny efektywności programu zgodności można użyć różnych narzędzi, na przykład: informatycznych, audytu, ankiet ewaluacyjnych. Ocena ta nie powinna się koncentrować na wybranych wskaźnikach w poszczególnych obszarach, powinna być ona postrzegana z perspektywy całego programu zgodności. Ważne, aby ostatecznie miała charakter holistyczny²⁴. Centralne Biuro Antykorupcyjne w ramach monitorowania i oceny zgodności wskazuje następujące narzędzia kreowania zgodności:

- strategie informacyjne – przekazywanie informacji o ryzyku i czynnikach ryzyka zainteresowanym podmiotom i innym, którzy mogą wywierać na nich presję, aby działali w sposób społecznie odpowiedzialny,
- system motywacyjny – wpływanie na zachowania w ramach i poza zakresem regulacji poprzez stosowanie pochwał, nagród,
- samoregulację – umożliwienie stronom uznanym za godne zaufania prowadzenia i zgłaszania własnych audytów lub kontroli, z zastrzeżeniem prawa do weryfikacji,
- współpracę – zaangażowanie podmiotów trzecich działających na rzecz zgodności.

²³ www.samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/compliance/3053099,Kto-musi-wdrazac-systemy-zarzadzania-zgodnoscia [dostęp: 13.02.2021].

²⁴ *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020, s. 7.

3.5. Szkolenie i podnoszenie świadomości na temat compliance

Realizacja celów compliance odbywa się z wykorzystaniem różnych środków compliance, wśród których szczególną rolę odgrywają szkolenia. Kadra zarządzająca oraz pracownicy powinni być świadomi celu istnienia programu zgodności oraz stosowanych w nim metod, form i środków. Podnoszenie świadomości pozwala minimalizować ryzyko oraz daje pracownikom przekonanie, że zadania są wykonywane w sposób właściwy²⁵. Szkolenia przekazują wiedzę w zakresie istotnych dla danej grupy odbiorców ryzyka compliance, ale jednocześnie stanowią dla funkcji compliance źródło cennych informacji zwrotnych odnośnie do niezidentyfikowanych wcześniej rodzajów ryzyka lub innych potencjalnych luk w funkcjonowaniu systemów zarządzania zgodnością. W celu minimalizacji ryzyka nadużyć istotna jest systematyczność szkoleń w zakresie zgodności.

3.6. Kluczowe kompetencje

Do kluczowych kompetencji programu zgodności należy zdolność identyfikowania istotnych problemów oraz projektowania rozwiązań łagodzących bądź eliminujących te problemy. Centralne Biuro Antykorupcyjne w *Wytycznych* w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym wskazuje następujące elementy rozwiązywania problemów:

- potrzebę systematycznego badania obszarów problemowych,
- koncentrację na problemach merytorycznych,
- grupowanie incydentów,
- krytyczne podejście,
- przyjęcie postawy proaktywnej,
- wzmocnienie procesów decyzyjnych i zwiększenie odpowiedzialności.
- projektowanie rozwiązań w celu złagodzenia bądź eliminacji problemu,
- realizowanie zadań poprzez współpracę i inteligencję zbiorową.

3.7. Zarządzanie i ocena ryzyka

W sektorze publicznym zarządzanie ryzykiem jest obowiązkiem prawnym i stanowi jeden z wielu mechanizmów zapewniający istnienie i funkcjonowanie kontroli zarządczej. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zarządzania ryzykiem²⁶. Funkcja compliance w zakresie oceny ryzyka uwzględnia zidentyfikowane zagrożenia i incydenty w celu dodatkowej kontroli nad obszarami wysokiego ryzyka. Zgodnie z *Wytycznymi* skuteczny program zgodności powinien

²⁵ Ibidem, s. 7.

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2320, z późn. zm.

podlegać procesowi ciągłej oceny, wykrywaniu słabych punktów i ich eliminacji. Celami zarządzania ryzykiem w kontekście programu zgodności są:

- zidentyfikowanie i oszacowanie ryzyka,
- wyodrębnienie incydentów oraz obszarów problemowych,
- wskazanie typów niezgodności,
- zaproponowanie sposobów interwencji. W analizie ryzyka zasadne jest poszukiwanie punktu optymalnego, polegające nie tylko na identyfikowaniu ryzyka, ale również na towarzyszącej ocenie możliwości jego zmaterializowania się²⁷.

3.8. Skuteczna samoocena

Kadra zarządzająca oraz pracownicy odpowiedzialni za nadzór nad programem zgodności są zobowiązani do przeprowadzania okresowej samooceny, wraz z niezależnym, kompleksowym przeglądem prawidłowości działania systemu. Korzyściami wynikającymi z samooceny są:

- eliminacja usterek,
- zmniejszenie ryzyka utraty zasobów,
- wzrost sprawności i efektywności,
- lepsza koordynacja.

Program zgodności powinien podlegać ciągłej ocenie w celu wykrywania luk i słabych punktów²⁸.

3.9. Sankcje

Na zgodność składa się określenie sposobu postępowania jednostki w danych okolicznościach, a także zapewnienie egzekwowalności tego postępowania. Jednym ze sposobów zapewnienia zgodności jest określenie przez normodawcę negatywnej konsekwencji zachowania niezgodnego ze wzorcem postępowania. Wytyczne zawierają następujące rekomendowane narzędzia profilaktyczne:

- informacja i edukacja,
- współpraca i mentoring,
- nowe technologie,
- pochwały i nagrody.

Centralne Biuro Antykorupcyjne wskazuje, że im wyższa zdolność do egzekucji sankcji za nieprzestrzeganie procedur i praktyk, tym większa skuteczność w zapewnieniu zgodności i mniejsze prawdopodobieństwo konieczności egzekwowania sankcji. Należy zaznaczyć, że w podmiotach publicznych materializować może się ryzyko

²⁷ Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020, s. 9.

²⁸ Ibidem.

braku zgodności, stąd tak ważne jest podjęcie prewencyjnych działań. Nie sankcja powinna być głównym celem organów władzy publicznej, tylko profilaktyka skupiona na poprawie dobrowolnego przestrzegania wiążących norm zachowań²⁹.

4. Korzyści wynikające z wprowadzenia procedur compliance w jednostkach administracji publicznej

Procedury compliance powinny być dostosowane do specyfiki jednostki. Nie ma jednego, uniwersalnego i jedynie prawidłowego modelu systemu zarządzania zgodnością. Należy przy tym również podkreślić, że nie istnieje jeden uniwersalny wzorzec obszarów programu compliance. Korzyści, jakie uzyska jednostka z wprowadzenia procedur compliance, są związane bezpośrednio z ryzykiem. Organizacje publiczne podejmują działania mające na celu zminimalizować ryzyka. Podejście to polega na wdrażaniu systemów zarządzania zgodnością, a więc na stosowaniu określonej metodyki dla identyfikacji ryzyka niezgodności, zarządzaniu nim, wyłączeniu lub minimalizacji prawdopodobieństwa jego wystąpienia lub weryfikacji skuteczności działań. Skuteczny system zarządzania zgodnością w jednostkach administracji publicznej ma doprowadzić do identyfikacji ryzyka prawnego towarzyszącego funkcjonowaniu podmiotu i podjęcia środków mitygujących ryzyko w postaci procedur czy mechanizmów informowania o nieprawidłowościach (whistleblowing)³⁰. Zalecana jest ścisła współpraca pomiędzy działem zarządzania ryzykiem i działem compliance³¹. Obszarami ryzyka o kluczowym znaczeniu dla każdego podmiotu publicznego są:

- ryzyko korupcji,
- konflikt interesów,
- nadużycia.

Dzięki skutecznemu wprowadzeniu procedur compliance należy zaobserwować korzyści, którym są:

- spadek ilości nadużyć,
- skuteczna identyfikacja ryzyka oraz podejmowanie trafniejszych decyzji we wszystkich obszarach działalności,
- efektywne działanie jednostki z uwagi na wdrożenie odpowiednich procedur,
- świadomość dotycząca ryzyka ułatwi podejmowanie decyzji przez najwyższe kierownictwo,
- szybsze reagowanie na wstępujące zagrożenia – jeszcze zanim staną się poważnym problemem,

²⁹ Ibidem, s. 10.

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz. Urz. UE z 2019 r. L 305.

³¹ M. Borowa, *Compliance w Polsce*, „Controlling” 2014, nr 3-4, s. 11.

- wzrost zaufania pracowników i klientów, co pozytywnie wpłynie na reputację organizacji, zapewnienie gwarancji jakości,
- zwiększenie poziomu kadry zarządzającej, pracowników przed nieprawidłowościami, naruszeniami prawa czy działaniami nieetycznymi,
- Compliance Management System (CMS) pozwala na szybką identyfikację naruszeń, ustalenie osób odpowiedzialnych i sprawne przeprowadzenie procedury naprawczej,
- compliance ma znaczenie informacyjne i edukacyjne dla pracowników – określa wzorce postępowania, uczy jak zachować się w określonych sytuacjach. Aby ten cel został osiągnięty, konieczne jest nie tylko szkolenie pracowników z wdrażanych procedur, ale także przestrzeganie tych procedur przez przełożonych tak, aby dawać przykład z góry,
- compliance ułatwia bieżącą weryfikację zgodności z prawem działania jednostki. Ustalone procedury stanowią swego rodzaju check listę, wymagają jednak stałej kontroli pod względem aktualności,
- gromadzona w ramach CMS dokumentacja pełni także funkcję dowodową – procedury, audyty wewnętrzne, protokoły szkoleń, notatki służbowe mogą być wykorzystywane na potrzeby kontroli czy postępowań przeciwko jednostce jako dowody należytej staranności w funkcjonowaniu organizacji,
- compliance pozwala budować reputację i zapewnia gwarancję jakości, może też stanowić przewagę konkurencyjną jako element wpływający na zaufanie wobec organizacji.

Za opracowaniem i wdrożeniem systemu zarządzania zgodnością przemawiają także czynniki obiektywne, niezależne od jednostki. Rosnąca liczba aktów prawnych, niestabilność prawa, stopień skomplikowania regulacji i ich złożoność wpływa na wzrost zainteresowania compliance jako narzędzia ochrony bezpieczeństwa prawnego organizacji, pozwalającego wypracować mechanizmy śledzenia na bieżąco istotnych zmian. Ważne jest także, że coraz więcej regulacji prawnych przewiduje kary w przypadku niewypełnienia obowiązków.

Reasumując rozważania przedstawione w niniejszym opracowaniu, autorka postuluje:

1. Właściwe traktowanie przez najwyższe kierownictwo systemu zarządzania ryzykiem braku zgodności poprzez:
 - a. wprowadzenie w organizacji polityki w zakresie wewnętrznych postępowań wyjaśniających, uruchamianych od razu po wpłynięciu zgłoszenia o naruszeniu norm prawnych,
 - b. sprawne nadanie biegu sprawie,
 - c. rozpoznanie sprawy przez kompetentne osoby,
 - d. zachowanie poufności podczas trwania procedury wewnętrznej,
 - e. dokonanie obiektywnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału.

2. Konieczność wyodrębnienia w jednostce koordynatora ds. zgodności tzw. „oficera compliance”. Do obowiązków osoby pełniącej tę funkcję należałoby:

- a. identyfikacja i ocena ryzyka,
- b. promowanie kultury zgodności,
- c. weryfikacja i czuwanie nad działaniem systemu zarządzania zgodnością,
- d. obsługa systemów zgłaszania nieprawidłowości.

Zakres zadań „oficera compliance” musi być dostosowany do specyfiki podmiotu, w którym funkcjonuje, a wskazane powyżej zadania to podstawowy obszar, którym powinien się zajmować. Aby działania koordynatora ds. zgodności były efektywne, usytuowanie jego stanowiska w strukturze organizacyjnej jednostki powinno zapewniać zachowanie przez niego niezależności.

3. Do skutecznego wdrożenia systemu zarządzania zgodnością nie wystarczy wyspecjalizowany personel, wdrożenie odpowiednich aktów wewnętrznych i przekonane do takich działań kierownictwo organu. Nie mniej ważna jest kultura funkcjonowania organizacji, która przenika wszystkie komórki, działy i funkcje – od zarządczych, przez operacyjne, do wspierających. Dlatego istotną rolę odgrywa promowanie działań zgodnych z obowiązującymi normami prawnymi wśród personelu oraz interesantów. Do takich działań należą szkolenia z zakresu wdrożenia poszczególnych obszarów systemu, jak np. polityki antymobbingowej bądź polityki zgłaszania nieprawidłowości. Cykliczne przekazywanie wiedzy, zarówno przez bezpośrednie spotkania, jak i kampanie informacyjne kierowane do personelu i interesantów, budują kulturę zgodności.

W ocenie autorki należałoby obecnie uaktualnić standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych przez dodanie do nich zarządzania zgodnością/compliance w ujęciu holistycznym. W konsekwencji, realizując ten wniosek, należy nałożyć na jednostki sektora publicznego obowiązek wdrożenia i utrzymania systemów zgodności/compliance. W niniejszym artykule zostały przedstawione tylko wybrane zagadnienia, które stoją przed compliance w zmieniającym się otoczeniu. Niektóre z przedstawionych aspektów powinny być rozwinięte, ale to wymaga odrębnych opracowań. Zawarta na wstępie hipoteza znajduje trafne odzwierciedlenie w jednej z wypowiedzi Mateusza Korusa: „Funkcja compliance ma na celu wsparcie pozostałych funkcji organizacji w ramach ich działalności, w tym przede wszystkim takich, które zajmują podstawowe miejsce w wewnętrznym łańcuchu tworzenia wartości”³².

Zakończenie

Implementacja systemów zarządzania zgodnością (Compliance Management Systems, CMS) w sektorze publicznym to jedno z najdynamiczniej rozwijających się zjawisk w ostatnim czasie. W administracji publicznej wykształciły się kluczowe dla

³² www.koruslegal.pl/post/compliance-praktyczny-przewodnik [dostęp: 2.03.2021].

funkcjonowania działów compliance dziedziny: wykrywanie nieprawidłowości z wykorzystaniem kanałów whistleblowingowych, prowadzenie wewnętrznych postępowań wyjaśniających, przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wprowadzenie *Wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym* może być znaczącym krokiem naprzód w walce z problemem korupcji w sferze administracji publicznej. Zarządzanie zgodnością w dzisiejszych organizacjach publicznych nabiera nowego wymiaru i powinno stanowić świadomy oraz ustawiczny proces, uwzględniać wieloaspektowy i interdyscyplinarny charakter z punktu widzenia świadomości społecznej i negatywnych skutków przestępstwa korupcji.

Bibliografia

- Borowa M., *Compliance w Polsce*, „Controlling” 2014, nr 3-4.
- Braun T., *Unormowania compliance w korporacjach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Cichy Ł., *Funkcja compliance w bankach*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015.
- Compliance w Polsce. Raport z badania stanu compliance i systemów zarządzania zgodnością w działających w Polsce przedsiębiorstwach*, Firma EY, Instytut Compliance, Wolters Kluwer, Viadrina Compliance Center, Warszawa 2018.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE z 2019 r. L 305).
- Etyka i compliance w organizacji. Przegląd zagadnień*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2015.
- Gasparski W., *Zgodność i niezgodność tak zwanej zgodności*, „Prakseologia” 2015, nr 127.
- Jaruga B., *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2017.
- Jaruga B., Makowicz B. (red.), *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- Łapiński P. (red.), *Współczesny słownik angielsko-polski, polsko-angielski*, Warszawa 2017.
- Makowicz B., *Compliance w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Motyłski K., *System zarządzania zgodnością, czyli co w zestawie?*, „Compliance” 2020, nr 3.
- Paryś W., *Compliance w firmie – poradnik dla małych i średnich przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2019.
- Słownik internetowy PONS, www.pons.pl [dostęp: 14.02.2021].
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2320, z późn. zm.
- Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020.

www.ey.media.pl/pr/384231/compliance-w-polsce-raport-z-badania-stanu-compliance-i-systemow-zarza [dostęp: 27.02.2021].

www.koruslegal.pl/post/compliance-praktyczny-przewodnik [dostęp: 2.03.2021].

www.samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/compliance [dostęp: 16.02.2021].

www.konradsedkiewicz.pl [dostęp: 1.03.2021].

www.samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/compliance/3053099,Kto-musi-wdrazac-systemy-zarzadzania-zgodnoscia [dostęp: 13.02.2021].

www.prawo.pl/samorzad/compliance-w-instytucjach-publicznych,503800.html [dostęp: 4.01.2021].

www.serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8104503,compliance-w-samorzadzcie-systemy-zarzadzania-zgodnoscia [dostęp: 31.01.2021].

www.instytutcompliance.pl [dostęp: 28.02.2021].

Nota o Autorze:

Lidia Wiatrak (tytuł naukowy: mgr ekonomii), absolwentka Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, doktorantka na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Główne obszary badań: administracja publiczna, zarządzanie zintegrowanym ryzykiem, zarządzanie zgodnością compliance.

Author's resume:

Lidia Wiatrak (academic title: master's Degree in Economy), graduate of the Wrocław University of Economics, doctoral student at the Wrocław University of Economics. Main research areas: public administration, integrated risk management, compliance management.

Kontakt/Contact:

Lidia Wiatrak

e-mail: lidia.wiatrak@ue.wroc.pl