



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KNO-4101-013-01/2014
P/14/029

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą nr 54/2015 Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 8 lipca 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/029 – „Digitalizacja dóbr kultury w Polsce”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Małgorzata Orlowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92511 z dnia 26 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie ul. Krakowskie Przedmieście 15/17 (Warszawa 00-071) (dalej MKiDN)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Omilanowska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister KiDN lub Minister) ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W instytucjach kultury i archiwach od końca XX w. prowadzono digitalizację dóbr kultury, tj. tworzenie ich cyfrowych odwzorowań, jako jedną z form zabezpieczenia obiektu przed degradacją oraz dodatkową możliwość udostępnienia kopii cyfrowych użytkownikom z całego świata poprzez Internet.

Minister KiDN wspierał powyższą działalność instytucji kultury. Od 2007 roku uruchomił program (funkcjonujący pod zmieniającymi się nazwami) polegający na dofinansowaniu digitalizacji zbiorów. Program ten umożliwiał dofinansowanie procesu digitalizacji dziedzictwa kulturowego, tworzenie wirtualnych bibliotek i muzeów oraz budowę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia digitalizacji. W latach 2007-2010 w budżecie Ministerstwa funkcjonowały Programy Ministra pn. „Dziedzictwo Kulturowe” (14.000 tys. zł) oraz „Zasoby cyfrowe” (20.000 tys. zł), w ramach których finansowana była digitalizacja materiałów bibliotecznych, archiwalnych, audiowizualnych oraz zabytków i muzealiów³.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowanie przez Ministra KiDN w latach 2011-2014 zasad funkcjonowania Wieloletniego Programu Rządowego Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” (dalej: WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”), wprowadzonego uchwałą Rady Ministrów nr 179/2010 z dnia 12 października 2010 r. (dalej: uchwała RM nr 179/2010⁴). W Programie określone zostały zasady współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego – organizatorami instytucji kultury oraz zapewniono finansowanie digitalizacji ze środków budżetu państwa. Przyjęty sposób finansowania Priorytetu „Digitalizacja” uwzględniał zróżnicowanie pod względem formalno-prawnym beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie oraz szczegółowo i precyzyjnie określił koszty kwalifikowane Priorytetu.

¹ Poprzednio w okresie od 17 listopada 2007 r. do 14 czerwca 2014 r. Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego był Pan Bogdan Zdrojewski.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Działania Ministra w latach 2007-2010 zostały opisane w punkcie pt. „Czas rozpoczęcia digitalizacji w jednostkach podległych Ministrowi oraz podstawy prawne dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu digitalizacji”.

⁴ Treść uchwały została zmieniona uchwałą RM nr 238/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz uchwałą RM nr 213/2012 z 27 grudnia 2012 r. Podstawę uchwały stanowił art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwana dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

W 2009 r. – przed uchwaleniem WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” - Minister oszacował liczbę dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury przez niego prowadzonych i współprowadzonych⁵. Szacunkowe wydatki z budżetu państwa, na lata 2010-2020, w związku z digitalizacją określono na kwotę 2.338 mln zł. Nie została natomiast oszacowana liczba dóbr kultury znajdujących się w posiadaniu instytucji kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego.

Minister określił następujące kryteria doboru materiałów do digitalizacji⁶: użyteczność (częste wykorzystanie obiektu – potrzeby użytkowników), zły stan zachowania obiektu (zabezpieczenie przed utratą), wartość i unikatowość obiektu, konieczność uzupełnienia/scalenia cyfrowego kolekcji, ograniczona dostępność obiektu oraz szczególne znaczenie zasobów dla kultury narodowej lub regionalnej.

W WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” w „Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji” Minister wskazał, jako obowiązkowe spełnienie przez beneficjentów Programu minimalnych wymagań w zakresie standardów, zasad prowadzenia digitalizacji oraz parametrów technicznych jakości wykonywanych skanów, w ramach każdej kategorii zasobów, co NIK ocenia pozytywnie.

W latach 2011-2014 z budżetu państwa na realizację WPR Kultura+ przekazano beneficjentom oraz centrom kompetencji środki w kwocie 207.134 tys. zł⁷, z czego 95.703 tys. zł, (46,2%) na zadania objęte Priorytetem „Digitalizacja”. Dofinansowanie otrzymało łącznie 161 beneficjentów⁸ (po 39 w 2011 i 2012 r., 41 w 2013 r. oraz 42 w 2014 r.), w tym biblioteki, muzea, archiwa, co przyczyniło się do modernizacji obiektów działalności kulturalnej, ucyfrowienia zasobów dziedzictwa narodowego i w konsekwencji zwiększyło ich bezpieczeństwo jak również zakres udostępniania.

Z budżetu Ministra KiDN w latach 2012-2013 (oprócz środków przekazywanych na zadania w ramach Priorytetu „Digitalizacja”) realizowano pięć innych działań obejmujących również digitalizację dóbr kultury, na które wydatkowano środki w kwocie 101.038 tys. zł. Łącznie na działania związane z digitalizacją w latach 2011-2014 poniesiono nakłady w kwocie ogółem 196.741 tys. zł., co w stosunku do oszacowanej w 2009 r. kwoty stanowiło zaledwie 8,4%.

W ocenie NIK nawet pełna realizacja założeń Priorytetu „Digitalizacja” zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym, nie wyczerpie potrzeb instytucji kultury i archiwów w powyższym zakresie. Przy obecnym tempie niemożliwym jest również zakończenie do 2020 r. digitalizacji zbiorów, w szczególności że muzea dopiero rozpoczynają budowę infrastruktury do digitalizacji zbiorów, a digitalizacja zasobów archiwów państwowych przekracza możliwości organizacyjne i finansowe instytucji.

Pomimo niezakończenia Programu osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe Priorytetu „Digitalizacja”, tj. trzy spośród czterech podstawowych wskaźników realizacji celu, planowanych w tym Priorytecie osiągnęło wartości wyższe niż założone. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. zrealizowane powyżej założonych wartości wskaźniki dotyczyły: liczby wybudowanych pracowni digitalizacyjnych (więcej o 45,5%)⁹, liczby wykonanych skanów dóbr kultury (więcej o 39%) oraz ponad szesnastokrotnie większej od zaplanowanej liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych¹⁰.

W ocenie NIK przekroczenie realizacji dwóch wskaźników (liczby pracowni do digitalizacji zbiorów i liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych) wynikało

⁵ Wielkości szacunkowe dóbr szczegółowo opisane zostały w punkcie pt. Określenie zakresu prowadzonej digitalizacji, jej kosztów oraz efektów rzeczowych.

⁶ Kryteria doboru materiałów do digitalizacji zostały wskazane w dokumencie zatytułowanym „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020”, opracowanym przez ekspertów na zlecenie Ministra KiDN. Kryteria te zostały również wyszczególnione w uchwale RM Rady Ministrów nr 179/2010 z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Kultura+”.

⁷ Dane według stanu na 26 lutego 2015 r., wynikające ze sprawozdania RB-BZ1 złożonego przez MKiDN w Ministerstwie Finansów. Dane te – stosownie do informacji z MKiDN – mogą ulec zmianie w związku z możliwością korekty sprawozdania.

⁸ Ponieważ w trybie konkursowym oceniane były wnioski - projekty dotyczące konkretnych zadań to jedna instytucja kultury (państwowa lub samorządowa) oraz archiwum mogły zawrzeć z Narodowym Instytutem Audiowizualnym (NinA) więcej niż jedną umowę i otrzymać dofinansowanie na więcej niż jedno zadanie.

⁹ Szczegółowy opis znajduje się w punkcie 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰ Szczegółowy opis znajduje się w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

z nierzetelnego planowania tych mierników. Minister zaplanował liczbę nowych pracowni, nie biorąc pod uwagę wielkości powierzchni ani liczby pracowni niezbędnych do właściwej realizacji celów priorytetu. Trzykrotna (w ciągu trzech lat) zmiana (zmniejszenie) liczby zaplanowanych pracowni świadczy o braku rozeznania przez służby Ministra faktycznych potrzeb. Również o braku rozeznania o zasobach audiowizualnych i audialnych instytucji kultury i ich możliwościach w zakresie digitalizacji świadczy ustalenie miernika dotyczącego liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audiowizualnych i audialnych na niewielkim poziomie 100 godz. rocznie (500 godz. ogółem, w czasie trwania Priorytetu „Digitalizacja”) w sytuacji, gdy materiałami o tym charakterze dysponowało wiele instytucji kultury uczestniczących w WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, w tym między innymi: FilMOTEKA Narodowa, Narodowe Archiwum Cyfrowe, Narodowy Instytut Audiowizualny.

Minister nie podjął skutecznych działań mających na celu doprowadzenie do wejścia w życie dodatkowych (oprócz przepisów uchwały RM nr 179 ze zm.) narzędzi prawnych i finansowych, które umożliwiłyby weryfikację przestrzegania przez beneficjentów postanowień umownych dotyczących utrzymania trwałości projektów podczas pięciu lat po ich zakończeniu. Brak takich rozwiązań – w ocenie NIK – może w znacznym stopniu utrudnić operatorowi¹¹ kontrolę realizacji zobowiązań beneficjentów wynikających z podpisanych umów. Tym bardziej, że Narodowy Instytut Audiowizualny (dalej NInA) – Operator Priorytetu – nie mieści się w kategorii instytucji wymienionych w art. 5 § 1 ustawy dnia z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹² (zwanej dalej ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) jako podmiot uprawniony do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 § pkt 1a ww. ustawy to jest do egzekucji niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych.

NIK negatywnie ocenia niewypracowanie nowego modelu udostępniania, rozpowszechniania i wykorzystywania archiwizowanych zasobów kultury. Działania legislacyjne Ministra KiDN podejmowane w celu likwidacji zidentyfikowanych w 2009 r. (na etapie tworzenia WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”) barier prawnych, ograniczających lub uniemożliwiających udostępnienie w Internecie zdigitalizowanych zasobów, uzyskanych podczas realizacji Priorytetu „Digitalizacja” były nieskuteczne i dotyczyły jedynie prac nad projektami ustaw, prowadzonych konsultacji oraz dokonywaniu analiz. Nieskuteczne działania legislacyjne dotyczyły: nieopracowania projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym, która regulowałaby całość polskiej przestrzeni internetowej, wprowadzałaby przepisy dotyczące gromadzenia i udostępniania archiwizowanych zasobów polskiego Internetu, w tym stron z rozszerzeniem gov.pl, nowelizacji ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹³ (dalej: ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych), w tym stworzenia nowych zapisów umożliwiających szersze udostępnienie w sieci materiałów bibliotecznych, audialnych i audiowizualnych. Skutkiem powyższych zaniechań jest brak pełnej możliwości udostępnienia zdigitalizowanych materiałów. Działania Ministra KiDN nie doprowadziły do przekazania pod obrady Rady Ministrów żadnego projektu legislacyjnego w niniejszym zakresie.

Minister nie podjął skutecznych działań w celu dostosowania prawa polskiego do zmian wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych¹⁴ (dalej: dyrektywa UE w sprawie korzystania z utworów osieroconych), do czego był zobowiązany na podstawie art. 9 ust. 1 ww. dyrektywy. Sprawozdania z realizacji WPR Kultura+ z lat 2012 i 2013 były sporządzone nierzetelnie. Spowodowane to było niepodaniem informacji o realizacji wskaźnika dotyczącego liczby skanów udostępnionych przez Internet, mimo że informacje takie były gromadzone przez NInA – Operatora Priorytetu.

¹¹ Instytucja wyznaczona operatorem priorytetu zobowiązana była do: przeprowadzania konkursów dotyczących wyboru zadań dofinansowanych ze środków projektu, podpisywania z beneficjentami umów, nadzoru nad realizacją zadań objętych umowami.

¹² Dz. U. z 2014, poz. 1619

¹³ Dz. U. Nr 24, poz. 83, ze zm.,

¹⁴ Dz. U. UE. L. z 27.10.2012 r. Nr 299 poz. 5.

NIK zwraca również uwagę na ustalenie obrazu cyfrowego – skanu, jako miernika zdigitalizowanych zbiorów cyfrowych oraz nie powiązanie tego wskaźnika z jednostkami inwentarzowymi występującymi w muzeach, bibliotekach, archiwach, rejestrach zabytków i kinematografii. Do takich jednostek zalicza się muzea, jednostki biblioteczne, jednostki archiwalne, zabytki oraz filmy. Skutkiem powyższego jest brak jednoznacznej informacji jaka liczba dóbr kultury została faktycznie przeniesiona na nośniki cyfrowe i udostępniona. Nie jest możliwe również ustalenie jaki jest faktyczny stan zaawansowania digitalizacji zbiorów w stosunku do oszacowanej w 2009 r. liczby dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra.

Ponadto NIK zwraca uwagę na nieposiadanie przez Ministra informacji o digitalizacji prowadzonej w samorządowych instytucjach kultury ze środków własnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Efekty procesu digitalizacji zasobów kultury

Czas rozpoczęcia digitalizacji w jednostkach podległych Ministrowi oraz podstawy prawne dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu digitalizacji

Opis stanu
faktycznego

W instytucjach kultury i archiwach od końca XX w. zabezpieczano dobra kultury poprzez tworzenie ich cyfrowych odwzorowań, które za pomocą nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych mogą być udostępniane użytkownikom z całego świata poprzez Internet.

W archiwach pierwsze próby digitalizacji zbiorów podjęte zostały w 1995 r. Planowe skanowanie materiałów po raz pierwszy rozpoczęto w Narodowym Archiwum Cyfrowym (NAC)¹⁵ w roku 1997 r. W latach 2005-2006 NAC prowadziło planową digitalizację zabezpieczającą. W latach 2007-2009 nastąpił szybki rozwój archiwistyki zasobów cyfrowych. Na dzień 31 grudnia 2009 r., w archiwach państwowych znajdowało się 2.387.211 kopii cyfrowych z zasobu własnego, co stanowiło ok. 6,6% w stosunku do całości posiadanych jednostek archiwalnych¹⁶.

W bibliotekach pierwsze działania digitalizacyjne rozpoczęły się w 1995 r., a od 2008 r. większość dużych bibliotek naukowych prowadziła systematyczną digitalizację swoich zbiorów.

W muzeach pierwsze prace nad utworzeniem inwentarzy elektronicznych rozpoczęte zostały w latach osiemdziesiątych XX w. W 1989 r. istniały już systemy bazodanowe (tekstowe w systemie DOS) w Muzeum Narodowym w Warszawie i Muzeum Narodowym w Poznaniu. Od 1990 r. systemy rozwijane były już w ponad 80 muzeach, np. w Państwowym Muzeum Archeologicznym w Warszawie. „Digitalizacja” w instytucjach kultury stawała się zjawiskiem coraz częstszym, większość instytucji kultury nie była w stanie sfinansować wyposażenia pracowni digitalizacyjnych oraz procesu digitalizacji z własnego budżetu.

Minister KiDN od 2007 roku uruchomił (funkcjonujący pod zmieniającymi się nazwami) program polegający na dofinansowaniu digitalizacji dóbr kultury. Program ten umożliwiał dofinansowanie procesu digitalizacji dziedzictwa kulturowego, tworzenie wirtualnych bibliotek i muzeów oraz budowę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia digitalizacji. W latach 2007-2009 w budżecie Ministerstwa funkcjonował Program Ministra pn. „Dziedzictwo Kulturowe”, którego wydatki w priorytecie „Tworzenie zasobów cyfrowych dziedzictwa kulturowego” wyniosły 14.000 tys. zł. Następnie w 2010 r. w wprowadzony został Program Ministra pn. „Zasoby cyfrowe” z budżetem 20.000 tys. zł, podzielony na

¹⁵ Na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (Dz. U. Nr 29, poz. 167). Po przekształcaniu Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w NAC, rozszerzono zakres zadań m.in. o funkcje związane z informatyzacją i digitalizacją. Wykonywano wówczas skany zabezpieczające, które później wykorzystano podczas inwentaryzacji w systemie Zeus. Po przekształcaniu Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w NAC, rozszerzono zakres zadań m.in. o funkcje związane z informatyzacją i digitalizacją.

¹⁶ Według opracowania „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenie, przechowywanie i udostępnianie obiektów cyfrowych w Polsce w latach 2009-2020” archiwa państwowe podległe Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych według stanu na 31 grudnia 2008 r. posiadały przeszło 36 mln jednostek archiwalnych akt.

cztery priorytety obejmujące digitalizację materiałów bibliotecznych, archiwalnych, audiowizualnych oraz zabytków i muzealiów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 3-68, 516-518)

Określenie zakresu prowadzonej digitalizacji, jej kosztów oraz efektów rzeczowych

W dokumentach „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020” oraz „Strategia digitalizacji zbiorów audiowizualnych w Polsce na lata 2010-2020”, sporządzonych przed rozpoczęciem WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” oszacowana została liczba dóbr kultury posiadanych przez najważniejsze instytucje kultury oraz określone zostały ogólne kryteria wyboru zasobów, które powinny zostać objęte digitalizacją w pierwszej kolejności.

Według danych oszacowanych przed wprowadzeniem WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, tj. w 2009 r. w instytucjach kultury prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra KIDN znajdowało się:

- 63.368 obiektów zabytków nieruchomych w rejestrze zabytków,
- 35 mln jednostek archiwalnych archiwaliów w archiwach państwowych, tj. 260 km bieżących materiałów archiwalnych, czyli ponad 35 mln jednostek archiwalnych mogących zawierać od 1 do nawet ponad 1000 stron,
- 12 mln obiektów muzealnych,
- 6.227.756 materiałów bibliotecznych, w tym: nowe druki (powstałe w latach 1801-1960) - 845 tys. tytułów książek, 64.380 tytułów czasopism (tj. 686.956 roczników); 278,4 tys. egzemplarzy dokumentów życia społecznego; 102 tys. sztuk mapy; 15,4 tys. rękopisów, 4 mln sztuk ikonografii oraz 300 tys. starych druków,
- 410 tys. godz. nagranych płyt gramofonowych materiałów audialnych oraz 201,5 tys. sztuk taśmy magnetofonowej,
- 259 tys. godz. nagranych materiałów audio-wizualnych, tj. 209 tys. godz. nagranych taśm wizyjnych oraz 50 tys. godzin filmów na taśmie.

Minister nie oszacował liczby dóbr kultury znajdujących się w posiadaniu instytucji kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego.

W dokumencie „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020”¹⁸, wskazane zostały następujące kryteria doboru materiałów do digitalizacji: użyteczność (częste wykorzystanie obiektu – potrzeby użytkowników), zły stan zachowania obiektu (zabezpieczenie przed utratą), wartość i unikatowość obiektu, konieczność uzupełnienia/scalenia cyfrowego kolekcji, ograniczona dostępność obiektu, szczególne znaczenie zasobów dla kultury narodowej lub regionalnej.

W ww. dokumencie oszacowano wydatki z budżetu państwa w latach 2009-2020 w związku z digitalizacją na kwotę 2.338 mln zł., z czego: 16 mln zł – w 2009 r., 210 mln zł – w 2010 r., 251 mln zł w 2011 r., 260 mln zł w 2012 r., 267 mln zł w 2013 r., 213 mln zł w 2014 r., 193 mln zł w 2015 r., po 185 mln zł w latach 2016 i 2017, 190 mln zł w 2018 r. oraz po 184 mln zł w latach 2019 i 2020. Kwota ta nie uwzględniała kosztów digitalizacji dóbr kultury posiadanych przez samorządowe instytucje kultury.

¹⁷ Program Ministra pn. „Zasoby cyfrowe” z budżetem 20.000 tys. zł, podzielony na 4 priorytety: Priorytet 1 „Digitalizacja materiałów bibliotecznych” – zarządzany przez Bibliotekę Narodową, Priorytet 2 „Digitalizacja zabytków i muzealiów” – zarządzany przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Priorytet 3 „Digitalizacja materiałów archiwalnych” – zarządzany przez Narodowy Instytut Audiowizualny oraz Priorytet 4 „Digitalizacja materiałów audiowizualnych” – zarządzany przez Narodowy Instytut Audiowizualny.

¹⁸ Dokument na zlecenie Ministra Kultury opracowała grupa ekspertów.

Podstawę do oszacowania kosztów realizacji priorytetu „Digitalizacja” stanowiły wydatki poniesione na realizację programów Ministra KiDN w latach 2008-2009 na finansowanie dwóch priorytetów dotyczących tworzenia zasobów cyfrowych, które wyniosły 12 mln zł.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 3-68, 516-517)

Stan zaawansowania oraz koszty finansowe i efekty rzeczowe dotychczasowej realizacji Priorytetu „Digitalizacja”

Celem strategicznym WPR Kultura+ była poprawa dostępu do kultury i zwiększenie uczestnictwa w kulturze społeczności lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Cel powyższy miał zostać osiągnięty poprzez realizację dwóch priorytetów: Priorytetu „Biblioteka+ Infrastruktura bibliotek” oraz Priorytetu „Digitalizacja”. Priorytet „Digitalizacja” zakładał poszerzenie i ułatwienie dostępu do cyfrowych zasobów polskiego dziedzictwa kulturowego za pośrednictwem Internetu mieszkańcom Polski, zwłaszcza wsi i małych miast.

Operatorem Priorytetu „Digitalizacja” jest Narodowy Instytut Audiowizualny (NInA). Minister KiDN wyznaczył pełnienie funkcji Centrów Kompetencji w zakresie digitalizacji następującym instytucjom: NInA - dla materiałów audialnych i audiowizualnych, Bibliotece Narodowej (BN) – dla materiałów bibliotecznych, NAC - dla materiałów archiwalnych, Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (NIMOZ) dla muzealiów²⁰ oraz Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (NID) - dla zabytków²¹.

Założono utworzenie sieci pracowni digitalizacyjnych umiejscowionych w Centrach Kompetencji i innych dużych ośrodkach, które miały przyspieszyć digitalizację zasobów kulturowych, stworzenie sieci profesjonalnych repozytoriów cyfrowych w Centrach Kompetencji i innych dużych ośrodkach, umożliwiających właściwe przechowywanie zdigitalizowanych zbiorów, udostępnienie zbiorów za pośrednictwem Internetu w postaci cyfrowych muzeów, bibliotek, archiwów i wortalu audiowizualnych oraz zwiększenie dostępności zbiorów polskich muzeów, bibliotek, archiwów oraz zbiorów audiowizualnych.

(dowód: akta kontroli str. 592-734)

W latach 2011-2014 wydatki z budżetu państwa na realizację WPR Kultura+ wyniosły 207.134 tys. zł. Na zadania objęte Priorytetem „Digitalizacja” wydatkowano kwotę 95.703 tys. zł, co stanowiło 46,1% całego Programu.

Z zaplanowanej na lata 2011-2014 w Priorytecie „Digitalizacja” kwoty 100.000 tys. zł wydatkowano łącznie 95.703 tys. zł., w tym 23.479 tys. zł w 2011 r., 23.711 tys. zł w 2012 r., 23.911 w 2013 r. oraz 24.602 tys. zł w 2014 r. co stanowiło średnio 95,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 843-887a, 1224-1226)

Z budżetu Ministra KiDN w latach 2012-2013 (oprócz środków przekazywanych na zadania w ramach Priorytetu „Digitalizacja” – 95.703 tys. zł) realizowano pięć innych działań obejmujących również digitalizację dóbr kultury, na które wydatkowano środki w kwocie 101.038 tys. zł.

W 2012 r. poniesiono wydatki w kwocie 88.155 tys. zł z czego:

¹⁹ W 2008 r. w ramach programu Ministra KiDN pn. „Dziedzictwo kulturowe”, Priorytet 5 pn. „Tworzenie zasobów cyfrowych dziedzictwa kulturowego”, wydatkowano 2 mln zł, a w 2009 r. w ramach programu Ministra KiDN pn. „Dziedzictwo kulturowe”, Priorytet 4 „Tworzenie zasobów cyfrowych dziedzictwa kulturowego” wydatkowano 10 mln zł.

²⁰ NIMOZ - wcześniej Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych, działający od 1991 r. na mocy zarządzenia Nr 51 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 października 1991 r. Z dniem 1 marca 2011 r. na podstawie zarządzenia Nr 6 Ministra KiDN zmiana nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów oraz nadania mu statutu, Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych otrzymał nazwę: Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 6).

²¹ Nazwa Narodowego Instytutu Dziedzictwa określona w § 1 zarządzenia Nr 32 Ministra KiDN z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (Dz. Urz. MKiDN Nr 6, poz. 58) z dniem 1 stycznia 2011 r.

- 16.366 tys. zł działanie nr. 9.2.5.5. – digitalizacja zasobów i zbiorów realizowane w 2012 r.,
- 54.314 tys. zł – działanie nr 9.2.1.3. – konserwacja, zabezpieczenie i digitalizacja zbiorów,
- 12.309 tys. zł – działanie nr 9.2.4.2. – weryfikacja, porządkowanie i digitalizacja rejestrów,
- 5.166 tys. zł – działanie nr 9.2.4.3. – wspieranie działań dotyczących digitalizacji dokumentacji i popularyzacji zabytków i innych dóbr kultury.

W 2013 r. poniesiono wydatki w kwocie 12.883 tys. zł na działanie nr 9.1.1.6 – digitalizacja dóbr kultury.

Tak więc na różne działania związane z digitalizacją w badanym okresie Minister przeznaczył kwotę 196.741 tys. zł., co w stosunku do zaplanowanej na lata 2009-2020 kwoty 2.338.000 tys. zł stanowiło 8,4%.

Dofinansowanie zadań z zakresu Priorytetu „Digitalizacja” było przekazywane beneficjentom w formie dotacji celowej z budżetu państwa. W przypadku archiwów państwowych (w tym NAC) dofinansowanie przekazywane było poprzez Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych (NDAP), jako wydatki jednostek budżetowych. Obowiązujący model finansowania obejmował założenie, że wszystkie zdigitalizowane zbiory powinny być udostępniane przez Internet. Państwowe instytucje kultury i archiwa państwowe otrzymywały 100% finansowania z budżetu państwa, samorządowe instytucje kultury otrzymywały dofinansowanie 80% kosztów kwalifikowanych, a 20% kosztów zadania stanowił wkład własny wnioskodawcy.

W ramach Priorytetu były dofinansowane projekty obejmujące tworzenie infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych (tworzenie i wyposażenie pracowni digitalizacji w skanery, sprzęt komputerowy, urządzenia do masowego przechowywania i udostępniania danych oraz oprogramowanie), cyfryzację zasobów kultury i dziedzictwa narodowego, w tym muzealiów, materiałów archiwalnych, zbiorów bibliotecznych oraz materiałów audiowizualnych. Dofinansowane były również koszty udostępniania oraz przechowywania zasobów cyfrowych poprzez tworzenie i prowadzenie archiwów i bibliotek cyfrowych oraz wirtualnych muzeów. Uczestnikami Priorytetu były państwowe i samorządowe instytucje kultury, archiwa państwowe, a w 2011 r. również państwowe instytucje filmowe.

W ramach realizowanych projektów wprowadzono zamknięty katalog kosztów kwalifikowanych²², w tym podatek VAT.

(dowód: akta kontroli str. 591-734, 891-978)

W corocznych sprawozdaniach dla Prezesa Rady Ministrów²³ z realizacji Programu Kultura+ Minister wykazywał liczbę podmiotów, które otrzymały dofinansowanie oraz stopień realizacji wskaźników określonych dla mierzenia realizacji celów Priorytetu „Digitalizacja”. W latach 2011-2014 dofinansowanie otrzymało łącznie 161 beneficjentów (po 39 w 2011 i 2012 r., 41 w 2013 r. oraz 42 w 2014), w tym:

- 43 archiwa, tj. 10 w 2011 r., 9 w 2012 r., 11 w 2013 r. i 12 w 2014 r.,
- sześć państwowych instytucji filmowych w 2011 r.,

²² Koszty kwalifikowane obejmowały: tworzenie (zakup) infrastruktury do digitalizacji, tworzenie (zakup) infrastruktury do masowego przechowywania danych cyfrowych, tworzenie i wprowadzenie do baz danych informacji o zasobach (opracowanie metadanych obiektów przeznaczonych do digitalizacji lub zdigitalizowanych), digitalizację obiektów i materiałów (w tym usługi digitalizacji, zakup zdigitalizowanych materiałów lub praw autorskich), zadania w zakresie informatyzacji (np. koszty informatyczne, programistyczne, administrowania IT, hosting, kolokacja, łącza Internetowe, projektowanie IT, audyty IT, tworzenie: programów, systemów informatycznych i baz danych służących zarządzaniu zasobami cyfrowymi, stron internetowych, portali itp.), zadania w zakresie grafiki, w tym obróbka materiałów cyfrowych, projektowanie graficzne, tworzenia graficznych interfejsów użytkownika oraz selekcję i przygotowanie obiektów i materiałów do digitalizacji (np. wybór, przygotowanie, zabezpieczenie konserwatorskie obiektów i materiałów, transport obiektów do pracowni digitalizacyjnej, koszty wyjazdów terenowych, opracowanie merytoryczne materiałów itp.).

²³ Sprawozdania otrzymywali również: Minister Infrastruktury i Rozwoju, Minister Finansów oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

- 39 państwowych instytucji kultury, tj. siedem w 2011 r., 12 w 2012 r., 11 w 2013 r. i dziewięć w 2014 r.,
- 74 samorządowych instytucji kultury, tj. 16 w 2011 r., po 19 w latach 2012 i 2013 oraz 20 w 2014 r.²⁴

(dowód: akta kontroli str. 843-887a, 1179, 1215-1219, 1228)

W założeniach WPR Kultura+ określono cztery wskaźniki realizacji Priorytetu „Digitalizacja”: liczbę wybudowanych pracowni digitalizacyjnych, liczbę wykonanych skanów dóbr kultury, liczbę skanów udostępnionych w sieci Internet oraz liczbę godzin zdigitalizowanych materiałów audiowizualnych. Na 31 grudnia 2014 r.²⁵:

- wykonano 22.561.933 skanów (muzealiów, materiałów archiwalnych i bibliotecznych), tj. o 39 % więcej niż zaplanowana w matrycy logicznej maksymalna liczba skanów (16.228.000), w tym 3.606.325 skanów w 2011 r., 3.709.333 skanów w 2012 r., 10.412.358 w 2013 r. oraz 4.833.917 skanów w 2014 r.,
- zdigitalizowano 8.116 godzin materiałów audiowizualnych, co stanowiło ponad szesnastokrotnie więcej niż zaplanowane w matrycy logicznej priorytetu 500 godzin, w tym 36 godzin w 2011 r. 624 godzin w 2012 r. i 5.070 w 2013 r. oraz 2.387 godz. w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 525-527, 743-865, 1181, 1215-1217, 1227)

Przedsięwzięcia z zakresu digitalizacji współfinansowane przez MKiDN, w tym przyznawanie dofinansowań w trybie innym niż konkursowy

W latach 2011-2014 ze środków WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” przekazano dotacje na digitalizację poza trybem naboru wniosków do Centrów Kompetencji, tj.: BN, NAC, NID, NIMOZ oraz NInA, co było zgodne z założeniami programu.

NInA jako Operator Priorytetu „Digitalizacja” oraz pozostałe Centra Kompetencji mogą korzystać ze środków Priorytetu poza trybem naboru wniosków. Na realizację dofinansowań poza trybem naboru wniosków w latach realizacji WPR Kultura+Priorytet „Digitalizacja”, tj. 2011-2015 zaplanowano kwotę 40.973 tys. zł.

W Prioryecie „Digitalizacja” określono wysokość środków dla Centrów Kompetencji. I tak:

- NInA, jako Operator Priorytetu oraz instytucja wyspecjalizowana w digitalizacji zbiorów audiowizualnych otrzyma – 20.000 tys. zł w okresie 5 lat (4.000 tys. zł rocznie);
- BN – 6.000 tys. zł w przeciągu 5 lat (w pierwszym roku 2.000 tys. zł, w latach kolejnych 1 000 tys. zł rocznie);
- NAC – 6.400 tys. zł w czasie 5 lat (w pierwszym roku 2.400 tys. zł, w latach kolejnych 1.000 tys. zł rocznie);
- NID – 5.573 tys. zł w przez 5 lat (w pierwszym roku 1.573 tys. zł, w latach kolejnych 1.000 tys. zł rocznie);
- NIMOZ – 3.000 tys. zł. (od 2013 r. po 1.000 tys. zł. rocznie).

²⁴ Między innymi dofinansowanie otrzymały:

- w 2011 r. np.: Archiwum Akt Nowych, Archiwa Państwowe w Gdańsku, w Gorzowie Wielkopolskim, Kaliszu, Lesznie, Lublinie, Poznaniu, Studia Filmowe: TOR, Zebra, OKO, Kadr, Wytwórnia Filmów Oświatowych i Programów Edukacyjnych w Łodzi, FilMOTEKA Narodowa, Centralne Muzeum Morskie, Muzea Narodowe w Krakowie i w Warszawie,
- w 2012 r. np. Archiwum Państwowe w Szczecinie, Muzeum Pałac w Wilanowie, Centralne Muzeum Jechań Wojennych w Łambinowicach Opolu, Biblioteka Publiczna i Centrum Animacji w Poznaniu, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie, Muzeum Sztuki Współczesnej w Warszawie, Muzeum Górnośląskie w Bytomiu,
- w 2013 r. np. Książnica Cieszyńska, Miejska Biblioteka Publiczna w Radomiu, Archiwum Główne Akt Dawnych, Biblioteka Elbląska, biblioteka Raczyński Muzeum Łazienki Królewskie.
- W 2014 r. np.: Archiwum Akt Nowych, Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwa w Lesznie, Lublinie, Opolu, Przemyślu, FilMOTEKA Narodowa, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych, Biblioteka Śląska w Katowicach, Biblioteka Elbląska im. Cypriana Norwida, Miejska Biblioteka w Słupsku.

²⁵ Liczba i koszty organizacji pracowni digitalizacyjnych oraz zakres udostępnienie zdigitalizowanych materiałów cyfrowych przez sieć Internet opisana jest w punktach drugim i trzecim wystąpienia pokontrolnego.

Faktyczne wydatki poniesione w latach 2011-2014 na funkcjonowanie Centrów Kompetencji wyniosły ogółem 31.484 tys. zł, co stanowiło 94,2% planu po zmianach. I tak: NInA – Operator Priorytetu wydatkował 14.166,3 tys. zł (91,7% planu po zmianach), BN – 4.896 tys. zł (97,9%), NAC – 5.121 tys. zł (94,8%), NID – 4.433,9 tys. zł (97,0%), a NIMOZ – 2.867,6 tys. zł (95,6%).

Utworzenie Centrów Kompetencji było zgodne z Zaleceniami Komisji Europejskiej z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępnienia w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych, gdzie rekomendowane było tworzenie przez państwa członkowskie dużych ośrodków digitalizacyjnych jako elementów ośrodków kompetencji na rzecz rozwoju digitalizacji w Europie.

Przekazywania środków Priorytetu do Centrów Kompetencji poza trybem naboru wniosków było – w ocenie NIK – celowe, ze względu na wiodącą rolę Centrów Kompetencji w zakresie digitalizacji, ich zaangażowanie w proces decyzyjny oraz funkcję koordynującą w danych obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 592-734, 1229-1231, 1232-1238)

System nadzoru nad jednostkami pełniącymi funkcję centrów kompetencji oraz system monitoringu procesu digitalizacji

Zasady monitoringu realizacji procesu digitalizacji zostały określone w WPR Kultura+, w części dotyczącej Priorytetu „Digitalizacja”. Dostosowane zostały do obecnie obowiązujących procedur sprawozdawczych dla instytucji podległych MKiDN określonych, w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa²⁶.

W Ministerstwie opracowano formularze planistyczno – sprawozdawcze dla Centrów Kompetencji zawierające dane finansowe, merytoryczne oraz wynikowe prowadzonej działalności digitalizacyjnej.

Przedkładane przez Centra Kompetencji Ministrowi KIDN dokumenty stanowiły podstawę do sporządzenia sprawozdania z realizacji WPR „Kultura+” w danym roku oraz konstruowania wniosków dotyczących zmian w planowanych wydatkach na digitalizację. Przykładem wykorzystania wniosków z monitoringu były korekty zapisów w aktualizacji uchwały RM 179/2019 z 2012 roku. Z powodu większego niż pierwotnie zakładano w Programie zainteresowania wnioskodawców otrzymaniem dofinansowania na zadania dotyczące wykonywania kopii cyfrowych, niż projektów inwestycyjnych, konieczna była zmiana proporcji między wydatkami bieżącymi i majątkowymi w budżecie priorytetu.

(dowód: akta kontroli str. 510-524)

Beneficjenci aplikujący o środki z WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, składając wnioski, zostali zobowiązani do spełnienia minimalnych wymagań w zakresie standardów, zasad prowadzenia digitalizacji oraz parametrów technicznych jakości wykonywanych skanów określonych odrębnie dla każdej kategorii dóbr kultury. Standardy te zawarte były w dokumentach dotyczących katalogów dobrych praktyk i standardów digitalizacji dla piśmiennictwa, muzealiów, materiałów audiowizualnych oraz zabytków, które były publikowane na stronach internetowych centrów kompetencji. Wskazania tam zawarte były obligatoryjne dla wnioskodawców i ich stosowanie jest potwierdzane oświadczeniem osoby podpisującej wniosek o udzielenie dotacji. Katalogi dobrych praktyk i standardów digitalizacji były dokumentami formułowanymi przez poszczególne Centra Kompetencji dla właściwego sobie obszaru działania. Zapis dotyczący wymogu stosowania standardów przez beneficjentów jest zawarty również w regulaminie Priorytetu „Digitalizacja” na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 529, 632-639)

²⁶ Dz. Urz. MKiDN z 2013, poz. 43

Formy wsparcia dla instytucji kultury po zakończeniu Programu Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”

Digitalizacja zasobów dziedzictwa kulturowego w kolejnych latach po zakończeniu Priorytetu „Digitalizacja” przewidziana została do realizacji w ramach „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, stanowiącej załącznik do uchwały Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju kapitału społecznego 2020²⁷. W powyższym dokumencie wprowadzono działanie 4.1.3. pod nazwą „Digitalizacja, cyfrowa rekonstrukcja i udostępnianie dóbr kultury”, w którym określono planowane zadania w tym zakresie.

Zakończenie WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” nie będzie stanowiło zakończenia procesu finansowania digitalizacji zasobów kulturalnych, w tym ze środków Unii Europejskiej. Wsparcie tego typu przedsięwzięć na poziomie krajowym przewidziane zostało w Programie „Polska Cyfrowa 2014-2020” (PO PC), w ramach osi priorytetowej II. E-administracja i otwarty rząd w celu szczegółowym 4. Zwiększenie dostępności i wykorzystania informacji sektora publicznego, zaś szczegółowe zapisy dotyczące zakresu wsparcia zawarte zostaną w dokumentach wdrożeniowych, nad którymi prowadzone są prace w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 632-639)

W celu szczegółowym 4. „Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego”, w priorytecie 4.1. – „Wzmocnienie roli kultury w budowaniu spójności społecznej” przyjęto, jako kierunek działania (4.1.3.) „digitalizację, cyfrową rekonstrukcję i udostępnianie dóbr kultury”.²⁸

Z treści powyższego dokumentu wynika, że w ocenie RM wypracowanie nowego modelu udostępniania, rozpowszechniania i wykorzystywania zasobów kultury pociąga za sobą konieczność dostosowania prawa. Opracowania wymaga ustawa o narodowym zasobie audiowizualnym, a nowelizacji ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Prace nad projektem ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym trwają w Ministerstwie od 2010 r. W latach 2010-2012 działał powołany przez Ministra KiDN Zespół do spraw polityki audiowizualnej i cyfryzacji w dziedzinie kultury. W 2011 r. prace nad projektem założeń do ww. ustawy były bardzo zaawansowane, jednakże projekt nie został ukończony i skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Do chwili obecnej ustawa ta nie została uchwalona.

Prace nad projektem założeń projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym zostały zatrzymane w związku z upływem kadencji Sejmu RP, dymisją Rządu RP w 2011 roku oraz w związku ze zmianą przyjętych przez RM RP zasad legislacji²⁹. W dniu 24 listopada 2011 roku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zorganizowała seminarium poświęcone nowym zasadom prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zgodnie z przekazanymi nowymi wytycznymi prace legislacyjne Rady Ministrów obejmować miały wyłącznie projekty wynikające z expose Prezesa Rady Ministrów, konieczności implementacji prawa UE czy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

²⁷ M.P. z 2013 r., poz. 378

²⁸ W treści omawianego dokumentu Rada Ministrów przyjęła, że „podstawowym zadaniem dla współczesnego systemu ochrony i upowszechniania dóbr kultury jest „Digitalizacja” mająca na celu zarówno ochronę dziedzictwa kulturowego przed bezpowrotnym zniknięciem (przez wykonanie kopii lub rekonstrukcji cyfrowych), jak i zapewnienie wszystkim obywatelom równego dostępu do kultury przez upowszechnienie zdigitalizowanych zbiorów (np. w formie portali internetowych, udostępniania przez instytucje publiczne zdigitalizowanych zbiorów dla celów edukacyjnych, znoszenie barier dla osób wykluczonych cyfrowo). Działania, które będą podjęte, to inwentaryzacja, ocena stanu „Digitalizacja” i cyfrowa rekonstrukcja dorobku polskiej kultury, a także gromadzenie dzieł tworzonych już jako cyfrowe. Wyjątkowo pilna jest „Digitalizacja” materiałów audiowizualnych z uwagi na niską trwałość nośników, których znaczna część może ulec w niedługim czasie fizycznemu rozpadowi i utracie wartościowych treści”.

²⁹ Na podstawie pisma z dnia 24 listopada 2011 roku znak DKRM-20-22(1)/11 podpisanego przez Tomasza Arabskiego, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zalecono, aby opracowanie nowego wykazu legislacyjnego Rady Ministrów obejmowało wyłącznie projekty wynikające z expose Prezesa Rady Ministrów, konieczności implementacji prawa UE czy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym nie mieścił się w wymienionych wyżej kryteriach, nie został tym samym zaproponowany przez Ministra KiDN do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 562-590, 1182-1184)

Stwierdzone nieprawidłowości.	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	1. W Prioryecie „Digitalizacja” miernikiem wykonania digitalizacji zbiorów cyfrowych dla muzeów, zabytków, bibliotek, archiwów i wortalu audiowizualnych oraz ich udostępnienia przez Internet ustalono skan - obraz cyfrowy (dla książki jest to jedna lub dwie strony, dla obiektów - jedno zdjęcie). Jednocześnie brak jest powiązania miernika z liczbą obiektów (dóbr kultury, muzealiów, filmów, zabytków, materiałów bibliotecznych i jednostek archiwalnych książek i innych) poddanych cyfryzacji. Minister KiDN wyjaśnił, że stało się tak „ze względu na ogromne różnice pomiędzy typami zasobów, sposobem ich udostępniania i przetwarzania informacji o zdigitalizowanych obiektach. Dokumenty cyfrowe powstają poprzez skanowanie lub fotografowanie obiektów dwuwymiarowych (np. książki, czasopisma, archiwalia i rękopisy, stare druki, dokumenty ikonograficzne i kartograficzne) lub komputerowe przekształcanie dźwięku i/lub obrazu z postaci analogowej do cyfrowej (dokumenty audiowizualne). Wykonywane są także odwzorowania cyfrowe obiektów przestrzennych (muzealne obiekty trójwymiarowe, zabytki architektoniczne). Każdy rodzaj zasobu jest liczony w odmienny sposób (metry bieżące czy jednostki archiwalne, publikacje zwarte i ciągłe, zabytkowe płyty czy płyty gramofonowe), a liczba skanów jest uzależniona od przeznaczenia cyfrowego odwzorowania oryginału”. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej argumentacji i stwierdza, że liczba wykonanych skanów (odwzorowań cyfrowych) nie odzwierciedla skali digitalizacji dóbr kultury. Może ona stanowić jedynie wskaźnik uzupełniający, służący oszacowaniu nakładu pracy i środków niezbędnych do wykonania odwzorowań cyfrowych i właściwego dla danego typu zasobu opracowania metadanych. Dopiero powiązanie liczby wykonanych skanów z obiektami historycznymi (tytułami książek i czasopism, jednostkami archiwalnymi, rękopisami, starymi drukami, muzealiami, audycjami audialnymi czy audiowizualnymi, filmami i zabytkami) pozwala na uzyskanie wiedzy, jaka część dziedzictwa kulturowego została przeniesiona na nośniki cyfrowe, a jaka udostępniona. Brak powiązania skanu, jako miernika, z obiektami dóbr kultury skutkuje również brakiem możliwości ustalenia, jakie jest faktyczne zaawansowanie digitalizacji zbiorów, w stosunku do oszacowanej w 2009 r. liczby dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury prowadzonych i współprowadzonych przez Ministra. 2. Minister nie oszacował liczby dóbr kultury znajdujących się w posiadaniu instytucji kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego oraz nie zapewnił sobie wiedzy o zakresie digitalizacji prowadzonej w samorządowych instytucjach kultury, ze środków samorządu terytorialnego. Z wyjaśnień Ministra wynika, że jedynym narzędziem pozyskiwania tych informacji jest WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, ponieważ we wnioskach składanych o dofinansowanie wymogiem koniecznym, zawartym w Programie jest zapewnienie przez samorządową instytucję kultury wkładu własnego na realizację projektu dotyczącego digitalizacji na poziomie 20% kosztów projektu. Minister Kultury nie ma innych narzędzi ustawowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest to wiedza niewystarczająca, niezapewniająca między innymi informacji o prowadzeniu (lub nie) przez samorządowe instytucje kultury digitalizacji ze środków pochodzących z innych źródeł. 3. Na etapie przygotowywania WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” Minister KiDN oszacował koszty digitalizacji dóbr kultury na kwotę 2.338 mln. zł, które miały zostać poniesione w latach 2010-2020. Na różne działania związane z digitalizacją w latach 2011-2014 poniesiono nakłady w kwocie ogółem 196.741 tys. zł., co w stosunku do zaplanowanej kwoty stanowiło zaledwie 8,4%. W ocenie NIK nawet pełna realizacja założeń Priorytetu „Digitalizacja” zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym, nie wyczerpie potrzeb instytucji kultury i archiwów w powyższym zakresie. Niemożliwym jest również zakończenie

do 2020 r. digitalizacji zbiorów w szczególności, że muzea dopiero rozpoczynają budowę infrastruktury do digitalizacji zbiorów, a digitalizacja zasobów archiwów państwowych przekracza możliwości kadrowe i finansowe tych instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 519, 742, 887a)

4. NIK wskazuje na nierzetelne zaplanowanie wskaźnika dotyczącego liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych. Ustalenie ww. miernika na niewielkim poziomie 100 godz. rocznie (500 godz. ogółem, w czasie trwania Priorytetu „Digitalizacja”) w sytuacji, gdy materiałami o tym charakterze dysponowało wiele instytucji kultury uczestniczących w WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, w tym między innymi: FilMOTEKA Narodowa, Narodowe Archiwum Cyfrowe, Narodowy Instytut Audiowizualny, świadczy o braku rozeznania przez służby Ministra o zasobach audiowizualnych i audialnych znajdujących się w posiadaniu instytucji kultury oraz ich możliwościach w zakresie digitalizacji.

Ocena częściowa

W instytucjach kultury i archiwach od końca XX w. prowadzono digitalizację dóbr kultury jako jedną z form zabezpieczenia obiektu przed degradacją oraz dodatkową możliwość udostępnianie kopii cyfrowych użytkownikom z całego świata poprzez Internet.

Minister KiDN wspierał powyższą działalność instytucji kultury. Od 2007 roku uruchomił (funkcjonujący pod zmieniającymi się nazwami) program polegający na dofinansowaniu digitalizacji zbiorów. Program ten umożliwiał dofinansowanie procesu digitalizacji dziedzictwa kulturowego, tworzenie wirtualnych bibliotek i muzeów oraz infrastruktury niezbędnej do prowadzenia digitalizacji. W latach 2007-2010 w budżecie Ministerstwa funkcjonowały Programy Ministra pn.: „Dziedzictwo Kulturowe” (14.000 tys. zł) oraz „Zasoby cyfrowe” (20.000 tys. zł), w ramach których finansowana była digitalizacja materiałów bibliotecznych, archiwalnych, audiowizualnych oraz zabytków i muzealiów.

Minister opracował zasady WPR Kultura+ - pierwszego wieloletniego programu rządowego dotyczącego digitalizacji. Ustalono i zorganizowano współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego – organizatorami instytucji kultury, zapewniono środki budżetu państwa na realizację WPR Kultura+ oraz stabilne finansowanie Priorytetu. Przyjęty sposób finansowania digitalizacji uwzględniał zróżnicowanie - pod względem formalno-prawnym - beneficjentów ubiegających się o środki oraz szczegółowo i precyzyjnie określał koszty kwalifikowane w zadaniach finansowanych w ramach Priorytetu.

W 2009 r. – przed uchwaleniem WPR Kultura+ – Minister oszacował liczbę dóbr kultury znajdujących się w instytucjach kultury prowadzonych i współprowadzonych³⁰ przez Ministra, a szacunkowe wydatki z budżetu państwa, na latach 2009-2020, w związku z digitalizacją określono na kwotę 2.338 mln zł. Nie została natomiast oszacowana liczba dóbr kultury znajdująca się w posiadaniu instytucji kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego.

Minister wskazał kryteria doboru materiałów do digitalizacji, tj. użyteczność (częste wykorzystanie obiektu – potrzeby użytkowników), zły stan zachowania obiektu (zabezpieczenie przed utratą), wartość i unikatowość obiektu, konieczność uzupełnienia/scalenia cyfrowego kolekcji, ograniczona dostępność obiektu oraz szczególne znaczenie zasobów dla kultury narodowej lub regionalnej.

W latach 2011-2014 z budżetu państwa na realizację Programu Kultura+ przekazano środki w kwocie 207.134 tys. zł, z czego 95.703 tys. zł, (46,2%) na zadania objęte Priorytetem Digitalizacja. Dofinansowanie otrzymało łącznie 161 beneficjentów (po 39 w 2011 i 2012 r., 41 w 2013 r. oraz 42 w 2014 r.), w tym biblioteki, muzea, archiwa, co przyczyniło się do modernizacji obiektów działalności kulturalnej, ucyfrowienia zasobów dziedzictwa narodowego i w konsekwencji zwiększy ich bezpieczeństwo jak również zakres udostępniania.

Pomimo niezakończenia WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” trzy spośród czterech podstawowych wskaźników realizacji celu, założonych w Priorytecie Digitalizacja osiągnęło

³⁰ Wielkości szacunkowe dóbr szczegółowo opisane zostały w punkcie pt. Określenie zakresu prowadzonej digitalizacji, jej kosztów oraz efektów rzeczowych.

wartości wyższe niż zaplanowane. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. wskaźnik zrealizowane powyżej planowanych dotyczyły: liczby wybudowanych pracowni digitalizacyjnych (więcej o 45,5%), liczby wykonanych skanów dóbr kultury (więcej o 39%) oraz ponad szesnastokrotnie większej od zaplanowanej liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych.

W ocenie NIK przekroczenie realizacji wskaźnika dotyczącego liczby godzin zdigitalizowanych materiałów audialnych i audiowizualnych spowodowane było nierzetelnym zaplanowaniem tego miernika. Minister KiDN zaplanował ww. wskaźnik nie biorąc pod uwagę faktycznych potrzeb i możliwości instytucji kultury w zakresie digitalizacji. Świadczy o tym ustalenie omawianego miernika na niewielkim poziomie 100 godz. rocznie (500 godz. ogółem, w czasie trwania Priorytetu Digitalizacja) w sytuacji, gdy materiałami o tym charakterze dysponowało wiele instytucji kultury uczestniczących w WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, w tym między innymi: FilMOTEKA Narodowa, NAC, NINA.

W opinii NIK nawet pełna realizacja założeń Priorytetu Digitalizacja zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym, nie zakończy do 2020 r. digitalizacji zbiorów i nie wyczerpie potrzeb instytucji kultury i archiwów w zakresie digitalizacji. W szczególności, że muzea dopiero rozpoczynają budowę infrastruktury do digitalizacji zbiorów, a digitalizacja zasobów archiwów państwowych przekracza możliwości finansowe i kadrowe tych instytucji.

Ponadto, uwagi NIK dotyczą ustalenia obrazu cyfrowego – skanu, jako miernika zdigitalizowanych zbiorów cyfrowych oraz braku powiązania tego wskaźnika z jednostkami inwentarzowymi występującymi w instytucjach kultury, a także braku wiedzy Ministra KiDN odnośnie digitalizacji prowadzonej w samorządowych instytucjach kultury ze środków własnych.

2. Stan infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych

Stan zaawansowania tworzenia pracowni do cyfryzacji zbiorów

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007-2009 – przed wprowadzeniem Priorytetu Digitalizacja - 12 archiwów państwowych dysponowało infrastrukturą do digitalizacji oraz przechowywania danych cyfrowych. Liderem wśród archiwów było Archiwum Dokumentacji Mechanicznej przekształcone w 2008 r. w Narodowe Archiwum Cyfrowe.

W 2009 r. funkcjonowało w Polsce 30 bibliotek cyfrowych, z których część była konsorcjami kilku podmiotów. Największa była Cyfrowa Biblioteka Narodowa Polona prowadzona przez Bibliotekę Narodową.

Przed 2009 r. digitalizację zbiorów rozpoczęło 119 muzeów, ale działalność ta ograniczała się do tworzenia elektronicznych inwentarzy. Najbardziej zaawansowane były wówczas prace prowadzone w Muzeum Narodowym w Warszawie, Muzeum Pałac w Wilanowie i Państwowym Muzeum Archeologicznym w Warszawie.

Od 2005 r. Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków (aktualnie Narodowy Instytut Dziedzictwa) wykonuje inwentaryzacje obiektów zabytkowych z wykorzystaniem skanowania trójwymiarowego.

W 2009 r. pracownie wyposażone w niezbędny do cyfryzacji sprzęt i rozpoczętą digitalizację swoich zbiorów audialnych lub audiowizualnych miały trzy podmioty komercyjne, dwie instytucje filmowe, dwie państwowe instytucje kultury, jedno archiwum oraz jeden ośrodek naukowy.

W Prioryecie „Digitalizacja” zaplanowano stworzenie równomiernej sieci pracowni digitalizacyjnych, przede wszystkim w bibliotekach wojewódzkich, archiwach państwowych i muzeach państwowych. Założono, że w każdym województwie powinny powstać trzy pracownie digitalizacyjne obsługujące poszczególne kategorie zbiorów (materiały biblioteczne, archiwalia, muzealia). Poszczególne pracownie powinny tworzyć ogólnopolską sieć połączoną z Centrami Kompetencji (np. biblioteki wojewódzkie z Biblioteką Narodową, archiwa państwowe z Narodowym Archiwum Cyfrowym).

W latach 2011-2014 w ramach Priorytetu „Digitalizacja” utworzono łącznie 48 pracowni do digitalizacji zbiorów, co stanowiło o 45,5% więcej niż założona w WPR Kultura+ Priorytet

„Digitalizacja” maksymalna liczba pracowni (33), z czego w 18 – w 2011 r., 19 – w 2012 r., 6 – w 2013 r. oraz 5 – w 2014 r.³¹

(dowód: akta kontroli str. 591-734, 743-865, 1222-1223, 1227)

Koszty budowy i zakupu wyposażenia na potrzeby pracowni oraz magazynów zbiorów cyfrowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki majątkowe na budowę pracowni do digitalizacji zbiorów i zakupu wyposażenia do pracowni finansowane z Priorytetu „Digitalizacja” wyniosły w latach 2011-2014 łącznie 42.367 tys. zł. (94,4% planu po zmianach) i stanowiły 44,3% ogółu wydatków zaplanowanych w Priorytecie „Digitalizacja”. W poszczególnych latach wydatki o charakterze majątkowym wynosiły 13.701 tys. zł w 2011 r., 12.029 tys. zł w 2012 r., 9.388 tys. zł w 2013 r., oraz 7.249 tys. zł w 2014 r.

W WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” beneficjenci Programu zostali zobowiązani do zastosowania się do wymagań w zakresie standardów i zasad prowadzenia digitalizacji w ramach każdej kategorii zasobów określonych w „Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji”.

W regulaminie Priorytetu „Digitalizacja” wskazania zawarte w „Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji” są obligatoryjne dla wnioskodawców i ich stosowanie jest potwierdzane oświadczeniem osoby składającej wniosek w imieniu beneficjenta³².

(dowód: akta kontroli str. 528, 1222-1224)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister KiDN nie opracował narzędzi prawnych i finansowych, które umożliwiłyby weryfikację przestrzegania przez beneficjentów postanowień umownych dotyczących utrzymania trwałości projektów po ich zakończeniu.

WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” skończy się z upływem 2015 r. Projekty realizowane w jego ramach (stosownie do zawieranych umów) wymagają zachowania trwałości efektów w okresie pięciu lat od ich zakończenia. W ocenie Minister KiDN, zapisem gwarantującym utrzymanie przez beneficjentów trwałości efektów rzeczowych w okresie pięciu lat po zakończeniu inwestycji, była uchwała RM nr 176/2010, a weryfikacja efektów rzeczowych należy do obowiązków Operatora Priorytetu.

W załącznikach do WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, odnośnie kontroli trwałości projektów postanowiono, że „w momencie zakończenia realizacji projektu beneficjent będzie zobowiązany do zapewnienia finansowania przedsięwzięcia (utrzymanie pracowni digitalizacji i repozytorium cyfrowego) co najmniej przez pięć lat po zakończeniu realizacji inwestycji. W przypadku niewykonania umowy zgodnie z jej warunkami, przekazane beneficjentowi środki finansowe podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi, jak od zaległości podatkowych, w oparciu o tryb egzekucji administracyjnej”.

³¹ Pracownie do digitalizacji zbiorów powstały między innymi w:

- archiwach państwowych w Poznaniu, Kaliszu, Lesznie, Siedlcach, Krakowie, Archiwum Głównym Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych,
- państwowych instytucjach kultury: Muzeum Narodowym w Krakowie, w Warszawie, Muzeum Zamek Królewski w Warszawie, Muzeum Pałac w Wilanowie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej, Instytut Teatralny, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych (WFDiF),
- samorządowych instytucjach kultury: Bibliotece Publicznej m.st. Warszawy, Książnicy Podlaskiej, Bibliotece Publicznej w Radomiu, Muzeum Historii Żydów Polskich, Muzeum Miejskie w Suchoj Beskidzkiej, Muzeum Narodowym w Gdańsku, Muzeum Piśmiennictwa i Muzyki Kaszubsko-Pomorskiej w Wejcherowie, Muzeum Górnolaskie w Bytomiu, Muzeum Narodowe w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 743-865, 1222)

³² Podobne rozwiązanie przyjęto w Programie Ministra KiDN „Dziedzictwo kulturowe” priorytet „Ochrona i cyfryzacja dziedzictwa kulturowego”, który działa na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji (Dz. U. Nr 177, poz. 1447 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz. U. Nr 118, poz. 797). W programie tym obligatoryjnym wymogiem dla beneficjentów programu jest złożenie oświadczenia o zastosowaniu się do standardów jako minimalnych wymagań zawartych w katalogach dobrych praktyk i zaleceniach dotyczących poszczególnych typów zbiorów.

W ocenie NIK przytoczone powyżej zapisy są niewystarczające w szczególności dlatego, że Operator Projektu – INIA nie mieści się w kategorii instytucji wymienionych w art. 5 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jako podmiot uprawniony do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 § 1 pkt. 1a cytowanej ustawy, to jest do egzekucji niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 637, 727, 536)

2. W dokumentach pn. „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020” oraz „Strategia digitalizacji zbiorów audiowizualnych w Polsce na lata 2010-2020” nie określono liczby ani powierzchni pracowni niezbędnych do digitalizacji. Nie zostały również określone parametry i rodzaj sprzętu, wyposażenie komputerów oraz liczba niezbędnych repozytoriów zbiorów cyfrowych.

W kolejnych zmianach wprowadzanych do WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” liczba planowanych pracowni do digitalizacji zbiorów była systematycznie zmniejszana i wynosiła:

- 45-50 pracowni w uchwale RM nr 176/2010 z dnia 12 października 2010 r.,
- 36-41 obiektów w uchwale RM nr 238/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.,
- 30-33 pracowni w uchwale RM nr 213/2012 z dnia 27 grudnia 2012 r.

Minister KiDN podał, że potrzeby techniczne do prowadzenia digitalizacji dóbr kultury są specyficzne, wiele elementów jest od siebie współzależnych, dlatego wszelkie wyliczenia mają charakter orientacyjny, uzależniony od aktualnych rozwiązań technologicznych, które podlegają intensywnym zmianom.

W ocenie NIK wybudowanie większej liczby nowych pracowni do digitalizacji zbiorów o 45,5% w stosunku do planu po zmianach jest efektem systematycznego zmniejszania liczby zaplanowanych do wybudowania pracowni, co świadczy o braku rozeznania faktycznych potrzeb instytucji kultury, archiwów i bibliotek w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 4-68, 71-502, 531, 592-734, 65-66)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą osiągnięte zostały efekty rzeczowe dotyczące liczby nowych pracowni do digitalizacji zbiorów i ich wyposażenia. NIK zwraca jednak uwagę, że oddanie do użytkowania większej liczby pracowni od zaplanowanej (o 45,5%) jest efektem nierzetelnego planowania, ponieważ Minister nie oszacował ani liczby pracowni niezbędnych do właściwej realizacji celów priorytetu, ani wielkości ich powierzchni. Trzykrotna (w ciągu trzech lat) zmiana (zmniejszanie) liczby zaplanowanych do budowy pracowni świadczy o braku rozeznania przez służby Ministra faktycznych potrzeb w tym zakresie.

W WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” beneficjenci Programu zostali zobowiązani do zastosowania się do wymagań w zakresie standardów i zasad prowadzenia digitalizacji w ramach każdej kategorii zasobów określonych w „Katalogu Dobrych Praktyk i Standardów Digitalizacji”, co NIK ocenia pozytywnie.

Minister KiDN nie opracował i nie wprowadził dodatkowych (oprócz przepisów uchwały RM nr 179/2010 ze zm.) narzędzi prawnych i finansowych w celu weryfikacji przestrzegania przez beneficjentów postanowień umownych dotyczących obowiązku utrzymania trwałości projektów po ich zakończeniu, przez okres pięciu lat. W ocenie NIK, może to w znacznym stopniu utrudnić Operatorowi kontrolę wykonywania beneficjentów przez zobowiązań wynikających z podpisanych umów. Ponadto Operator, ze względu na przepisy art. 5 § 1 w związku art. 2 § 1 pkt. 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie posiada możliwości egzekucji niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych.

3. Upowszechnienie zdigitalizowanych zbiorów, w tym zasadność włączenia tego procesu do digitalizacji

Zasadność włączenia upowszechniania zasobów cyfrowych do procesu digitalizacji

Opis stanu faktycznego

Celem digitalizacji jest zarówno potrzeba ochrony i zachowania dorobku kulturowego, jak i zainteresowanie odbiorców zbiorami. Digitalizacja jest procesem, którego niezbędnymi elementami jest przygotowanie materiału wyjściowego, wytwarzanie cyfrowych odwzorowań, opatrywanie ich stosownym opisem i metadanymi, bezpieczne przechowywanie kopii, przetwarzanie i udostępnianie w celach naukowych, komercyjnych, edukacyjnych.

Zainteresowanie odbiorców zbiorami było ważnym kryterium skierowania części zasobów w pierwszej kolejności do digitalizacji. W sytuacji, gdy efekty procesu są szybko i powszechnie dostępne dla jak największej liczby obywateli zainteresowanych prezentowanymi treściami, udostępnianie cyfrowych kopii obniży koszty instytucji związane z obsługą osób pragnących mieć dostęp do zbiorów. Upowszechnienie zasobów cyfrowych ma również na celu zabezpieczenie oryginalnych materiałów przed nadmierną eksploatacją, stymulacja ich zainteresowania większą ilością zbiorów, a w przypadku muzeów - zachęcenie do wizyty w placówce i zapoznania się z oryginałami. Ponadto ze względu na ograniczenia prawne instytucja może udostępniać cyfrowe odwzorowania swoich zbiorów w swojej siedzibie.

(dowód: akta kontroli str. 592-734)

Realizacja założeń Priorytetu „Digitalizacja” w zakresie udostępnienia materiałów cyfrowych

W załącznikach do WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”, w części dotyczącej „Kryteriów merytorycznej oceny wniosków” wskazano, że celem oceny merytorycznej ma być wyłonienie najlepszych projektów spośród tych, które spełniły wymagania formalne i utworzenie rankingu. Celem digitalizacji było również udostępnienie w Internecie zasobów przeniesionych na zapis cyfrowy.

W kolejnych zmianach wprowadzanych do WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” liczba planowanych do udostępnienia w Internecie skanów dóbr kultury (muzealiów, materiałów bibliotecznych, zabytków) była systematycznie zwiększana, tj. w latach 2010-2013 zaplanowana do udostępnienia w Internecie liczba skanów wzrosła od 770,1 tys. do 855,6 tys. skanów.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. w ramach realizacji Priorytetu „Digitalizacja” przez Internet udostępniono 9.590.400 skanów zdigitalizowanych materiałów, co oznacza realizację wskaźnika na poziomie 69,5% w stosunku do zaplanowanej (po zmianach) w priorytecie, wartości wskaźnika wynoszącej od 12.415,1 tys. do 13.797,6 tys. udostępnionych skanów.

Wszelkie działania dotyczące udostępniania zbiorów cyfrowych w Internecie są regulowane ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych, która stanowi, że publicznie rozpowszechnianie bez żadnych ograniczeń mogą być utwory, do których wygasły autorskie prawa majątkowe.

(dowód: akta kontroli str. 637, 592-734, 1185-1186, 1219, 1227)

Czynniki opóźniające upowszechnienie zasobów cyfrowych

W okresie objętym kontrolą głównymi barierami opóźniającymi lub uniemożliwiającymi udostępnienie zdigitalizowanych zbiorów cyfrowych były:

- obowiązujące przepisy ustawy o prawach autorskich oraz prawach pokrewnych, w tym ochrona wizerunku osób sportretowanych na fotografiach wynikająca z ww. ustawy;
- problem tzw. zbiorów osieroconych, co do których brak jest wiedzy o autorach i możliwości stosowania ustawy o prawie autorskim, wysokie składki dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami np. prawami Stowarzyszenia Związek Autorów

i Kompozytorów Scenicznych (ZAIKS), zwłaszcza dla tzw. „wysokiej kultury” i wysokie opłaty z tytułu wykorzystania utworów, blokujące upowszechnienie w sieci utworów z obszaru tzw. wielkich praw;

- brak krajowych rozwiązań w zakresie: koordynacji procesu upowszechniania, systemu finansowania, ujednolicenia standardów katalogowania i wykonywania cyfrowych wizerunków, schematów opisu i wymiany danych oraz systemu szkoleń,
- brak wykwalifikowanej kadry mogącej realizować zadania w ramach nowych specjalności związanych z realizacją procesów digitalizacji (m.in. administracja programem do ewidencji i zarządzania zbiorami, wytwarzanie cyfrowych odwzorowań, udostępnianie zasobów za pośrednictwem narzędzi internetowych, weryfikacja zbiorów pod kątem prawnego-autorskim),
- brak środków finansowych na digitalizację (poza środkami z WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”),
- niepewność jednostek odnośnie źródeł finansowania digitalizacji po zakończeniu WPR „Kultura+” Priorytet „Digitalizacja”.

Po zakończeniu WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” jednym z możliwych źródeł finansowania digitalizacji będą środki Unii Europejskiej, a wsparcie digitalizacji dóbr kultury przewidziane zostało w Programie „Polska Cyfrowa 2014-2020”.

(dowód: akta kontroli str. 1220-1221)

Działalność legislacyjna Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Bariery uniemożliwiające lub opóźniające możliwość udostępnienia zdigitalizowanych materiałów cyfrowych w Internecie dotyczące obowiązujących przepisów z zakresu praw autorskich oraz praw pokrewnych, ochrony wizerunku osób sportretowanych na fotografiach, wynikające z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, problem tzw. zbiorów osieroconych, co do których brak jest wiedzy o autorach i o możliwości stosowania ustawy o prawie autorskim oraz wysokie składki dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami np. ZAIKS zostały zdefiniowane na etapie przygotowywania założeń do Priorytetu „Digitalizacja”, tj. w 2009 r. w dokumencie zatytułowanym „Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020”.

Dodatkowo w świetle ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych³³ (dalej: ustawa o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych) problematyczne jest systematyczne gromadzenie egzemplarza obowiązkowego publikacji elektronicznych, które nie spełniają wymagań dla publikacji określonych w art. 2 ustawy, m.in. stron internetowych. Skutkiem może być pozbawienie użytkowników współczesnych oraz przyszłych pokoleń możliwości dostępu do zasobów archiwalnych polskiego Internetu, co według cytowanego dokumentu jest nieodwracalną stratą dla polskiej kultury.

Nie uregulowano również kwestii gromadzenia, udostępniania, archiwizacji zasobów internetowych bez zgody ich właścicieli, co utrudniało proces ich archiwizacji.

W ww. dokumencie wskazano również, że:

- istotną kwestią wydaje się modyfikacja ustawy w zakresie praw autorskich i pokrewnych lub tworzenie nowych zapisów,
- niezbędna jest możliwie jak najszybsza nowelizacja ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych, uwzględniająca całość polskiej przestrzeni internetowej (z wyłączeniem stron internetowych tworzonych przez instytucje objęte zakresem działania archiwów państwowych),
- niezbędne jest podjęcie działań dotyczących legislacji w zakresie gromadzenia i udostępniania archiwizowanych zasobów internetowych bez zgody ich właścicieli, powinna być jednym z najważniejszych celów strategicznych bibliotek.

(dowód: akta kontroli str. 4-68, 592-734, 1181, 1185-1187)

³³ Dz. U. z 1996 Nr 152 poz. 722, ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister KiDN podejmował nieskuteczne działania legislacyjne w celu likwidacji zidentyfikowanych na etapie tworzenia WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” barier prawnych, ograniczających lub uniemożliwiających udostępnienie w Internecie zdigitalizowanych zasobów, uzyskanych podczas realizacji Priorytetu „Digitalizacja”. Dotyczyło to:
 - nowelizacji ustaw o prawie autorskim i prawach pokrewnych,
 - opracowania projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym.

Działania Ministra KiDN nie doprowadziły do opracowania projektów aktów prawnych i ograniczały się do prowadzenia konsultacji oraz dokonywania analiz.

Jacek Olbrych, Dyrektor Generalny w MKiDN w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że: w priorytecie „Digitalizacja” zastosowano rozwiązanie polegające na obowiązku udostępniania zdigitalizowanych materiałów za pośrednictwem stron internetowych, z uwzględnieniem wszelkich autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych. Obowiązek udostępniania dotyczy 75% zbiorów zdigitalizowanych w ramach zadania dofinansowanego w priorytecie. Odpowiedzialność za naruszenie praw autorskich i pokrewnych leży po stronie wnioskodawcy, ale regulamin priorytetu zakłada możliwość zakupu praw autorskich do zasobów. Wskazał, iż dyspozycja zawarta w ustawie o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych³⁴ ma na celu przede wszystkim archiwizację krajowego dorobku wydawniczego, ochronę dziedzictwa narodowego przed zniszczeniem, a dopiero w dalszej perspektywie udostępnianie zbiorów.

Odnosnie projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym, Dyrektor Generalny podał między innymi, że propozycje ewentualnych zmian legislacyjnych mogą się pojawić dopiero po zakończeniu prac analitycznych i prawnych, ponieważ archiwizacja Internetu jest trudna, z powodu niejednorodnego statusu prawnego zamieszczanych tam treści, związanego z ochroną własności intelektualnej, ochroną danych osobowych, a także z uwarunkowaniami technologicznymi. Jest to ponadto zadanie bardzo kosztowne. Podał również, że NAC, w ramach swoich obowiązków zabezpieczało wybrane strony internetowe z domeny gov.pl.

W ocenie NIK skutkiem powyższych zaniechań jest brak pełnej możliwości udostępnienia zdigitalizowanych materiałów.

2. Minister nie podjął skutecznych działań legislacyjnych w celu dostosowania prawa polskiego do zmian wynikających z dyrektywy UE w sprawie sposobów korzystania z utworów osieroconych, do czego państwa członkowskie zostały zobowiązane w art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. Opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektu stosownej nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych należało, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁵, do kompetencji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Powyższa dyrektywa przewiduje ograniczone korzystanie z utworów osieroconych poprzez ich upublicznienie przez publicznie dostępne biblioteki, placówki oświatowe oraz muzea, a także przez archiwa, instytucje odpowiedzialne za dziedzictwo filmowe lub dźwiękowe oraz nadawców publicznych mających siedzibę w państwach członkowskich, w celu realizacji ich zadań leżących w interesie publicznym. Dyrektywa wprowadziła jednocześnie definicje utworu osieroconego. Zgodnie z tą definicją utwór lub fonogram uznaje się za utwór osierocony, jeżeli żaden z podmiotów uprawnionych do niego nie jest znany lub, nawet jeżeli chociaż jeden z nich jest znany, żaden nie został odnaleziony pomimo starannego poszukiwania podmiotów uprawnionych. Do czasu zakończenia czynności

³⁴ Aktem wykonawczym do ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych jest rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki w sprawie wykazu bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz zasad i trybu ich przekazywania (Dz. U. z 1997 r. Nr 29 poz. 161).

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

kontrolnych, tj. do dnia 28 lutego 2015 r., prawo polskie nie zostało dostosowane do powyższej dyrektywy.

Dyrektor Generalny w MKiDN podał, że „rządowy etap prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, wdrażającej m.in. dyrektywę 2012/28/AE w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych, został zainicjowany w III kwartale 2014 r. (w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów projekt był oznaczony jako UC123). Projekt ten obejmuje także inne kwestie istotne z punktu widzenia digitalizacji dóbr kultury, takie jak zmiany w zakresie dozwolonego użytku publicznego (w tym w zakresie bibliotek) oraz wprowadzenie mechanizmu udostępniania utworów niedostępnych w handlu (...)”.

Zdaniem NIK, termin wyznaczony przez art 9 ust. 1 dyrektywy UE w sprawie korzystania z utworów osieroconych, tj. ponad dwa lata był odpowiednio długi, aby Polska – jako państwo członkowskie wprowadziła w życie przepisy ustawowe i wykonawcze niezbędne do wykonania tej dyrektywy.

3. Ministerstwo w sprawozdaniach z realizacji WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” nierzetelnie informowało o stopniu realizacji wskaźnika osiągnięcia celu jakim była liczba skanów udostępniona w Internecie.

Jedynie w sprawozdaniu z realizacji WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” za 2011 r. Ministerstwo wykazało stopień realizacji wskaźnika dotyczącego liczby skanów udostępnionych przez Internet (1.055.239 skanów). W sprawozdaniach z lat 2012 – 2013³⁶ nie zamieszczono informacji dotyczącej stopnia realizacji tego wskaźnika.

Stosownie do § 16 pkt 3 zarządzenia Nr 25 Ministra KiDN z dnia 24 września 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MKiDN³⁷ do zadań własnych Departamentu Mecenatu Państwa (DMP) należy między innymi: wspieranie digitalizacji dóbr kultury oraz koordynacja działań Ministerstwa w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego w obszarze kultury, w szczególności poprzez: koordynację prac centrów kompetencji MKiDN ds. digitalizacji, a zwłaszcza określanie kluczowych zadań w zakresie digitalizacji dóbr kultury, monitoring ich realizacji, prowadzenie i koordynacja problematyki digitalizacji i cyfrowego udostępniania dóbr kultury w instytucjach podległych lub nadzorowanych przez Ministerstwo.

Stosownie do § 8 ust. 1 cytowanego zarządzenia dyrektor departamentu odpowiada za całokształt rozpatrywanych i prowadzonych spraw.

Pani Zina Jarmoszuk, Dyrektor DMP stwierdziła, że: w posiadaniu Departamentu Mecenatu Państwa znajdują się dane dotyczące wartości wskaźników, które zostały zaplanowane w macierzy logicznej Priorytetu „Digitalizacja” realizowanego w ramach WPR „Kultura+” z lat 2011-2013. W sprawozdaniu z realizacji WPR Kultura+ za lata 2012 i 2013 ujęto wskaźniki wynikające z macierzy logicznej bez uwzględnienia miernika dotyczącego liczby skanów udostępnionych przez Internet. W takim kształcie zbiorcze sprawozdania z realizacji WPR „Kultura+” za lata 2012-2013 przekazano do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wymienione podmioty nie zgłosiły zastrzeżeń wskazujących na konieczność uzupełnienia danych o wartość tego miernika.

(dowód: akta kontroli str. 735-742, 1177-1801)

Według NIK sprawozdania składane najwyższym organom państwa powinny zawierać przynajmniej informacje dotyczące realizacji wskaźników bezpośrednio określonych w WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja”.

NIK negatywnie ocenia niewypracowanie nowego modelu udostępniania, rozpowszechniania i wykorzystywania archiwizowanych zasobów kultury. Opracowania wymaga ustawa o narodowym zasobie audiowizualnym, a nowelizacji ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Działania legislacyjne Ministra Kultury w zakresie

Ocena częściowa

³⁶ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych sprawozdanie z realizacji WPR „Kultura+”, w tym Priorytetu „Digitalizacja” za 2014 r. nie zostało jeszcze sporządzone.

³⁷ Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 3.

likwidacji zidentyfikowanych w 2009 r. na etapie tworzenia WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” barier prawnych, ograniczających lub uniemożliwiających udostępnienie w Internecie zdigitalizowanych zasobów, uzyskanych podczas realizacji Priorytetu „Digitalizacja” były nieskuteczne i nie doprowadziły do przekazania pod obrady Rady Ministrów żadnego projektu legislacyjnego w niniejszym zakresie.

Minister nie podjął skutecznych działań w celu dostosowania prawa polskiego do zmian wynikających z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych.

Ponadto sprawozdania z realizacji WPR Kultura+ Priorytet „Digitalizacja” z lat 2012 i 2013 były sporządzone nierzetelnie z powodu braku w nich informacji o realizacji wskaźnika dotyczącego liczby skanów udostępnionych przez Internet, mimo że informacje takie były gromadzone przez Operatora Priorytetu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu przyspieszenie procesu digitalizacji dóbr kultury poprzez zapewnienie finansowania tego procesu w instytucjach kultury na poziomie odpowiadającym szacunkom MKiDN z 2009 r.
2. Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia, jako podstawowego miernika realizacji celu w Prioryecie „Digitalizacja”, jednostki inwentarzowej występującej w instytucjach kultury oraz powiązanie tego miernika z liczbą wykonanych skanów.
3. Przygotowanie i zapewnienie wdrożenia rozwiązania, które pozwoliłoby Operatorowi Priorytetu „Digitalizacja” dokonywać weryfikacji zobowiązań beneficjentów, wynikających z obowiązku utrzymania trwałości projektów po zakończeniu WPR „Kultura+”.
4. Podjęcie działań legislacyjnych dotyczących likwidacji ograniczeń w zakresie udostępniania zdigitalizowanych dóbr kultury, tym w szczególności przygotowania projektu ustawy o narodowym zasobie audiowizualnym oraz zmiany przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.
5. Dostosowanie prawa polskiego do zmian wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych.
6. Wykazywanie w sprawozdaniach z wykonania WPR „Kultura+” informacji dotyczących realizacji wszystkich wskaźników ujętych w macierzy logicznej Priorytetu „Digitalizacja”.
7. Zapewnienie otrzymywania przez Ministra informacji o nakładach na digitalizację prowadzoną w samorządowych instytucjach kultury z ich środków własnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

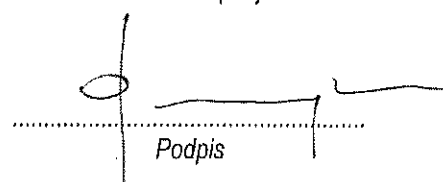
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa , dnia 28 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



Podpis