

Nr 61

04/2006



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie
Analyses & Opinions

**Technologie informacyjne
i komunikacyjne w walce
z korupcją**

Marcin Walecki

Technologie informacyjne i komunikacyjne w walce z korupcją

Marcin Walecki

- *Technologie informacyjne i komunikacyjne (Information and Communications Technologies – ICT) są skutecznym narzędziem w walce z korupcją. Muszą jednak być wykorzystywane w ramach szeroko zakrojonych kampanii antykorupcyjnych.*
- *Ułatwianie dostępu do informacji i usprawnienie komunikacji powinno stanowić pierwszy etap wykorzystania ICT w sferze działań antykorupcyjnych.*
- *Biorąc pod uwagę stopień dostępności Internetu w danej społeczności, twórcy kampanii antykorupcyjnych z wykorzystaniem ICT powinni przeanalizować, kto będzie głównym odbiorcą nowych serwisów (np. portali internetowych) i usług (aplikacji on-line).*

W przeciwdziałaniu korupcji w życiu publicznym bardzo dużą rolę odgrywają nowoczesne ICT wprowadzane w elektronicznej administracji publicznej. Doświadczenia wielu państw demokratycznych pokazują, że szczególnie efektywnie wzmacniają one działania antykorupcyjne przez: zwiększenie jawności i przejrzystości w życiu publicznym; ułatwienie obywatelom dostępu do informacji; uproszcze-

nie dwustronnej komunikacji pomiędzy obywatelem a administracją; eliminowanie zbędnych i potencjalnie korupcjogennych interakcji pomiędzy urzędnikiem a obywatelem; usprawnienie procedur związanych z zamówieniami publicznymi; wzmocnienie instytucji *whistleblower* (osób raportujących) i informowania o zauważonych nieprawidłowościach.

Zwiększenie przejrzystości w życiu publicznym

Zwiększenie przejrzystości jest jednym z najskuteczniejszych działań prewencyjnych w walce z korupcją, która rozwija się przede wszystkim tam, gdzie ma zagwarantowaną poufność i bezkarność. ICT mogą być wykorzystywane w programach antykorupcyjnych przez:

- Rozbudowanie istniejących stron internetowych urzędów i organów znajdujących się w strefie zwiększonego ryzyka korupcji (zajmujących się koncesjami, certyfikatami, przetargami, pozwoleniami, decyzjami podatkowymi, sprawozdaniami finansowymi). Na przykład strona inter-

netowa Urzędu Zamówień Publicznych powinna zawierać pełne i aktualne informacje dotyczące ogłoszeń o zamówieniach publicznych, a także dokumentację dotyczącą konkretnych postępowań i przetargów, które mają być rozstrzygnięte.

- Rozszerzenie jawności na procedury związane z naborem pracowników i publikowanie oświadczeń majątkowych osób na stanowiskach kierowniczych. Publikowanie, wraz z uzasadnieniem, decyzji kadrowych dotyczących wyższych stanowisk w administracji.
- Regularne uzupełnianie i rozbudowywanie stron internetowych urzędów, aby znajdujące się tam informacje były aktualne. W przypadku zamówień publicznych i przetargów informacje powinny się pojawiać z dużym wyprzedzeniem. Docelowo postuluje się stworzenie Publicznej Elektronicznej Platformy Przetargowej.

Jeśli chodzi o działania prewencyjne dotyczące korupcji politycznej (m.in. sprawozdania finansowe partii politycznych i komitetów wyborczych,

oświadczenia majątkowe polityków), to ICT odgrywają niezmiernie istotną rolę np. przy publikowaniu danych finansowych i przedstawianiu w czytelny sposób skomplikowanych raportów. Najlepszym przykładem mogą być tu komisje wyborcze USA (www.fec.gov), Kanady (www.elections.ca), i Litwy (www.vrk.lt/index.eng.html). Komisje te publikują na swoich stronach internetowych wszelkie dokumenty niezbędne do weryfikacji sprawozdań finansowych partii politycznych i kandydatów, zamieszczają podręczniki, broszury informacyjne, a przede wszystkim specjalnie zaprojektowane bazy danych, które zawierają szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych darczyńców, dat wpłat, wysokości darowizn, poniesionych wydatków. Publikowanie oświadczeń majątkowych polityków i urzędników również pełni bardzo ważną funkcję prewencyjną, gdyż umożliwia zarówno dziennikarzom, jak i organizacjom pozarządowym weryfikację i kontrolę społeczną, chroniącą przed nienależytym wykorzystywaniem funkcji i środków publicznych.

Ułatwienie obywatelom dostępu do informacji

Jawność w życiu publicznym może być również wzmocniona przez publikowanie wszelkich podejmowanych przez administrację decyzji, dotyczących zarówno organizacji, jak i poszczególnych obywateli. Internet stanowi alternatywę wielu dotychczas stosowanych metod rozpowszechniania informacji. Dla przykładu, ICT można wykorzystywać do:

- publikowania spisu bazy danych lobbystów i asystentów parlamentarzystów;

- rejestru korzyści parlamentarzystów i decyzji Komisji Etyki Poselskiej;
- udostępniania danych dotyczących działalności biur poselsko/senatorskich i sposobu ich finansowania.

Dobrym przykładem wykorzystywania nowych ICT są kampanie mające na celu uświadamianie obywateli jego praw i przywilejów. Dla klienta, który chce uzyskać bądź zweryfikować decyzje administracyjne podejmowane przez urzędników,

podstawowym problemem jest utrudniony dostęp do niezbędnych informacji. Dzieje się tak, gdyż informacja jest:

- dostępna tylko w urzędzie w określonych godzinach;
- zamieszczona w różnych dokumentach i wydziałach;
- przedstawiona w skomplikowany, niezrozumiały dla obywatela sposób;
- upublicznienie informacji wymaga zgody przełożonych urzędnika.

Dzięki zastosowaniu np. platformy informacyjnej z elektroniczną bazą danych można w prosty sposób prezentować istotne informacje, których zebranie zajęłoby obywatelowi wiele czasu. Za przykłady takich baz danych mogą służyć elektroniczne księgi wieczyste, w których obywatel mógłby, po podaniu niezbędnych do weryfikacji danych i wniesieniu odpowiednich opłat, uzyskać informację na temat swojej nieruchomości. Podobnie można by wyliczać i regulować opłaty lub podatki lokalne.

Kolejnym przykładem obrazującym, w jaki sposób specjalistyczne oprogramowanie może pomóc w walce z korupcją, jest aplikacja usług publicznych dostępnych na stronie internetowej. Po wprowadzeniu wszystkich informacji dotyczących swojej sprawy obywatel otrzymuje numer identyfikacyjny oraz hasło dostępu, dzięki czemu może na bieżąco śledzić postępowanie w swojej sprawie, ma też możliwość przekazywania dodatkowych informacji i dokumentów drogą elektroniczną. Metoda ta stosowana jest obecnie m.in. przez duże organizacje międzynarodowe (np. Organizacja Narodów Zjednoczonych i Bank Światowy) przy procedurach rekrutacyjnych.

Jedną z ciekawszych inicjatyw jest zbudowany przez Urząd Miasta Seul (Korea Południowa) pod

koniec lat dziewięćdziesiątych internetowy portal antykorupcyjny OPEN (Online Procedures Enhancement for Civil Applications). OPEN jest systemem służącym do obsługi spraw obywatelskich, który został stworzony m.in. w celu zwiększenia przejrzystości w administracji miejskiej, ograniczenia zbędnych opóźnień, zapobiegania arbitralności i nierzetelności w rozpatrywaniu podań i wniosków mieszkańców. OPEN jest wykorzystywany zwłaszcza w tych dziedzinach, w których ryzyko wystąpienia korupcji jest najwyższe. System ten, poza umożliwieniem obywatelom monitorowania całej procedury związanej z załatwianiem danej sprawy, ma trzy zasadnicze cele:

- Zwiększenie przejrzystości w procedurach administracyjnych. Stało się to możliwe dzięki dostarczaniu mieszkańcom przez Internet informacji na temat spraw obywatelskich, procedur przyjmowania i akceptowania wniosków oraz obowiązujących terminów.
- Ułatwienie obywatelom procesu składania wniosków i aplikacji. Mieszkańcy mają możliwość monitorowania działań związanych z ich wnioskami/aplikacjami w dowolnym momencie, bez konieczności dzwonienia czy przychodzenia do urzędu.
- Poprawę wiarygodności administracji miejskiej. Zaoferowanie dostępu do informacji wszystkim mieszkańcom – na zasadach uczciwości i z wykorzystaniem obiektywnych kryteriów – zmniejsza publiczną nieufność do administracji.

Należy mieć na uwadze, że projekt OPEN wymagał nie tylko nowoczesnych ICT, ale przede wszystkim uproszczenia procedur, zmiany sposobu funkcjonowania administracji, efektywnej komunikacji z obywatelami i olbrzymich nakładów czasowo/

finansowych na szkolenia. W ramach projektu ponad 5 tys. pracowników w ponad 500 departamentach Urzędu Miasta przeszkolono w zakresie korzystania z oprogramowania do przetwarzania aplikacji. Poniesione koszty przyniosły określone efekty, w ciągu pierwszych 13 miesięcy funkcjonowania systemu ponad 28 tys. dokumentów zostało załatwionych i opublikowanych w ramach OPEN. Dodatkowo, do końca 2000 roku, OPEN zarejestrował ponad 2 miliony wizyt. Badania opinii publicznej wykazały, iż 84,3% mieszkańców było przekonanych, że OPEN przyczynił się do zwiększenia przejrzystości. Korzyści wynikające z ofero-

wania usług administracyjnych *on-line* to przede wszystkim ułatwienia logistyczne (brak ograniczenia miejsca i czasu), krótki czas oczekiwania oraz większa przejrzystość.

Jeśli chodzi o poprawienie komunikacji między urzędnikiem a klientem, to należy podkreślić także znaczenie poczty elektronicznej. *E-mail* jest szybszą i bezpieczniejszą formą indywidualnego komunikowania się, pozostawia po sobie trwałe ślady, można go skierować do nieograniczonej liczby odbiorców, a także wysyłać i odbierać wraz z załącznikami, daje się również łatwo archiwizować.

Wzmocnienie instytucji osób raportujących (*whistleblower*)

Zdoświadczeń ostatniej dekady wynika, że nowe ICT pełnią istotną rolę przy zgłaszaniu przypadków korupcji, nadużyć, a nawet błędów w zarządzaniu środkami publicznymi. W demokracjach zachodnich instytucja osoby raportującej (*whistleblower*) pełni bardzo ważną funkcję społecznej kontroli nad administracją, polityką i gospodarką. W USA, przy kontroli nad wykorzystywaniem środków publicznych, informacje takie są nie tylko wspierane instytucjonalnie, stosuje się również motywację finansową w postaci premii zachęcających do przekazywania informacji o nieprawidłowościach. W krajach postkomunistycznych należy przywrócić tej instytucji powagę, wprowadzić niezbędne regulacje, które będą chroniły osoby raportujące (*whistleblowers*) i otworzyć się na nowe formy wymiany informacji. Zastosowanie nowych technologii pozwoliłoby na:

- Przekazanie osobie raportującej informacji niezbędnych do podjęcia decyzji (poinformowanie o przysługujących prawach i obowiązkach), co sprawi, że obywatel zacznie w sposób bardziej przemyślany informować o zaobserwowanych patologiach;
- Ułatwienie osobie raportującej kontaktu przez podanie alternatywnych form nawiązania współpracy (gorąca linia telefoniczna, *e-mail*, fax, adres pocztowy);
- Zapewnienie anonimowości i konsultacji prawnych osobie, która czuje się zagrożona (np. funkcjonariusz publiczny w małym miasteczku występujący przeciwko wpływowej osobie);
- Uzyskanie dodatkowych informacji niezbędnych do podejmowania dalszych kroków przez organa nadzoru i ścigania (np. wirtualne formularze i ankiety do wypełnienia *on-line*).

Nowe technologie powinny ułatwić osobie raportującej uzyskanie pełnej jasności, co do przysługujących mu praw i obowiązków oraz umożliwić łatwe przesłanie dokumentów, jeśli pragnie zachować anonimowość. Na stronie internetowej Bank Światowy zachęca swoich pracowników i współpracow-

ników, którzy chcą zachować anonimowość, do zakładania kont mailowych pod pseudonimem (przy wykorzystaniu platform Hotmail czy Yahoo) i komunikacji za ich pomocą z zespołem kontroli wewnętrznej Banku (Department of Institutional Integrity).

Podsumowanie

Egovernment i związane z nim ICT powinny być postrzegane przede wszystkim jako środki wzmacniające reformy antykorupcyjne już realizowane. ICT powinny być wykorzystywane w celu promowania efektywnej, tańszej i przejrzystej administracji, konsultacji społecznych, zwiększenia odpowiedzialności menadżerów i polityków zarządzających majątkiem publicznym. Zdaniem Subhash Bhatnagar „[...] zredukowanie możliwości korupcyjnych często było raczej przypadkową korzyścią niż bezpośrednim celem reform *eGovernment*”¹.

Autor uważa, że aby ograniczyć korupcję, aplikacje *eGovernment* powinny zwiększyć dostęp obywateli do informacji, zapewnić przejrzystość zasad i możliwość zastosowania ich do konkretnych decyzji oraz przypisania poszczególnych decyzji określonym urzędnikom. ICT, jako kolejny element walki z korupcją, pociągają za sobą także pewne problemy i zagrożenia.

Po pierwsze, ICT mogą znacznie wzmocnić prowadzone kampanie antykorupcyjne, ale i one wymagają nadzoru. Wprowadzenie nowych, zaawansowanych ICT nie wykluczy automatycznie korupcji. W rzeczywistości zależności są bardziej skom-

plikowane, gdyż nowe technologie mogą tworzyć nowe możliwości korupcyjne. Wprowadzenie ICT powoduje, że zmieniają się osoby, które mają dostęp do informacji i kluczowych danych. Część skorumpowanych osób zostanie wyeliminowana, ale na ich miejsce pojawią się nowi eksperci, którzy nadal mogą wykonywać polecenia skorumpowanych przełożonych. ICT powinny być zsynchronizowane z głębszymi zmianami w sposobie funkcjonowania instytucji, z nowymi procedurami antykorupcyjnymi i wzmocnieniem etyki służby cywilnej.

Po drugie, wprowadzenie nowych technologii i rozwiązań wymaga serwisowania i obsługi. Każdy organ, który decyduje się na rozbudowanie swojej strony internetowej, na wprowadzenie systemu załatwiania i śledzenia przebiegu spraw *on-line*, powinien zapewnić bieżącą obsługę takich systemów. Oznacza to wiele dodatkowych obowiązków dla pracowników, konieczność przygotowania materiałów informacyjnych i przeprowadzenia analizy dotyczącej oczekiwań ze strony klientów/użytkowników. Każda nowa technologia (np. internetowe bazy danych) wymaga nakładów finansowych i czasowych. Przy planowaniu jakichkolwiek działań antykorupcyjnych wykorzystujących nowe

ICT należy więc przyjąć długoterminowe podejście i stosować technologie, które mogą być finansowane przez dłuższy okres oraz łatwo uzupełniane i rozbudowywane.

Po trzecie, autorzy kampanii antykorupcyjnych powinni określić, kto będzie odbiorcą nowych serwisów (np. portali internetowych) i usług (aplikacji *on-line*). W zależności od stopnia penetracji Internetu i dostępu do komputerów mamy przynajmniej dwie możliwości:

- W wypadku niskiego stopnia komputeryzacji w społeczeństwie i ograniczonego dostępu do Internetu warto nastawić się na takich odbiorców jak media, krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe, związki zawodowe, biznes itp. Często organizacje te będą pełniły rolę pasa transmisyjnego dla szerszej rzeszy obywateli którzy nie mają możliwości bezpośredniego korzystania z ICT;
- W wypadku krajów o wysokim stopniu komputeryzacji i łatwym, tanim dostępie do Internetu, można postulować wprowadzenie ICT, które będą miały szerokie zastosowanie (np. system OPEN, wirtualne urzędy, *on-line*, *whistle-blower* itp).

Nowe ICT sprawdzają się najlepiej jako element szeroko zakrojonych kampanii antykorupcyjnych. Ograniczanie się do wprowadzenia pojedynczych inicjatyw nie tylko nie rozwiązuje problemu korupcji systemowo, ale może stanowić zasłonę dymną dla poważniejszych reform i marnować ograniczone środki rozwijającego się państwa. Ułatwianie dostępu do informacji i usprawnienie komunikacji powinny stanowić podstawowe cele wprowadzenia ICT. Strony internetowe szczegółowo informujące obywatela o jego prawach i obowiązkach mogą być pierwszym krokiem w walce z korupcją admi-

nistracyjną, gdyż dobrze poinformowany obywatel jest mniej zależny od dobrej czy złej woli urzędnika.

Przypisy

¹ Subhash Bhatnagar, *E-government and Access to Information*, TI Global Corruption Report 2003, s. 24.

Dr Marcin Walecki, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doktoryzował się na Wydziale Nauk Politycznych uniwersytetu oksfordzkiego. Jest członkiem zarządu komitetu badawczego zajmującego się finansowaniem polityki i korupcją polityczną Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych (IPSA) oraz ekspertem Instytutu Spraw Publicznych.

Tekst powstał w ramach projektu „eGovernment jako środek walki z korupcją w życiu publicznym” realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych. Partnerem projektu jest ComputerLand.

**Analizy i Opinie
Nr 61, kwiecień 2006**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk
Mateusz Fałkowski
e-mail: mateusz.falkowski@isp.org.pl
Jarosław Ćwiek-Karpowicz
e-mail: jarek.cwiek@isp.org.pl
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha
e-mail: jasio70@interia.pl

Instytut Spraw Publicznych
Adres: ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa, Polska
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl