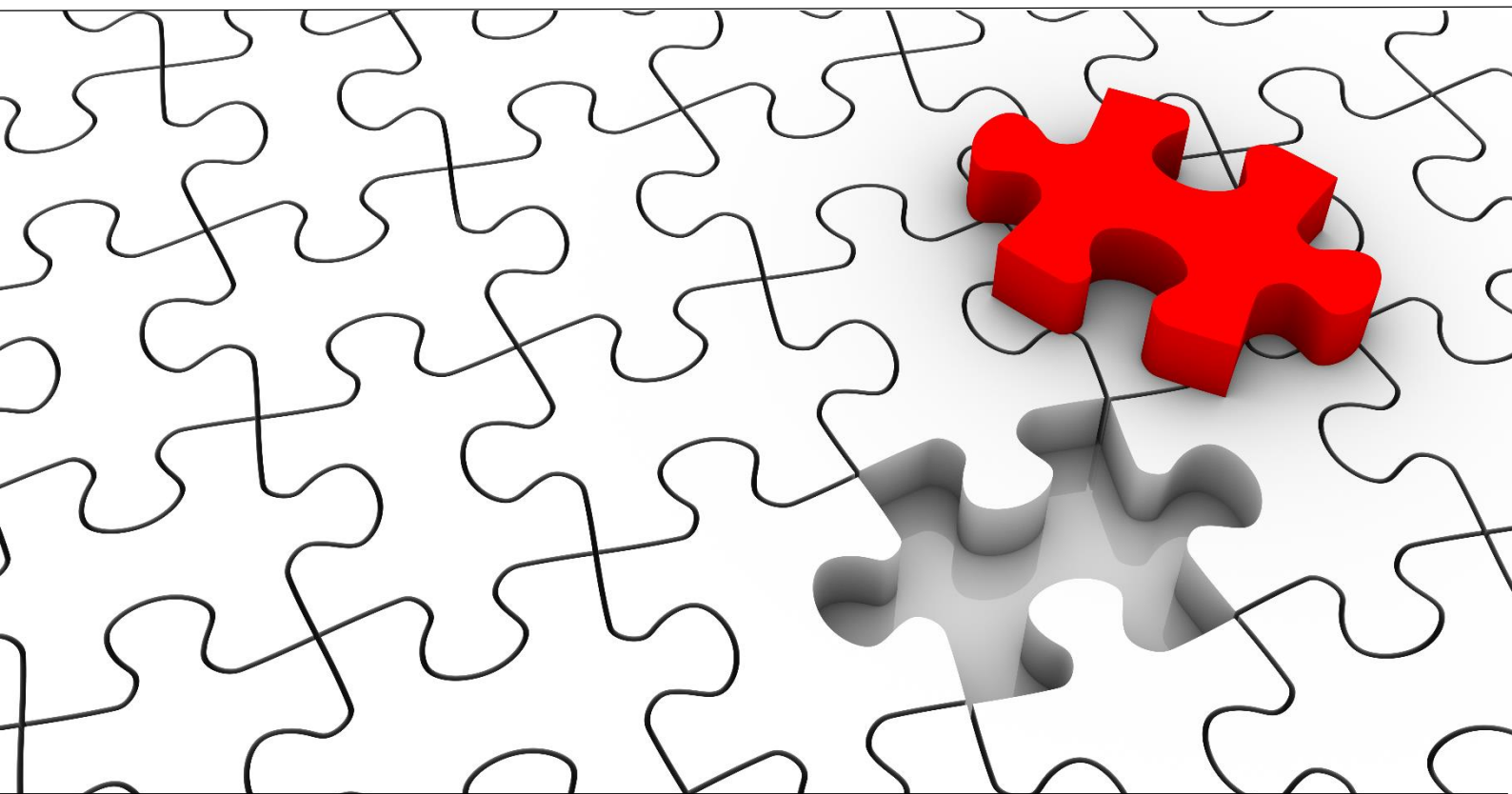




WYTYCZNE
W ZAKRESIE TWORZENIA I WDRAŻANIA EFEKTYWNYCH
PROGRAMÓW ZGODNOŚCI (COMPLIANCE)
W SEKTORZE PUBLICZNYM



Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020



CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

26 WRZEŚNIA 2020

Szanowni Państwo,

przedstawiam Państwu publikację Centralnego Biura Antykorupcyjnego zawierającą wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności w sektorze publicznym.

Dokument powstał w związku z realizacją działania 4.2. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 – *Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym.*

Misją sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej, jest służba na rzecz państwa i obywateli. Zadanie nie jest proste. Można odnieść wrażenie, że w każdym kolejnym roku XXI wieku organom władzy publicznej jest coraz trudniej ten cel osiągnąć. Z jednej strony nadal obowiązuje wiele przepisów z minionej epoki, z drugiej trwa ofensywa legislacyjna na szczeblu ponadnarodowym próbująca nadażyć za rewolucją technologiczną. A przecież nie możemy zapomnieć, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Dokument przedstawia ogólne ramy, które mogą być wykorzystane do tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności w sektorze publicznym, czyli de facto w każdym urzędzie w Polsce. W konsekwencji mają one umożliwić osiągnięcie podstawowych celów normodawców w sektorze publicznym, którymi są: minimalizowanie ryzyk, wyeliminowanie zagrożeń i rozwiązywanie problemów – w jakiegokolwiek podmiotowej konfiguracji.

Cieszę się, że publikacja powstała w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Tym bardziej, że CBA odgrywa istotną rolę jako jeden z regulatorów rynku w Polsce w zakresie przestrzegania norm prawnych, zwłaszcza w sektorze publicznym. Mam nadzieję, że przedstawione w opracowaniu najistotniejsze teoretyczne i praktyczne zagadnienia dotyczące zgodności będą nie tylko przydatne w codziennej służbie urzędniczej, ale stanowią przyczynek do opracowania narodowego programu uczciwości.

Łączę wyrazy szacunku

Wprowadzenie

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (RPPK) wypełnia obowiązek strategicznego podejścia do przeciwdziałania korupcji. Celem perspektywicznym Programu jest wyznaczenie kierunków prowadzonej w Polsce polityki antykorupcyjnej, a celem operacyjnym ograniczenie przestępczości korupcyjnej i podniesienie antykorupcyjnej świadomości społecznej w kraju.

Zwalczanie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale również profilaktyka. Efektywna walka z tą formą przestępczości wymaga przede wszystkim zdiagnozowania okoliczności sprzyjających jej powstawaniu.

Prezentowany dokument powstał w związku z realizacją działania 4.2. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 – *Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym.*

RPPK jest programem rządowym. Wyznaczone w nim cele oraz zadania przewidują wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie strategicznym. Realizacja Programu obejmuje wszystkie struktury administracyjne kraju.

Definicja i cel zgodności

Zgodność jest zbiorem powiązanych ze sobą wzorców zachowań, w tym prawnych i etycznych, nakładających na adresatów obowiązek dostosowania się do nich. Celem zgodności jest więc dążenie do tego, aby adresat normy zachowywał się w sposób wskazany przez normodawcę. Według jednej z definicji słownikowych zachowanie zgodne z przyjętymi zasadami lub prawem to uczciwość.

Zgodność obejmuje swoim zakresem każdą sferę funkcjonowania jednostki w życiu publicznym. W organach władzy publicznej zgodność obejmuje nie tylko prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne, ale również kulturę organizacyjną oraz etos zawodowy.

Komponenty programu zgodności

1. Zaangażowanie kierownictwa

Tworzenie i wdrażanie skutecznego programu zgodności rozpoczyna się od działania kierownictwa instytucji. Dawanie dobrego przykładu jest obowiązkiem kadry zarządzającej. Przykład z góry jest o tyle istotny, że nie może być mowy o efektywnym programie zgodności bez zaangażowania, akceptacji i wskazówek kierownictwa. Pierwszym krokiem w kierunku tworzenia programu zgodności jest przekazanie przez najważniejsze hierarchicznie osoby w organizacji informacji o swoim poparciu dla idei.

Działania podejmowane przez kadrę zarządzającą w duchu postępowania zgodnego z zasadami etyki, mają wpływ nie tylko na samą instytucję, ale obejmują także związane z nią podmioty zewnętrzne. Właściwy efekt przykładu z góry osiąga się dzięki przekuwaniu deklaracyjnych postulatów w czyn. Jednoznaczny przekaz o braku tolerancji dla wszelkich nadużyć i konsekwentna postawa kadry kierowniczej minimalizują ryzyko wystąpienia nieuczciwego zachowania wśród pracowników.

Należy pamiętać, że za zgodność odpowiedzialny jest, co do zasady, każdy pracownik, niemniej ostatecznie odpowiedzialność instytucjonalną za nieprawidłowości w organizacji ponosi kierownictwo. Z tego też względu niniejsze opracowanie adresowane jest w szczególności do kadry kierowniczej.

2. Zintegrowanie zgodności z misją

Program zgodności powinien być w pełni zintegrowany z misją organizacji i wyposażony w odpowiednie zasoby. Misja nie tylko odpowiada na pytanie, czym jest organ władzy publicznej, 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 interesariusze.

Dzięki temu organizacja może 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.

Zasoby i przestrzeń są kosztowne, a większość organów władzy publicznej ma ograniczone środki. Bez względu na przydzielone zasoby ludzkie i finansowe rekomenduje się uwzględnienie w budżecie instytucji środków na realizację zadań w zakresie zgodności.

3. Kompetencje i zadania pracowników ds. zgodności

Dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania programu zgodności w ramach danej instytucji koniecznym jest wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za jego realizację. Osoba ta powinna być umiejscowiona w strukturze organizacji na stanowisku gwarantującym niezależność działania, posiadać przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie, które pozwalają na sprawne poruszanie się w obrębie mechanizmów funkcjonujących w instytucji. Ponadto osoba ta powinna cieszyć się powszechnym szacunkiem wynikającym z prezentowanej na co dzień postawy oraz uczciwej pracy na rzecz danej instytucji.

Podstawowe zadania dla pracowników ds. zgodności:

- tworzenie i wdrażanie efektywnego programu zgodności (polityki, procedury),
- zarządzanie programem zgodności,
- promowanie zachowań zgodnych z normami prawnymi i etycznymi,
- kształtowanie kultury organizacyjnej, oceny ryzyka i zgodności,
- szkolenie personelu,
- przeprowadzanie cyklicznej samooceny,
- samodoskonalenie.

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.

Do oceny efektywności programu zgodności można użyć różnych narzędzi, np. informatycznych, audytu czy ankiet ewaluacyjnych. Ważne, aby ostatecznie ocena efektywności zgodności miała charakter holistyczny. Ocena ta nie powinna się koncentrować na wybranych wskaźnikach w poszczególnych obszarach, lecz spojrzeć na całość zagadnienia. Nawet jeśli ocenie poddane są poszczególne, odrębne elementy, powinna być ona postrzegana z perspektywy całego programu zgodności.

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,
- samoregulacja – umożliwienie stronom uznanym za godne zaufania prowadzenia i zgłaszania własnych audytów lub kontroli, z zastrzeżeniem prawa do weryfikacji,
- współpraca – zaangażowanie podmiotów trzecich działających na rzecz zgodności.

5. Szkolenie

Kadra zarządzająca oraz pracownicy powinni być świadomi obowiązujących norm oraz posiadać wystarczające przeszkolenie, aby wykonywać swoje obowiązki w sposób zgodny z normami. Powinni być również świadomi celu istnienia programu zgodności oraz stosowanych w nim metod, form i środków. Można to osiągnąć poprzez systematyczną działalność szkoleniową. Podnoszenie świadomości pozwala minimalizować ryzyka oraz daje pracownikom przekonanie, że zadania wykonywane są w sposób właściwy.

6. Kluczowe kompetencje

Kluczowymi kompetencjami w obszarze zgodności są zdolność do identyfikowania istotnych problemów oraz projektowania rozwiązań, które te problemy łagodzą lub eliminują, a także realizowanie zadań poprzez współpracę i inteligencję zbiorową.

Elementy rozwiązywania problemów:

- potrzeba systematycznego badania obszarów problemowych,
- koncentracja na problemach merytorycznych,
- grupowanie incydentów,
- krytyczne podejście,
- przyjęcie postawy proaktywnej,
- wzmocnienie procesów decyzyjnych i zwiększenie odpowiedzialności.

Etapy procesu rozwiązywania problemów:

- identyfikacja,
- zdefiniowanie,
- ustalenie obszaru,
- analiza genezy i rozwoju,
- wdrożenie planu rozwiązania,
- rozwiązanie,
- ustanowienie długoterminowego monitoringu.

Korzyści ze współpracy i inteligencji zbiorowej:

- wspólne ustalanie planu i priorytetyzacja zadań,
- mobilizacja zasobów na rzecz osiągnięcia ustalonych celów,
- efektywne gospodarowanie zasobami,
- bieżąca ocena oraz planowanie nowych procesów i mechanizmów,
- innowacyjne rozwiązania,
- skuteczne wykorzystanie nowych technologii.

7. Ocena ryzyka

Program zgodności powinien uwzględniać zidentyfikowane zagrożenia i incydenty, a obszary wysokiego ryzyka powinny być poddane dodatkowej kontroli. W analizie ryzyka zasadnym jest poszukiwanie punktu optymalnego, które polega nie tylko na identyfikowaniu ryzyka, ale również towarzyszącej ocenie możliwości jego zmaterializowania się.

Cele zarządzania ryzykiem:

- zidentyfikowanie i oszacowanie ryzyka,
- wyodrębnienie incydentów oraz obszarów problemowych,
- wskazanie typów niezgodności,
- zaproponowanie sposobów interwencji.

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. Program zgodności powinien podlegać procesowi ciągłej oceny. Rekomenduje się podejmowanie aktywnych działań polegających na skutecznym wykrywaniu luk i słabych punktów.

Korzyści wynikające z samooceny:

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

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.

Im większa zdolność do egzekucji sankcji za nieprzestrzeganie norm, tym większa skuteczność w zapewnieniu zgodności i mniejsze prawdopodobieństwo, że nastąpi egzekucja sankcji. Nie sankcja powinna być głównym celem organów władzy publicznej, tylko profilaktyka skupiona na poprawie dobrowolnego przestrzegania wiążących norm zachowań.

Rekomendowane narzędzia profilaktyczne:

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

Bibliografia

- Ayres I., Braithwaite J.: *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, 1992
- Ehrlich S.: *Wiążące wzory zachowania*, 1995
- Goldstein H.: *Problem-oriented Policing*, 1990
- Moore M. H.: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, 1995
- Sparrow M. K.: *The Character of Harms: Operational Challenges in Control*, 2008
- Sparrow M. K.: *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, 2000

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

Opracowanie

Gabinet Szefa CBA