

# Jacek Buko

---

## Zagrożenia korupcyjne w informatyzacji przestrzeni publicznej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 112, 221-228

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JACEK BUKO

Uniwersytet Szczeciński

## ZAGROŻENIA KORUPCYJNE W INFORMATYZACJI PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

### Streszczenie

W potocznym rozumieniu korupcja to zjawisko polegające na uzyskaniu osobistych korzyści z nielegalnego porozumienia. Ryzyko związane z zakłóceniem zgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych może wystąpić i występuje w wielu sferach społecznych i gospodarczych. W poszczególnych krajach zróżnicowane pozostają jednak jej zakres i stopień oddziaływania na życie społeczne, a w szczególności na gospodarkę. Jak dotąd żadnemu z państw nie udało się rozwiązać tego problemu i korupcja jest zjawiskiem stale obecnym w życiu społecznym. Celem niniejszego artykułu jest wprowadzenie do problematyki korupcji w informatyzacji przestrzeni publicznej w Polsce, w tym ukazanie przesłanek, skutków oraz proponowanych sposobów przeciwdziałania temu zjawisku. Sfera informatyzacji uznawana jest za jedną z najbardziej zagrożonych występowaniem zjawisk korupcyjnych.

**Słowa kluczowe:** informatyzacja, przestrzeń publiczna, zagrożenia korupcyjne.

### Wprowadzenie

Korupcja (łac. *corruptio* – zepsucie, przekupstwo, przewrotność, uwiedzenie) rozumiana jest powszechnie jako zjawisko polegające na uzyskaniu osobistych korzyści z nielegalnego porozumienia. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych definicji korupcji jest zapis z artykułu 2 Konwencji Cywilnoprawnej o korupcji: proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę. Przytoczona

definicja jest właściwa dla szerokiego pojmowania korupcji oraz interpretacji jej skutków. Obejmuje korupcję urzędniczą i menedżerską (Barcikowski 2012, s. 99).

W literaturze przedmiotu dokonuje się również klasyfikacji tego zjawiska w podziale na korupcję urzędniczą, korupcję gospodarczą oraz korupcję polityczną. Do korupcji urzędniczej, zwanej także administracyjną, zaliczane są przestępstwa korupcyjne występujące w różnych dziedzinach administracji państwowej i samorządowej. Terminem korupcji gospodarczej określa się bezprawne działania zakłócające prawidłowe funkcjonowanie rynku oraz konkurencji, utrudniające tym samym rozwój gospodarczy. Korupcja polityczna to natomiast takie działania osób sprawujących funkcje publiczne, które podejmowane są dla osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych dla siebie bądź swojej grupy politycznej, naruszają obowiązki wynikające ze stanowiska, pełnionej funkcji lub urzędu (Pitera 2011, s. 81).

Ryzyko związane z zakłóceniem zgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych może wystąpić i występuje w wielu sferach społecznych i gospodarczych. W poszczególnych społeczeństwach (krajach) zróżnicowane pozostają jednak jej zakres i stopień oddziaływania na życie społeczne, a w szczególności na gospodarkę. Jak dotąd żadnemu z państw nie udało się rozwiązać tego problemu i korupcja jest zjawiskiem stale obecnym w życiu społecznym. Według raportu Transparency International (TI) z 2013 r. nasilenie zagrożenia korupcją w Polsce jest obecnie zdecydowanie mniejsze niż 10 lat wcześniej (tabela 1). W 2003 r. na 133 przebadane państwa Polska zajęła 64 miejsce, a Wskaźnik Percepcji Korupcji TI został wyliczony na 3,6 w skali od 1 (najwyższy poziom zagrożenia) do 10 (najniższy stopień zagrożenia). W 2013 r. Polska uplasowała się na 38 pozycji z indeksem 6 (według aktualnej metodologii 60, w związku ze zmianą stosowanej przez TI skali oceny, tj. od 0 do 100) (<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>).

Celem niniejszego artykułu jest wprowadzenie do problematyki korupcji w informatyzacji przestrzeni publicznej w Polsce, w tym próba identyfikacji przesłanek, skutków oraz sposobów przeciwdziałania temu zjawisku. Sfera informatyzacji, obok wykorzystywania środków unijnych, infrastruktury, służby zdrowia, sektora obronnego, energetyki, ochrony środowiska i aparatu skarbowego, uznawana jest przez Centralne Biuro Antykorupcyjne za jedną z najbardziej zagrożonych występowaniem zjawisk korupcyjnych.

## **1. Przesłanki i przejawy korupcji w informatyzacji przestrzeni publicznej**

W polskiej praktyce gospodarczej zagrożeń korupcyjnych związanych z informatyzacją można spodziewać się szczególnie tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i przedsiębiorstwa wykazują największą aktywność oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc najczęściej przy realizacji dużych projektów. Korupcji sprzyja ponadto, w sposób znaczący, liczba projektów oraz

niewystarczająco skutecznie sprawowany nad nimi nadzór, zwłaszcza nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez urzędników odpowiedzialnych za kontrolę realizacji inwestycji (polegające np. na nienaliczaniu i niedochodzeniu kar umownych od wykonawców zadań). Wiąże się to bezpośrednio z kolejną przyczyną korupcji wynikającą z niskiej jakości instytucji, a zatem i regulacji. Przyjmuje się bowiem zasadnie, iż zła jakość instytucji, brak ich przejrzystości, mała efektywność, niesprawność, długi czas rozpatrywania pojedynczej sprawy, czy też brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych są silnie korupcjogenne (Cichocki 2012, s. 17).

Tabela 1

Wskaźnik Percepcji Korupcji (WPK) wyliczony dla wybranych państw przez Transparency International w latach 2003 i 2013

	Ranking TI z 2003 r.		Ranking TI z 2013 r.	
	kraj	WPK	kraj	WPK
10 krajów o najniższym stopniu zagrożenia korupcją	Finlandia	9,7	Dania	91
	Islandia	9,6	Nowa Zelandia	91
	Dania	9,5	Finlandia	89
	Nowa Zelandia	9,5	Szwecja	89
	Singapur	9,4	Norwegia	86
	Szwecja	9,3	Singapur	86
	Holandia	8,9	Szwajcaria	85
	Australia	8,3	Holandia	83
	Norwegia	8,3	Australia	81
	Szwajcaria	8,3	Kanada	81
	Polska (poz. 64)	1,8	Polska (poz. 38)	60
10 krajów o najwyższym stopniu zagrożenia korupcją	Angola	1,8	Syria	17
	Azerbejdżan	1,8	Turkmenistan	17
	Kamerun	1,8	Uzbekistan	17
	Gruzja	1,8	Irak	16
	Tadżykistan	1,8	Libia	15
	Myanmar	1,6	Południowy Sudan	14
	Paragwaj	1,6	Sudan	11
	Haiti	1,6	Afganistan	8
	Nigeria	1,6	Korea Północna	8
	Bangladesz	1,6	Somalia	8

Źródło: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> [dostęp 2.01.2014].

Identyfikowanym elementem wpływającym na wadliwy sposób informatyzacji jednostek administracji publicznej jest ponadto nieprzygotowanie merytoryczne osób za nią odpowiedzialnych. Brak znajomości skomplikowanej tematyki informatycznej, projektowania i wykonywania systemu informatycznego czy też praw autorskich powoduje, że w efekcie zamawiający nie zabezpiecza swoich podstawowych praw, np. do licencji bądź gwarancji.

Mechanizm korupcyjny inicjowany jest głównie przez przedsiębiorców – niektórych – konkurujących o kontrakty finansowane z budżetu państwa (bądź z budżetów samorządów terytorialnych), skłonnych podejmować próby uzyskania pozytywnego dla siebie rozstrzygnięcia w sposób niezgodny z prawem. Dominującą pozycję zajmują tutaj duże międzynarodowe koncerny z branży informatycznej, o szerokich powiązaniach personalnych oraz znaczących możliwościach wywierania wpływu na zamawiających. Rzadziej zdarza się, że to bezpośrednio wśród osób przygotowujących dokumentację przetargową lub rozstrzygających o przebiegu przetargu mogą pojawiać się zachowania polegające na proponowaniu podmiotom gospodarczym przeprowadzenia postępowania w sposób dla nich korzystny. Ta forma korupcji uwarunkowana jest głównie zakresem kompetencji przyznanych urzędnikom. Jeżeli towarzyszy temu niejasność procedur, istotnie ułatwione jest prowadzenie i dokumentowanie postępowań w sposób nierzetelny.

Bez względu na stronę inicjującą działania korupcyjne wygrywają w efekcie nie najlepsi, ale ci, którzy posiadli umiejętność poruszania się w nielegalnym układzie. Inaczej ujmując, w wyniku korupcji nie wygrywają podmioty najbardziej innowacyjne oraz atrakcyjne cenowo, ale te, które posiadają nieformalną przychylność publicznych decydentów bądź urzędników (Przewidywane zagrożenia 2013, s. 5–6).

Często identyfikowanym elementem patologii w zakresie informatyzacji jednostek publicznych są godzące w konkurencję zmowy cenowe, a także nielegalne porozumienia potencjalnych dostawców poszczególnych firm tego sektora (ochronie konkurencji w Polsce służy przede wszystkim tzw. ustawa antymonopolowa [Ustawa z 16 lutego 2007] – przepisy chroniące konkurencję obowiązują wszystkie podmioty fizyczne i prawne prowadzące działalność gospodarczą). Działania te, równie skutecznie jak przekupstwo, wypaczają zasadę konkurencyjności i równego dostępu do zamówień publicznych wszystkich podmiotów spełniających wymagania formalne stawiane przez zamawiającego. Tego rodzaju zagrożenia korupcyjne mogą wiązać się również z działalnością firm doradczych, specjalizujących się w pośrednictwie w uzyskiwaniu zamówień publicznych dla dostawców produktów informatycznych. Częstokroć podmioty z tych obu dziedzin są powiązane personalnie lub kapitałowo. W praktyce podmioty informatyczne albo świadczą dla zamawiającego dodatkowe, zazwyczaj bezpłatne usługi doradztwa przy wyborze technologii, kierunku rozwoju systemów informatycznych, bądź, rzadziej, finansują firmy konsultingowe, uzyskując w ten sposób bezpośredni wpływ na kształt ich opinii

i zaleceń. W ten sposób, korzystając z poparcia skorumpowanych urzędników, niejednokrotnie sprzedają swoje produkty instytucjom, w których ich instalacja nie jest zarówno niezbędna, jak i zasadna. Oczywistym wynikiem korupcji jest w tym przypadku wzrost inwestycji publicznych kosztem efektywności (Kolodko 1999, s. 159).

Częstym skutkiem zмовy między firmą informatyczną a firmą doradcą jest umowa z podmiotem publicznym skonstruowana w sposób zapewniający wykonawcy możliwie największe i najdłużej trwające przychody z opłat powdrożeniowych, bez względu na zakres faktycznie realizowanych prac związanych z systemem. Nierzadko sprzedawcy rozwiązań teleinformatycznych stosują też marżę znacząco większą od średnich marż rynkowych (Zmowy cenowe 2012, s. 18).

Kolejną z występujących w obszarze zamówień informatycznych patologii jest konstruowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia w porozumieniu z nielegalnie preferowanym oferentem, w tym m.in. przeprowadzanie przetargów na niepełny zakres docelowej inwestycji. Umowy bywają następnie wielokrotnie aneksowane w sposób korzystny dla wykonawcy, w tym zwłaszcza tak, aby ich zerwanie było zbyt kosztowne dla zamawiającego. Istotne znaczenie ma również kwestia, że wybór określonego sprzętu informatycznego lub oprogramowania nie jest wydatkiem jednorazowym. Wybór ten wywołuje dla zamawiającego oraz rynku długofalowe skutki, determinując korzystanie z rozwiązań właściwych dla konkretnego dostawcy, tj. odpłatne serwisowanie sprzętu i aplikacji, uaktualnianie bądź doskonalenie oprogramowania, jak również obsługę baz danych. Przykładem takich nieprawidłowości może być proces informatyzacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Według CBA kontrakt zawarty z dostawcą był w praktyce nie do zerwania, uzależniał zamawiającego od sprzedawcy oprogramowania, od którego nie wymagano przekazania praw autorskich i kodów źródłowych, ponadto umożliwiał generowanie dodatkowych, zawyżonych kosztów za aktualizacje. Podobny proceder wykorzystano w zamówieniach realizowanych przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Wydarzenia ostatnich kilkunastu miesięcy wskazują na dokonanie w administracji publicznej przestępstwa korupcyjnego, a właściwie całego szeregu powiązanych przestępstw, o niespotykanym dotąd zasięgu. Śledztwo prowadzone od lipca 2011 r. obejmuje m.in. zarzut przyjęcia największej dotychczas ujawnionej korzyści majątkowej (Przewidywane zagrożenia 2013, s. 17).

Pomimo zidentyfikowania w obszarze informatyzacji przestrzeni publicznej procederów korupcyjnych obejmujących dziesiątki inwestycji, kilka resortów i setki urzędników, próba oszacowania rzeczywistej skali i zakresu tych zjawisk sprawia zasadnicze trudności, gdyż wiele działań o charakterze korupcyjnym nie jest ujawnianych, zarówno z uwagi na fakt ich dotychczasowego niewykrycia, jak i oczywisty brak zainteresowania stron.

## Podsumowanie

Korupcja, rozumiana jako *wykorzystanie władzy publicznej w celu uzyskania prywatnej korzyści*, jest złożonym zjawiskiem natury społeczno-gospodarczej, politycznej, prawnej, socjologicznej, historycznej i etycznej. Aspekt społeczno-gospodarczy wydaje się być wart szczególnego zaakcentowania, gdyż walka z korupcją nie powinna być wyłącznie wyborem moralnym, ale wynikać z przekonania, że ograniczenie tego problemu ma głęboki ekonomiczny sens.

Niezależnie od faktu, że korupcja, podważając zaufanie obywateli do państwa, godzi w podstawy ładu demokratycznego i przestrzeganie zasady rządów prawa, jest ona dodatkowym obciążeniem nakładanym na podmioty gospodarcze, w konsekwencji ograniczając ich skłonność i zdolność do aktywności ekonomicznej. Na poziomie makroekonomicznym publiczne projekty, w tym informatyczne, mimo iż są często realizowane z funduszy europejskich, stanowią również znaczne obciążenie dla budżetu państwa, gdyż częściowo są współfinansowane ze środków krajowych. Nie należy ponadto pomijać ryzyka kar, a nawet konieczności zwrotu kwot dofinansowania w związku z ewentualnym nierzetelnym wydatkowaniem środków unijnych.

Zatem właśnie z uwagi na interes ekonomiczny państwa podstawowe znaczenie należy przypisać stworzeniu polityki antykorupcyjnej państwa, prowadzącej do zastosowania w instytucjach państwowych jednolitych rozwiązań antykorupcyjnych, jak również wdrożenia rozwiązań ukierunkowanych na współdziałanie, w tym wymianę informacji między instytucjami państwowymi oraz organami ścigania i służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępstw. Niezbędne wydaje się także objęcie szczególną ochroną prawną i instytucjonalną prac legislacyjnych nad projektami przepisów o istotnym znaczeniu dla interesów ekonomicznych państwa (Zmowy cenowe 2012, s. 53).

Obywatelskie przekonanie, że korupcja w państwie jest nieskutecznie zwalczana, wpływa na ograniczenie zasobów kapitału trudno mierzalnego, lecz bardzo istotnego jako czynnik rozwoju – kapitału zaufania społecznego. W takim kontekście spada ranga społeczeństwa obywatelskiego, a obserwacja socjologiczna prowadzi do niezaprzecznego wniosku, że im więcej obywateli ma zaufanie do państwa i do siebie nawzajem, tym mniejsza skala oporu przeciwko koniecznym ekonomicznie i społecznie zmianom (Barcikowski 2012, s. 101).

Praktyka wskazuje, że działania zapobiegające korupcji w organach administracji państwowej, gospodarce i polityce są zadaniem wykraczającym poza kompetencje organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Instrumentem zapobiegania i zwalczania korupcji powinny być instytucje kontrolne niezależne od administracji, np. placówki doradcze dla petentów administracji, które m.in. przyjmowałyby wnioski od kierowników instytucji i kierowały w uzasadnionych przypadkach do wewnętrznych instancji rewizyjnych. Ponieważ korupcja jest wypadkową możliwych do osiągnięcia korzyści, zakresu uznaniowości oraz mechanizmów rozlicza-

nia z odpowiedzialności, funkcję kontrolną wobec działań administracji winny również spełniać postawy społeczne charakterystyczne dla społeczeństwa obywatelskiego (Hołyst 2012, s. 35).

Zapobieganie korupcji to nie tylko działania kontrolne i represyjne, ale również prewencja i profilaktyka, których efektywność wymaga zdiagnozowania warunków sprzyjających powstawaniu tej patologii. Z analizy rankingu przeprowadzanego corocznie przez Transparency International (tabela 1) można wywieść wnioski, że państwa o niskim poziomie korupcji generalnie cechują się wysokim PKB *per capita* i są stabilnymi oraz praworządnymi demokracjami. Natomiast wysoce skorumpowane kraje charakteryzuje niski PKB *per capita*, a często także brak wolnego rynku. Kluczowe zatem dla przeciwdziałania korupcji wydaje się dążenie do umacniania struktur demokratycznych właściwych społeczeństwu obywatelskiemu oraz rozwój gospodarczy oparty na zasadach wolnorynkowych.

## Literatura

- Barcikowski A. (2012), *Korupcja jako hamulec rozwoju społeczno-gospodarczego*, w: *Europa bez korupcji*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Cichocki S. (2012), *Korupcja jako problem ekonomiczny*, w: *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Cywilnoprawna konwencja o korupcji z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 244, poz. 2443).
- Hołyst B. (2012), *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, w: *Europa bez korupcji*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.
- Kołodko G. (1999), *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa.
- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2001 r., nr 23, poz. 264).
- Pitera J. (2011), *Przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych*, Przegląd Antykorupcyjny, Warszawa.
- Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce* (2013), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331).
- Wasilewska-Trenkner H. (2012), *Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny*, w: *Europa bez korupcji*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Zmowy cenowe* (2012), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa.



## **RISKS OF CORRUPTION IN THE COMPUTERIZATION OF PUBLIC SPHERE**

### **Summary**

In colloquial meaning of corruption is a phenomenon of obtaining personal benefits from the illegal agreement. The risk associated with disruption of lawful public spending can and do occur in many spheres of social and economic. In individual countries, however, remain varied in scope and magnitude of the impact on social life, particularly on the economy. So far, none of the countries have failed to solve this problem and corruption is always present in society. The purpose of this article is the introduction to the issue of corruption in the computerization of public space in Poland, including presenting evidence, effects, and proposed ways to counter this phenomenon. The sphere of informatization is considered one of the most endangered by corruption.

**Keywords:** computerization, public space, corruption risks.

*Translated by Jacek Buko*