



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.005.01.2015

P/15/028

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/028 – Rozwój czytelnictwa w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Joanna Hołowacz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92541 z dnia 17 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Biblioteka Narodowa w Warszawie, Al. Niepodległości 213, 01-086 Warszawa, dalej BN lub Biblioteka
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Tomasz Makowski, Dyrektor, dalej Dyrektor Biblioteki lub Dyrektor BN (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

W latach 2012-2015 Biblioteka prawidłowo zarządzała programami zakupu nowości wydawniczych dla bibliotek publicznych. Opracowała niezbędne dokumenty pozwalające na wdrożenie, realizację i rozliczenie programów, innych przedsięwzięć dotyczących czytelnictwa oraz opracowywania opisów katalogowych zbiorów bibliotecznych. Ustalono zasady i kryteria przyznawania środków oraz sposoby informowania potencjalnych beneficjentów o terminach i warunkach naborów wniosków o dofinansowanie. Wdrożone zostały przejrzyste zasady udostępniania zbiorów bibliotecznych w czytelniach oraz reguły ich kopiowania przez czytelników. W latach 2012-2015 stosowano przejrzyste zasady reprografii zbiorów bibliotecznych czytelnikom.

Biblioteka, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, prawidłowo dokonywała oceny wniosków o dofinansowanie, wyboru beneficjentów oraz rozliczenia dofinansowania udzielonego w ramach programów zakupu nowości wydawniczych. Prowadziła intensywne działania na rzecz upowszechniania czytelnictwa, m.in. poprzez zwiększanie zdolności małych bibliotek do nabywania nowości wydawniczych, w tym dla dzieci i młodzieży. Udzielanie wsparcia finansowego placówkom bibliotecznym, zwłaszcza w niewielkich ośrodkach, doprowadziło do zwiększenia ich zasobów (liczby woluminów), powiększając w ten sposób ofertę czytelniczą i zwiększając ich atrakcyjność. Biblioteka prawidłowo wykorzystwała dotacje celowe na badanie i analizy stanu czytelnictwa, ewaluację Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020² oraz zadania utworzenia i realizacji Korpusu Publikacji Polskich. BN terminowo przekazywała do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprawozdania o wykorzystaniu dotacji celowych.

Założone efekty działań Biblioteki w ramach realizowanych programów przekraczały wielkości ustalone w tych programach. BN osiągnęła zaplanowane efekty rzeczowe (mierniki) w umowach o udzielenie dotacji celowych na realizowane zadania, zawartych z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zdaniem NIK, niepokojący jest spadek wskaźników czytelnictwa w bibliotekach corocznie dofinansowywanych w ramach zakupu nowości wydawniczych, zwłaszcza liczby

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości 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.

² Dalej zwanego „NPRCz”.

czytelników i wypożyczeń na 100 mieszkańców (odpowiednio w 55 i 57% bibliotek), liczby czytelników dziecięcych i młodzieżowych do lat 19 (w 64% bibliotek), jak również liczby zakupionych książek na 100 mieszkańców oraz liczby zakupionych książek dla dzieci i młodzieży na jednego czytelnika dziecięcego i młodzieżowego (odpowiednio w 42 i 39% bibliotek).

Nieprawidłowości polegały na: stosowaniu nieprzewidzianych ustawą o finansach publicznych niewspółmiernych i nieuzasadnionych z punktu widzenia celowości sankcji za wykorzystanie dotacji niezgodnie z umowami, bezzasadnym zaliczeniu do przychodów Biblioteki części środków zwracanych przez beneficjentów z tytułu odsetek od nieterminowo rozliczonych kwot oraz niedokonania ich zwrotu do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, niekonsekwentnym stosowaniu przepisów regulaminowych w odniesieniu do wniosków obarczonych błędami formalno-prawnymi oraz nieprzekazywaniu beneficjentom nadpłaconych kwot z tytułu zwrotów części dofinansowania.

Uwagi NIK dotyczyły zaniechania przez Bibliotekę wprowadzenia ewaluacji działań NPRCz w założeniach Planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz nieprzeprowadzenia takiej ewaluacji w Raporcie z badania czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość zarządzania programami dotyczącymi rozwoju czytelnictwa.

1.1. Działania i programy Biblioteki

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art.16 ust.1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach³ Biblioteka Narodowa jest centralną biblioteką państwa, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Do zadań Biblioteki Narodowej należy prowadzenie działalności bibliotecznej, bibliograficznej, naukowej, informacyjnej, konserwatorskiej, poradniczej, wydawniczej, wystawienniczej i usługowej (art. 17 ust. 1 cyt. ustawy).

W latach 2012-2015 Biblioteka realizowała działania i programy związane z rozwojem czytelnictwa, zakupem nowości wydawniczych do bibliotek, badaniem stanu czytelnictwa, pracami nad Korpusem Publikacji Polskich. Od 2014 r. BN realizowała ww. działania w ramach NPRCz, finansowane z budżetu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Na realizację zadań Biblioteka otrzymała dotacje celowe w łącznej wysokości 75.048,2 tys. zł (w tym w ramach NPRCz 54.048,2 tys. zł). Otrzymane i wydatkowane środki prawidłowo ewidencjonowano w księgach rachunkowych BN. Niezależnie od powyższego Biblioteka prowadziła działania promujące czytelnictwo: „Imieniny Jana Kochanowskiego”, „Narodowe czytanie Pana Tadeusza”, „Czytanie to męska rzecz”, „Narodowe czytanie Aleksander Fredro”, „Narodowe czytanie Trylogii Henryka Sienkiewicza” oraz „Noc Bibliotek”. Prowadzone były także akcje promocyjne na portalu Facebook, spotkania z pisarzami, poetami oraz podróżnikami, którzy zachęcali do czytania książek. Do promocji czytelnictwa wykorzystywana jest także Cyfrowa Biblioteka Narodowa Polona, pozwalająca na korzystanie ze zdigitalizowanych zbiorów Biblioteki.

W 2012 r. Biblioteka otrzymała łącznie z budżetu Ministra 21.000 tys. zł, w tym: na dofinansowanie zadań bieżących objętych mecenatem państwa w ramach programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” (20.000 tys. zł), na „Badania i analizy stanu czytelnictwa różnych grup społecznych dotyczące Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa” – 200 tys. zł oraz na „Utworzenie Korpusu Publikacji Polskich (retrokonwersję zbiorów BN) w ramach pilotażu Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa” - 800 tys. zł.

W 2013 r. dotacja celowa z budżetu Ministra (20.000 tys. zł) przeznaczona była na dofinansowanie zadań w ramach programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek”.

³ Dz. U. z 2012 r, poz. 642 ze zm., zwana dalej „ustawą o bibliotekach”.

Kontynuowane w 2013 r. prace nad retrokonwersją były finansowane były ze środków własnych BN, otrzymanych jako dotacja podmiotowa.

W 2014 r., w ramach NPRCz Biblioteka otrzymała dotacje celowe budżetu Ministra w łącznej kwocie 24.748,2 tys. zł, w tym: na realizację programu „Badania czytelnictwa i ewaluacja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020” - 242,6 tys. zł; realizację zadania „Korpus Publikacji Polskich w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020” - 2.000 tys. zł, dofinansowanie bibliotek w ramach programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” - 22.505,6 tys. zł (Priorytet I – Zakup nowości wydawniczych do bibliotek – 20.000 tys. zł oraz Priorytet II – Zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych zgodnie z potrzebami partnerskich bibliotek szkolnych szkół stopnia podstawowego i gimnazjów – 2.505,6 tys. zł).

W 2015 r. w ramach NPRCz środki w łącznej wysokości 29.300 tys. zł przeznaczone mają zostać na realizację: dofinansowania w ramach programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” - 25.000 tys. zł; programu „Badania czytelnictwa i ewaluacja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa” - 300 tys. zł; programu „Korpus Publikacji Polskich” - 3.000 tys. zł oraz na kontynuację prac związanych z rozwojem systemu ACADEMICA⁴ - 1.000 tys. zł. Kontynuacja polegać ma na rozbudowie oprogramowania poprzez dopisanie funkcji obsługi modułu do segmentacji, korekty i strukturyzacji plików ALTO prasy codziennej. Wykonanie zadania przewidywane jest w okresie październik – grudzień 2015 r. Do 30 czerwca 2015 r. nie poniesiono wydatków z dotacji, natomiast prowadzono prace mające na celu przygotowanie dokumentacji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-34, 1282-1289, 1326-1331)

Do realizacji ww. działań i programów dyrektor Biblioteki powoływał zespoły zadaniowe. Do zadań Zespołu ds. Programu Biblioteki Narodowej Zakup nowości wydawniczych do bibliotek, powołanego zarządzeniem Dyrektora BN z dnia 17 stycznia 2011 r., należała m.in. współpraca z Zespołem Sterującym ds. zakupu nowości wydawniczych do bibliotek, współpraca z Instytutem Książki i Czytelnictwa BN przy opracowaniu kryteriów i zasad rozdziału dotacji, opracowanie regulaminu programu i wzorów dokumentów, prowadzenie naboru wniosków, sprawdzanie zgodności z umową rozliczeń składanych przez biblioteki, przygotowywanie sprawozdań i raportów z realizacji programu. W latach 2012-2013 i w 2015 r. w skład Zespołu wchodziło czterech pracowników BN, zaś w 2014 r. - pięciu.

W dniu 25 września 2012 r. Dyrektor BN utworzył, na okres od 1 października 2012 r. do 31 grudnia 2012 r., Zespół Zadaniowy „Korpus Publikacji Polskich”. Jego zadaniem było tworzenie bazy opisów katalogowych wszystkich książek, czasopism, map, płyt CD i DVD z muzyką i filmami, audiobooków, poprzez wprowadzenie rekordów bibliograficznych i haseł wzorcowych do bazy katalogowej Millennium. Opracowaniu podlegały: książki wydane przed i po 1801 r., czasopisma, dokumenty kartograficzne, dokumenty dźwiękowe i audiowizualne, dokumenty życia społecznego, druki muzyczne. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. czynności z tym związane wykonywało 87 pracowników BN. Zarządzeniem z dnia 31 stycznia 2013 r. powołany został kolejny Zespół Zadaniowy „Korpus Publikacji Polskich”. Opracowaniu podlegały: książki, czasopisma, mapy, nagrania dźwiękowe i audiowizualne, druki ulotne, nuty. Wykonywało je 23 pracowników BN, w 2014 r. 29, a wg stanu na 23 lipca 2015 r. 21 pracowników BN.

Zarządzeniem Dyrektora BN z dnia 11 lipca 2014 r. utworzony został dwuosobowy Zespół Zadaniowy do Spraw Ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa (na okres do dnia 31 grudnia 2014 r.). Do jego zadań należało: przygotowanie wskaźników pozwalających określić populację czytelników wśród Polaków w wieku co najmniej 15 lat; przygotowanie wskaźników pozwalających określić wykorzystanie księgozbiorów bibliotek publicznych w przeliczeniu na 100 mieszkańców oraz przygotowanie rocznego raportu

⁴ Projekt ten powstał z inicjatywy Fundacji na rzecz Nauki Polskiej i był finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Polegał na utworzeniu cyfrowej bazy książek i czasopism naukowych (170 tysięcy zeskanowanych publikacji naukowych) oraz ich udostępnieniu dzięki wdrożeniu systemu wypożyczeń międzybibliotecznych plików elektronicznych.

ewaluacyjnego. Zarządzeniem z 13 lutego 2015 r. utworzono kolejny Zespół do powyższych spraw, złożony z dwóch pracowników BN oraz jednej osoby spoza BN.

(dowód: akta kontroli str. 35-52)

1.2. Kryteria i zasady rozdziału dotacji na zakup nowości wydawniczych

Opis stanu
faktycznego

W styczniu 2005 r. Ministerstwo Kultury – Departament Współpracy z Samorządami i Upowszechniania Kultury - przekazało Bibliotece do rozważenia propozycje kryteriów podziału środków na zakup nowości wydawniczych. Ministerstwo zaproponowało, aby dotacje przyznawać wyłącznie tym jednostkom samorządu terytorialnego, które prowadzą biblioteki mające status instytucji kultury lub które są częścią innych instytucji kultury. Wysokość dotacji dla poszczególnych województw miała zostać określona na podstawie liczby mieszkańców, liczby czytelników oraz poziomu rozwoju ekonomicznego. Ponadto przy ustalaniu wysokości dotacji dla poszczególnych bibliotek miały być uwzględniane następujące kryteria: księgozbiór w woluminach na 100 mieszkańców, liczba czytelników na 100 mieszkańców, liczba wypożyczeń na 100 mieszkańców, liczba zakupów nowości wydawniczych na 100 mieszkańców w okresie ostatnich trzech lat oraz budżet jednostki samorządu terytorialnego na jednego mieszkańca. Warunkiem przyznania dotacji miał być udział organizatora biblioteki w zakupie wydawnictw, a odstępianie od tej zasady mogło być możliwe w wyjątkowych przypadkach. Minimalna kwota dotacji wynosić miała 1.500 zł, natomiast maksymalna - dla wojewódzkiej biblioteki publicznej (wbp) - nie mogła przekroczyć 5% kwoty przewidzianej dla całego województwa.

Na pierwszym posiedzeniu Zespołu Sterującego ds. rozwoju bibliotek i poprawy jakości i dostępności zbiorów w 2005 r. ustalano zasady podziału dotacji⁵. W 2006 r. Zespół Sterujący i dyrektorzy bibliotek zarekomendowali Ministrowi utrzymanie zasad i kryteriów podziału dotacji wprowadzając modyfikację dotyczącą zwiększenia dotacji dla wojewódzkich bibliotek publicznych działających w woj. lubuskim i kujawsko-pomorskim (20%). W 2009 r. w związku z obniżeniem dotacji na zakup nowości Zespół Sterujący zaproponował, aby łączna kwota dotacji na zakup nowości przydzielona wbp i bibliotekom sieci miejskiej w mieście wojewódzkim nie mogła przekroczyć 10% dotacji przydzielonej dla danego województwa, a w województwie kujawsko-pomorskim i lubuskim – 13%.

(dowód: akta kontroli str. 444-469)

Obowiązujące w latach 2012-2014 „Kryteria i zasady rozdziału dotacji na zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych” przewidywały, że podział dotacji na 16 województw przygotowany zostanie w oparciu o kryterium demograficzne (wg liczby ludności) i kryterium czytelnicze (wg liczby czytelników na 100 mieszkańców). Biblioteki wojewódzkie mogły stosować inne, uzupełniające kryteria indywidualne uwzględniające specyfikę regionu lub odnoszące się do szczególnych sytuacji zaistniałych w ostatnim okresie (roku) na danym terenie lub w danej bibliotece. Biblioteka wojewódzka mogła wydzielić odrębną kwotę (do 5%) z dofinansowania przeznaczonego na dane województwo⁶. Podział dotacji w ramach województwa następował wg zasady: 1/3 kwoty według liczby ludności (według przelicznika na jednego mieszkańca) oraz 2/3 według liczby czytelników (według przelicznika na jednego czytelnika). Udział środków własnych nie mógł być mniejszy niż 25 % całości zadania. Dotacja dla biblioteki nie mogła być niższa niż 1.500 zł. W ww. Kryteriach określono także, że dotacja dla wojewódzkiej biblioteki publicznej w miastach wojewódzkich, w których funkcjonuje także sieć bibliotek miejskich nie mogła przekraczać 5% dotacji przydzielonej dla województwa (w województwach kujawsko-

⁵ Kwota dotacji dla wbp nie może przekroczyć 5% kwoty przeznaczonej na dane województwo. Związane to było z wyrównywaniem dysproporcji między bibliotekami z dużych ośrodków miejskich, a zlokalizowanymi na terenach wiejskich i w małych miastach, znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Podjęto także decyzję, że dotacja podstawowa dzielona będzie między województwa z uwzględnieniem następujących kryteriów: 1/3 dotacji wg liczby ludności i 2/3 dotacji wg liczby czytelników. W ramach województw obowiązywać miały kryteria: księgozbiór w woluminach na 100 mieszkańców, liczba czytelników na 100 mieszkańców, liczba wypożyczeń na 100 mieszkańców, budżet j.s.t. w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz udział samorządu w realizacji zadania zakupu nowości wydawniczych. Ponadto podjęto decyzję, że dotacja wyrównawcza dla województw o PKB poniżej średniej wojewódzkiej będzie dzielona wg zasady niższy wskaźnik PKB, tym wyższa dotacja. Określono także, że kwota dotacji dla biblioteki prowadzonej przez j.s.t. nie mogła być niższa niż 1.500 zł.

⁶ W „Kryteriach...” na 2014 r. wprowadzono zapis, że odrębna kwota (do 5%) z dotacji przeznaczonej na województwo mazowieckie mogła być przekazana jednorazowo na dotację dla bibliotek dzielnicowych m.st. Warszawy.

pomorskim i lubuskim kwoty przydzielone dla dwóch wbp nie mogły przekroczyć 7,5% dotacji przydzielonej dla województwa). Ponadto łączna kwota dofinansowania na realizację funkcji wojewódzkich i miejskich w mieście wojewódzkim nie mogła przekroczyć 10% środków przeznaczonych na dane województwo (w województwach kujawsko-pomorskim i lubuskim - 13%). Jedna trzecia kwot dotacji miała być przeznaczona na zakup nowości wydawniczych dla dzieci i młodzieży. W przypadku znajdującej się w obrębie danego województwa biblioteki, która nie prowadziła obsługi czytelniczej dzieci i młodzieży, kwota dotacji miała zostać pomniejszona o 1/3. Pozostała w ten sposób kwota miała być rozdysponowywana pomiędzy biblioteki prowadzące obsługę czytelniczą dzieci i młodzieży w danym województwie. Biblioteki mogły nabywać każdą publikację, która ukazała się drukiem lub na innym nośniku, z wyłączeniem czasopism, programów i gier komputerowych, filmów i nagrań muzycznych, dokumentów ikonograficznych, kolekcji historycznych pozyskiwanych od osób prywatnych lub z innych instytucji, a także książek i innych dokumentów dostępnych na rynku antykwarycznym.

W „Kryteriach...” na 2015 r. wkład własny biblioteki wnioskującej o dofinansowanie zwiększony został do minimum 30%, co wynikało z założeń NPRCz, przewidującego zwiększanie kwoty dotacji przy jednoczesnym podwyższaniu procentowego wkładu własnego. Zwiększenie wkładu własnego nie miało wpływu na liczbę bibliotek wnioskujących o dotację. Wprowadzono zapis umożliwiający bibliotekom zakup bieżących czasopism kulturalnych i społeczno-kulturalnych. W odróżnieniu od lat poprzednich nie zobowiązano bibliotek do przeznaczenia 1/3 dotacji na zakup nowości dla dzieci i młodzieży. Minister wyraził zgodę na odstąpienie od tego zobowiązania w związku z negatywnymi opiniami części środowiska bibliotecznego.

W latach 2012-2015 „Kryteria i zasady rozdziału dotacji na zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych” oraz regulaminy zatwierdzone przez byłego Ministra. Przygotowane na podstawie kryteriów podziały dotacji zaproponowane przez wbp zostały zaakceptowane przez Zespół Sterujący ds. Programu BN „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek”, a zatwierdzone były przez Dyrektora BN. Informacje o naborach (regulaminy, kryteria, wykazy bibliotek z przyznanymi kwotami dofinansowania, formularze wniosków i raportów rozliczeniowych) ogłaszane były na stronie internetowej BN.

(dowód: akta kontroli str. 509-517, 609-617, 732-738, 894-897, 1273-1276)

1.3. Udostępnianie zbiorów w czytelniach Biblioteki

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o bibliotekach, usługi bibliotek, których organizatorami są ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego, są ogólnie dostępne i bezpłatne, z zastrzeżeniem, że opłaty mogą być pobierane: za usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne; za wypożyczenia materiałów audiowizualnych; w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne; za niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych, za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych.

Regulamin korzystania z czytelni Biblioteki, obowiązujący od 9 lutego 2006 r. nie przewidywał możliwości reprodukcji/skanowania materiałów bibliotecznych własnym sprzętem. W obowiązującym od 2008 r. „Cenniku oraz warunkach wykonywania niektórych usług przez Bibliotekę Narodową” określono m.in. wysokość opłat za przygotowanie książek, czasopism i dokumentów życia społecznego wydanych po 1801 r. do filmowania, fotografowania lub wykonania kopii sprzętem użytkownika⁷. We wprowadzonym z dniem

⁷ Wysokość opłat kształtowała się od 35 zł za wolumin książek, czasopism i dokumentów życia społecznego wydanych po 1948 r. do 70 zł za wolumin wydawnictw chronionych, cmyliów. Filmowanie i fotografowanie sprzętem użytkownika odbywać się mogło wyłącznie w wyznaczonym pomieszczeniu. Cennik usług reprograficznych został przygotowany po przeprowadzeniu wyliczenia dotyczącego czasu pracy osób biorących udział w procesie reprografii zbiorów oraz wzięto pod uwagę czas potrzebny na zrealizowanie zamówienia (przygotowanie rewersów, praca magazyniera i skanerzysty) oraz koszt materiałów eksploatacyjnych. Cennik usług filmowania, fotografowania lub wykonywania kopii sprzętem użytkownika w osobnym pomieszczeniu (np. w przypadku stacji telewizyjnych) został określony w podobny sposób. Książki, z których użytkownik wykonuje kopie samodzielnie przy użyciu własnego sprzętu w odrębnym pomieszczeniu wiążą się z koniecznością zapewnienia opieki nad zbiorami przez pracownika (są to opłaty za przygotowanie zbiorów do wykonania kopii). Cennik usług reprograficznych stosowany jest także dla książek otrzymywanych przez BN obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych (Dz. U. Nr 152, poz. 722 ze zm.).

1 września 2013 r. Regulaminie korzystania z Biblioteki Narodowej dopuszczono możliwość samodzielnego wykonywania kopii zbiorów, które nie obejmują utworów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁸. Samodzielne wykonywanie kopii zbiorów jest dozwolone w czytelnich przy użyciu aparatu fotograficznego czytelnika, bez flesza, z wyłączonym dźwiękiem migawki i jest bezpłatne. Natomiast wykonywanie kopii zbiorów przy użyciu sprzętu innego niż aparat fotograficzny bez flesza jest odpłatne w wysokości określonej w cenniku i odbywa się w specjalnie do tego celu przystosowanym pomieszczeniu pod nadzorem dyżurnego bibliotekarza.

(dowód: akta kontroli str. 61-103, 104-108)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W latach 2012-2015 Biblioteka prawidłowo zarządzała programami zakupu nowości wydawniczych dla bibliotek publicznych. Opracowano niezbędne dokumenty pozwalające na wdrożenie, realizację i rozliczenie programów, innych przedsięwzięć dotyczących czytelnictwa oraz opracowywania opisów katalogowych zbiorów bibliotecznych. Przyjęte zasady i kryteria przyznawania dofinansowania na zakup nowości wydawniczych przyczyniały się do zmniejszenia dysproporcji pomiędzy bibliotekami. W latach 2012-2015 w BN stosowano przejrzyste zasady reprografii zbiorów bibliotecznych czytelnikom.

2. Prawidłowość oceny wniosków, wyboru beneficjentów, wykorzystania oraz rozliczenia dotacji w ramach programów.

Opis stanu
faktycznego

W ramach programu Zakup nowości wydawniczych do bibliotek, powołany został Zespół Sterujący, którego skład zatwierdzał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W posiedzeniach Zespołu uczestniczyli Dyrektor BN, członkowie Zespołu oraz dyrektorzy wojewódzkich bibliotek publicznych. Na posiedzeniach przedstawiano rozliczenie z realizacji programu w roku poprzednim oraz omawiano kryteria i zasady rozdziału dotacji na dany rok. Corocznie kryteria i zasady rozdziału dotacji były akceptowane przez Zespół Sterujący oraz zatwierdzane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

2.1. Zakup nowości wydawniczych do bibliotek w 2012 r.

W 2012 r. dofinansowanie przyznano wszystkim bibliotekom, które złożyły wnioski (2.460). Zadeklarowany we wnioskach wkład własny bibliotek wynieść miał 38.256,5 tys. zł. Decyzjami Dyrektora BN dwie biblioteki zostały zwolnione z wniesienia wkładu własnego ze względu na trudną sytuację finansową.

Biblioteka rozdysonowała całość dotacji otrzymanej z Ministerstwa (20.000 tys. zł). Beneficjenci wykorzystali 19.999,8 tys. zł, przy wkładzie własnym w łącznej wysokości 46.295,2 tys. zł. Dotacje w wysokości 7.566,8 tys. zł (o 13,5% więcej niż planowano) przeznaczone były na nowości dla dzieci i młodzieży. Niewydatkowana przez 11 bibliotek kwota w łącznej wysokości 210,91 zł została zwrócona do Ministerstwa. Ponadto do Ministerstwa zwrócono 806 zł z tytułu zwrotu podatku VAT, 9.637,04 zł z tytułu zwrotu odsetek bankowych, 9.976,63 zł z tytułu zmniejszenia wkładu własnego i 185,31 zł z tytułu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych od niezwróconego w terminie dofinansowania.

Z dotacji zakupiono 1.003.011 jednostek inwentarzowych, w tym 992.022 woluminy książek. Liczba zakupionych w ramach dotacji nowości dla dzieci i młodzieży wyniosła 517.142 jednostki inwentarzowe. Z wkładu własnego, dla dzieci i młodzieży zakupiono 618.768 jednostek inwentarzowych. Ogółem w 2012 r. z dotacji i wkładu własnego biblioteki zakupiły 3.045.547 jednostek inwentarzowych, w tym 2.950.178 woluminów książek. Łącznie na ten cel wydatkowano 66.295,0 tys. zł.

Biblioteka terminowo złożyła do Ministerstwa informacje o wykorzystaniu dotacji celowej przyznanej na realizowane zadanie (półroczną, za III kwartały oraz roczną).

⁸ Dz. U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631 ze zm.

W 2013 r. BN przeprowadziła kontrolę bibliotek, z którymi zawarła umowy na zakup nowości wydawniczych w 2011 r.⁹ i w 2012 r. W wyniku kontroli 11 bibliotek w 2012 r. stwierdzono, że w jednym przypadku biblioteka wykorzystała dotację niezgodnie z regulaminem programu i umową. W konsekwencji nakazano bibliotece zwrot kwoty niewykorzystanego dofinansowania w kwocie 127,10 zł wraz z odsetkami w kwocie 14 zł wyliczonymi wg stanu na dzień sporządzenia protokołu końcowego oraz wykluczono bibliotekę z prawa do otrzymania dofinansowania przez kolejne trzy lata. Biblioteka zwróciła kwotę 143,10 zł w dniu 30 stycznia 2014 r. Kwota ta nie została przekazana do Ministerstwa. W trakcie kontroli NIK Biblioteka dokonała zwrotu kwoty 159,10 zł (powiększonej o należne odsetki) w dniu 20 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 470-580, 917-1048, 1163-1165, 1211-1216, 1325)

Szczegółowym badaniem objęto pięć wniosków z 2012 r. o najwyższej kwocie dotacji. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła łącznie 610.904 zł, tj. 3,1% łącznej kwoty udzielonego dofinansowania. Badane wnioski zostały złożone terminowo i na formularzu wymaganym Regulaminem programu. Według złożonych raportów przyznane dofinansowanie biblioteki wykorzystały w całości. Z tytułu odsetek bankowych dwie biblioteki zwróciły 338,60 zł, z czego 3 zł stanowiły odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Łącznie biblioteki zakupiły ze środków otrzymanych z BN 29.355 jednostek inwentarzowych, w tym 12.289 jednostek inwentarzowych nowości dla dzieci i młodzieży. Raporty końcowe z rozliczenia dofinansowania zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. W wykazanych w raportach zestawieniach faktur¹⁰ ujęto publikacje, które zostały wyszczególnione w Regulaminie programu.

(dowód: akta kontroli str. 581-583)

2.2. Zakup nowości wydawniczych do bibliotek w 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. dofinansowanie przyznano wszystkim bibliotekom, które złożyły wnioski (2.471). Zadeklarowany na podstawie wniosków (po uwzględnieniu aneksów zawartych z 16 bibliotekami) wkład własny bibliotek wynieść miał 34.874,8 tys. zł.

Z udzielonego dofinansowania (20.000 tys. zł) beneficjenci wykorzystali 19.952,7 tys. zł, w tym 7.366,4 tys. zł na publikacje dla dzieci i młodzieży (110,5% planu). Wkład własny wyniósł 42.600,9 tys. zł. Niewydatkowana przez 31 bibliotek¹¹ kwota 47.269,82 zł została zwrócona do Ministerstwa. Ponadto zwrócono środki w wysokości 824,37 zł z tytułu zwrotu podatku VAT, 7.316,86 zł odsetek bankowych, 20.139,89 zł w związku ze zmniejszeniem wkładu własnego i 488,34 zł z tytułu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Z dofinansowania zakupiono 1.005.292 jednostek inwentarzowych, w tym 991.425 woluminów książek. Z dofinansowania zakupiono 509.663 jednostek inwentarzowych nowości dla dzieci i młodzieży, natomiast z wkładu własnego 577.475 jednostek inwentarzowych. Ogółem w 2013 r. ze środków dofinansowania i wkładu własnego biblioteki zakupiły 2.896.990 jednostek inwentarzowych, w tym 2.803.248 woluminów książek, za kwotę 62.553,6 tys. zł.

Biblioteka terminowo złożyła do Ministerstwa informacje o wykorzystaniu dotacji celowej przyznanej na realizowane zadanie (półroczną, za III kwartały oraz roczną).

(dowód: akta kontroli str. 584-677, 1217-1238)

W 2014 r. BN przeprowadziła kontrolę sześciu bibliotek, z którymi zawarła umowy na zakup nowości wydawniczych do bibliotek w 2013 r. W jednym przypadku biblioteka wykorzystała dotację niezgodnie z Regulaminem programu. W konsekwencji biblioteka zwróciła nieprawidłowo wydatkowaną kwotę 50 zł (oraz 5 zł odsetek) oraz została wykluczona z prawa do otrzymania dofinansowania przez kolejne trzy lata. W drugim przypadku

⁹ Kontrola objętych dofinansowaniem w 2011 r. 10 bibliotek wykazała, że w jednym przypadku biblioteka nie wydatkowała deklarowanego wkładu własnego. Biblioteka zwróciła kwotę 1.185,23 zł w dniu 11 czerwca 2013 r. BN przekazała te środki do Ministerstwa w dniu 14 czerwca 2013 r.

¹⁰ Do składanych w latach 2012-2014 raportów nie wymagano załączania faktur, rachunków.

¹¹ W tym trzy, które dokonały zwrotu całej otrzymanej kwoty dofinansowania.

nakazano bibliotece zwrot różnicy między przyznaną kwotą dofinansowania a kwotą zmniejszoną proporcjonalnie do zmiany wkładu własnego wraz z odsetkami w łącznej kwocie 1.594,25 zł. Biblioteka zwróciła do BN 1.595,25 zł (w tym odsetki 176 zł) w dniu 22 grudnia 2014 r. Do Ministerstwa BN zwróciła w dniu 15 stycznia 2015 r. kwotę 1.608,25 zł (w tym odsetki 139 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1049-1162, 1166-1168)

Badaniem objęto pięć wniosków o najwyższej kwocie dofinansowania w 2013 r. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła łącznie 620.640 zł, tj. 3,1% kwoty dofinansowania ogółem. Badane wnioski zostały złożone terminowo i na formularzu wymaganym Regulaminem programu. Przyznane dofinansowanie biblioteki wykorzystali w całości. Z tytułu odsetek bankowych dwie biblioteki zwróciły 445,30 zł. Łącznie biblioteki zakupiły ze środków otrzymanych z BN 30.545 jednostek inwentarzowych, w tym 13.697 jednostek inwentarzowych nowości dla dzieci i młodzieży. Raporty końcowe z rozliczenia dofinansowania zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. W wykazanych w raportach zestawieniach faktur ujęto publikacje, które zostały wyszczególnione w Regulaminie programu.

(dowód: akta kontroli str. 679-681)

2.3. Zakup nowości wydawniczych do bibliotek w 2014 r. – Priorytet I

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. dofinansowanie przyznano wszystkim bibliotekom, które złożyły wnioski (2.487). Zadeklarowany wkład własny bibliotek miał wynieść 33.918,0 tys. zł.

Beneficjentom przekazano dofinansowanie w łącznej kwocie 19.987,7 tys. zł. Wkład własny wyniósł 43.067,2 tys. zł. Z dofinansowania wydano 7.666,9 tys. zł na publikacje dla dzieci i młodzieży. Niewydatkowane przez 19 bibliotek 12.300,54 zł zostały zwrócone do Ministerstwa. Ponadto zwróconych zostało 781,06 zł z tytułu zwrotu podatku VAT, 5.380,44 zł z tytułu zwrotu odsetek bankowych, 13.552,67 zł z tytułu zmniejszenia wkładu własnego i 64 zł z tytułu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Z dofinansowania zakupiono 1.001.919 jednostek inwentarzowych, w tym 987.621 woluminów książek. Liczba zakupionych z dofinansowania nowości dla dzieci i młodzieży wyniosła 499.452 jednostki inwentarzowe. Z wkładu własnego dla dzieci i młodzieży zakupiono 589.096 jednostek inwentarzowych. Ogółem w 2014 r. ze środków dofinansowania i wkładu własnego biblioteki zakupiły 2.931.870 jednostek inwentarzowych, w tym 2.833.291 woluminów książek. Łącznie na ten cel wydatkowano 63.054,9 tys. zł.

Biblioteka terminowo złożyła do Ministerstwa informacje o wykorzystaniu dotacji celowej przyznanej na realizowane zadanie (półroczną, za III kwartały oraz roczną).

Badaniem objęto pięć wniosków o najwyższej kwocie dofinansowania w 2014 r. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła łącznie 614.359 zł, tj. 3,1% kwoty dotacji ogółem. Badane wnioski zostały złożone na formularzu wymaganym Regulaminem programu. Przyznane dofinansowanie biblioteki wykorzystali w całości. Z tytułu odsetek bankowych jedna biblioteka zwróciła 32,74 zł. Łącznie biblioteki zakupiły ze środków otrzymanych z BN 21.884 jednostek inwentarzowych, w tym 13.747 jednostek inwentarzowych nowości dla dzieci i młodzieży wyniosła. Raporty końcowe z rozliczenia dofinansowania zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. W wykazanych w raportach zestawieniach faktur ujęto publikacje, które zostały wyszczególnione w Regulaminie programu.

(dowód: akta kontroli str. 682-717, 720-753, 778-811, 813-853, 1239-1271)

2.4. Zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych zgodnie z potrzebami partnerskich bibliotek szkolnych (szkół stopnia podstawowego i gimnazjów) w 2014 r. – Priorytet II

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. w ramach Priorytetu II wpłynęły 454 wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę 2.686,9 tys. zł. Spośród tych wniosków 38 zostało odrzuconych ze względu na brak wkładu własnego, nieprawidłowe wypełnienie lub niewypełnienie pola w formularzu, błędy rachunkowe, niewłaściwy NIP lub Regon, brak pełnomocnictw dla osób upoważnionych do

reprezentacji biblioteki, brak porozumień lub porozumienie zawarte niezgodnie z regulaminem, brak wersji elektronicznej wniosku wraz z załącznikami wymaganymi w regulaminie, brak podpisów osób upoważnionych pod wnioskiem, złożenie wniosku po terminie. Informacje o wnioskach pozytywnie rozpatrzonych i zawierających błędy formalno-prawne ogłoszono na stronie internetowej BN.

W wyniku naboru 416 bibliotek otrzymało łącznie 2.505,6 tys. zł. Zadeklarowany wkład własny miał wynieść 858,7 tys. zł. Biblioteki publiczne, które otrzymały dofinansowanie zawarły 1.175 porozumień o współpracy partnerskiej z bibliotekami szkolnymi, z tego: 85 bibliotek z jednym partnerem, 86 bibliotek z dwoma partnerami, 135 bibliotek z trzema partnerami, 72 biblioteki z czterema partnerami, 20 bibliotek z pięcioma partnerami, dziewięć bibliotek z sześcioma partnerami, sześć bibliotek z siedmioma partnerami, dwie biblioteki o ośmioma partnerami i jedna biblioteka z 13 partnerami. Największą liczbę porozumień zawarły biblioteki w województwach: mazowieckim (134), lubelskim (114), dolnośląskim (105) oraz śląskim (102), najmniej w świętokrzyskim (15), podlaskim (24) oraz opolskim i zachodniopomorskim (po 38).

Biblioteki wykorzystały dofinansowanie w kwocie 2.499,6 tys. zł. Wkład własny wyniósł 890,3 tys. zł. Niewydatkowana przez cztery biblioteki kwota 6.011,40 zł została zwrócona do Ministerstwa. Ponadto zwrócono 328,74 zł z tytułu zwrotu odsetek bankowych i 7 zł z tytułu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Z dofinansowania zakupiono 148.691 jednostek inwentarzowych, w tym 145.190 woluminów książek. Z wkładu własnego zakupiono 52.727 jednostek inwentarzowych, w tym 51.431 woluminów książek. Ogółem w 2014 r. z dofinansowania i wkładu własnego biblioteki zakupiły 201.418 jednostek inwentarzowych, w tym 196.621 woluminów książek. Łącznie na ten cel wydatkowano 3.389,9 tys. zł.

Badaniem objęto pięć wniosków o najwyższej kwocie dofinansowania w 2014 r. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła łącznie 162.500 zł, tj. 6,5% kwoty dofinansowania ogółem. Badane wnioski zostały złożone terminowo i na formularzu wymaganym Regulaminem programu. Biblioteki te zawarły łącznie 25 porozumień o współpracy. Przyznane dofinansowanie biblioteki wykorzystały w całości. Jedna biblioteka zwróciła niewykorzystane środki w wysokości 888,91 zł. Łącznie biblioteki zakupiły 12.913 jednostek inwentarzowych, z czego z dofinansowania 9.572 jednostki inwentarzowe. Raporty końcowe z rozliczenia dofinansowania zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. W wykazanych w raportach zestawieniach faktur ujęto publikacje, które zostały wyszczególnione w Regulaminie programu.

(dowód: akta kontroli str. 682-715, 718-731, 739-741, 754-777, 812-821, 854-865, 1239-1271)

2.5. Zakup nowości wydawniczych do bibliotek w 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. dofinansowanie przyznano wszystkim bibliotekom, które złożyły wnioski (2.495). Zadeklarowany wkład własny miał wynieść 34.795,8 tys. zł. Do dnia 11 sierpnia 2015 r. wypłacono 140 bibliotekom 1.603,1 tys. zł. Biblioteka terminowo sporządziła informację za I półrocze 2015 r. z wykorzystania dotacji celowej przyznanej na realizowane zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 866-915, 1169-1170)

Badaniem objęto pięć wniosków o najwyższej kwocie dofinansowania w 2015 r. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła łącznie 746.947 zł, tj. 3% kwoty dotacji ogółem. Badane wnioski zostały złożone terminowo i na formularzu wymaganym Regulaminem programu.

(dowód: akta kontroli str. 916)

Opis stanu
faktycznego

2.6. Korpus Publikacji Polskich

W 2012 r. Biblioteka otrzymała dotację celową w wysokości 800 tys. zł¹² przeznaczoną na sfinansowanie zadania „Utworzenie Korpusu Publikacji Polskich”. W ramach zadania przewidziano koszty wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi (300 tys. zł), wynagrodzeń bezosobowych (200 tys. zł) oraz usług niezbędnych do optymalnego funkcjonowania Korpusu (300 tys. zł).

Na realizację zadania wydatkowano w 2012 r. 799,3 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe 311,2 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe – 187,5 tys. zł, a na usługi niezbędne do optymalnego funkcjonowania Korpusu 300,7 tys. zł. Ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia bezosobowe sfinansowano 20 umów. W zakresie usług zawarto 5 umów, sfinansowano przystąpienie do organizacji członkowskiej OCLC (Online Computer Library Center)¹³ oraz zakupiono moduł dla systemu bibliotecznego Sierra. Zadania w zakresie Korpusu realizowały osoby posiadające doświadczenie do katalogowania zbiorów. Biblioteka terminowo złożyła do Ministerstwa informacje o wykorzystaniu dotacji. Kwota niewydatkowana w wysokości 685,39 zł została terminowo przekazana do MKiDN.

(dowód: akta kontroli str. 357-381, 443)

Badaniem objęto pięć umów¹⁴ dotyczących świadczenia usług niezbędnych do funkcjonowania Korpusu na łączną kwotę 120.000 zł (tj. 39,9% wykorzystanej dotacji na usługi obce) oraz dwie umowy¹⁵ finansowane w ramach wynagrodzeń bezosobowych na łączną kwotę 40.000 zł (tj. 21,3% wykorzystanej dotacji na wynagrodzenia bezosobowe).

Wynagrodzenie za jeden opis bibliograficzny wynosiło 25 zł brutto, natomiast za opracowanie jednego opisu bibliograficznego druków muzycznych 20 zł brutto. Wykonawcy umów zrealizowali pierwszy etap prac w wymaganej liczbie minimum 50 opisów bibliograficznych lub 122 opisów bibliograficznych druków muzycznych. W protokołach odbioru potwierdzono wykonanie prac zgodnie z umowami. BN wypłaciła wykonawcom wynagrodzenie nie przekraczające kwot wynagrodzenia określonych w umowach. Realizację prac zakończono w terminach wyznaczonych w umowach.

W 2013 r. Biblioteka finansowała ze środków własnych kontynuację zadania Korpusu Publikacji Polskich, na które poniosła wydatki w kwocie 996 tys. zł, w tym: wynagrodzenia osobowe - 825 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe - 8 tys. zł, składki na ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników - 147 tys. zł, podróże służbowe - 13 tys. zł, pozostałe koszty - 3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 382-385, 1428-1440)

W 2014 r. przyznana dotacja celowa na sfinansowanie zadania „Korpus Publikacji Polskich w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020” wyniosła 2.000 tys. zł¹⁶ (o 1.000 tys. zł niższa od planowanej w NPRCz), w tym: koszty wynagrodzeń osobowych (1.717,8 tys. zł), wynagrodzeń bezosobowych (49 tys. zł) oraz usług obcych (233,2 tys. zł).

Dotację wykorzystano w całości, w tym na wynagrodzenia osobowe 1.711,8 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe – 49 tys. zł, a na usługi obce 239,2 tys. zł. Ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia bezosobowe sfinansowano trzy umowy. W zakresie

¹² Umowa nr 174/DF-I/2012 z 7 czerwca 2012 r.

¹³ Organizacja członkowska i serwis operujący na zasadzie nonprofit o charakterze badawczym i usługowym w zakresie bibliotekarstwa cyfrowego, poświęcona ulepszaniu ogólnosięwiatowego dostępu do zasobów informacyjnych, zarazem pomniejszania jego kosztu.

¹⁴ Przedmiotem umów było: opracowanie katalogowe z autopsji bieżącego wpływu nagrań audiowizualnych oraz kolekcji (filmów na nośnikach DVD i VHS) poprzez sporządzanie opisów bibliograficznych, wzorcowych i rekordu egzemplarza (30.000 zł); opracowanie katalogowe z autopsji nagrań dźwiękowych zapisanych na płytach kompaktowych i analogowych tj. sporządzenie opisów bibliograficznych, wzorcowych i egzemplarza oraz porównywanie z opisami w bazie MAK (45.000 zł); opracowanie katalogowe z autopsji wpływu nagrań audiowizualnych z lat 2001-2011 (filmów na nośnikach DVD i VHS) poprzez sporządzanie opisów bibliograficznych, wzorcowych i rekordu egzemplarza (20.000 zł); opracowanie polskich druków muzycznych XIX/XX w. w ramach tworzenia Korpusu Publikacji Polskich (10.000 zł) i opracowanie druków muzycznych – poloników zagranicznych w ramach tworzenia Korpusu Publikacji Polskich XIX/XX w. (15.000 zł).

¹⁵ Przedmiotem umów było: retrospektywne opracowanie przedmiotowe i klasyfikacja UKD dla 5.000 pozycji „Przewodnika Bibliograficznego” (20.000 zł) i retrospektywne opracowanie z autopsji, formalne i rzeczowe 2.000 pozycji książek (20.000 zł).

¹⁶ Umowa nr 109/DF-I/2014 z 10 czerwca 2014 r.

usług zawarto sześć umów. Biblioteka terminowo złożyła do Ministerstwa informacje o wykorzystaniu dotacji przyznanej na realizowane zadanie (półroczną, za III kwartały oraz roczną).

(dowód: akta kontroli str. 386-402, 1176-1177, 1200-1210)

Kontroli poddano sześć umów¹⁷ dotyczących usług obcych na łączną kwotę 239.250 zł (tj. 100% wykorzystanej dotacji na usługi obce) oraz dwie umowy¹⁸ finansowane w ramach wynagrodzeń bezosobowych na łączną kwotę 29.000 zł (59,2% wykorzystanej dotacji na wynagrodzenia bezosobowe). Wynagrodzenie za jeden opis bibliograficzny wynosiło 25 zł brutto, natomiast za opracowanie jednego opisu nut 20 zł brutto. Wykonawcy umów zrealizowali pierwszy etap prac w wymaganej liczbie opisów. W protokołach potwierdzano wykonanie prac zgodnie z umową. Wyplacone wykonawcom wynagrodzenie nie przekroczyło kwot określonych umowach. Realizację prac w pięciu przypadkach zakończono w terminach wyznaczonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 403-407)

W 2015 r. przyznana dotacja celowa wyniosła 3.000 tys. zł¹⁹, w tym: koszty wynagrodzeń bezosobowych - 120 tys. zł, wynagrodzeń osobowych - 2.695 tys. zł oraz usług obcych - 185 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. wydatki wyniosły 829,2 tys. zł. Informację o wykorzystaniu dotacji za I półrocze 2015 r. terminowo złożono do MKiDN.

(dowód: akta kontroli str. 433-441)

2.7. Badanie czytelnictwa różnych grup społecznych dotyczących Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Biblioteka otrzymała na zadanie badania i analizy stanu czytelnictwa różnych grup społecznych w ramach NPRCz dotację celową w wysokości 200 tys. zł²⁰. W ramach zadania przewidziano przeprowadzenie badań czytelnictwa oraz badań praktyk lekturowych za 194 tys. zł oraz koszty delegacji krajowych - 6 tys. zł.

Wykonanie badań Biblioteka zleciła dwóm firmom wyłonionym w przetargu nieograniczonym. Postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹. Koszty badań wyniosły 124,5 tys. zł brutto²² oraz 43,3 tys. zł brutto²³.

Wykonawcy zrealizowali umowy terminowo, a BN potwierdziła wykonanie badań zgodnie z warunkami umowy. Ponadto pracownicy BN przeprowadzili badanie „Model obsługi czytelniczej w gminie”. Przeprowadzono wywiady z bibliotekarzami bibliotek szkolnych i publicznych, trzema dyrektorami szkół, z samorządowcami i przedstawicielami instytucji

¹⁷ Przedmiotem umów było: opracowanie katalogowe nagrań audiowizualnych z lat 2006-2008 poprzez sporządzanie opisów bibliograficznych, wzorcowych i rekordu egzemplarza (41.000 zł); opracowanie katalogowe nagrań audiowizualnych z lat 2003-2005, 2009-2011 poprzez sporządzanie opisów bibliograficznych, wzorcowych i rekordu egzemplarza (50.500 zł); opracowanie katalogowe z autopsji nagrań dźwiękowych zapisanych na płytach kompaktowych i analogowych poprzez sporządzenie opisów bibliograficznych, wzorcowych i rekordu egzemplarza (93.750 zł); retrokonwersja nut do bazy Biblioteki Narodowej (2 umowy po 15.000 zł i wniosek zakupowy 6.000 zł); świadczenie usług opracowania starych druków (18.000 zł).

¹⁸ Przedmiotem dwóch umów było: opracowanie katalogowe 600 rolek pianolowych [sporządzenie opisów bibliograficznych, opisów egzemplarza, opisów wzorcowych i wprowadzenie ich do bazy danych BN] (9.000 zł) oraz opracowanie i umieszczenie w bazie danych BN 600 rekordów bibliograficznych dokumentów kartograficznych (20.000 zł).

¹⁹ Umowa nr 107/DF-I/2015 z 24 czerwca 2015 r.

²⁰ Umowa nr 45/DF-I/2012 z 26 czerwca 2012 r.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej zwana „ustawą Prawo zamówień publicznych”.

²² Zawarta w dniu 5 listopada 2012 r. umowa polegała na przeprowadzeniu ilościowego badania czytelnictwa metodą CAPI (Computer Assisted Personal Interview – wspomagany komputerowo wywiad kwestionariuszowy) na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie min. 3.000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej oraz na przygotowaniu na tej podstawie wyników badania obejmujących: bazę danych w formacie bezstratnie odczytywanym przez program IBM SPSS wykorzystywanym w Bibliotece do analiz statystycznych oraz raport zawierający opis przebiegu badania, doboru i realizacji próby, liczbowe i procentowe rozkłady odpowiedzi na każde z pytań kwestionariusza oraz wybrane wskaźniki zachowań lekturowych.

²³ Przedmiotem zawartej w dniu 26 listopada 2012 r. umowy było wykonanie badania polegającego na przeprowadzeniu 40 zarejestrowanych na nośniku cyfrowym wywiadów narracyjnych z pracującymi absolwentami Szkoły Głównej Handlowej oraz przygotowanie na tej podstawie wyników badania obejmujących: nagrania wywiadów w formie elektronicznych plików dźwiękowych, transkrypcję wszystkich wywiadów w formie elektronicznych plików tekstowych i wydruku, wypełnione metryczki w formie elektronicznych plików tekstowych i wydruku oraz krótkie omówienie każdego wywiadu.

kultury i oświaty w gminie oraz ankietę wśród uczniów ostatniej klasy szkół podstawowych. Na podstawie wyników badania przygotowano opracowanie.

Biblioteka terminowo złożyła informacje (półroczną, za III kwartały i roczną) o wykorzystaniu dotacji oraz terminowo zwróciła do Ministerstwa niewykorzystane środki w wysokości 31.051,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 109-161)

W 2014 r. dotacja celowa dla Biblioteki na realizację „Badania czytelnictwa i ewaluacja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020” wyniosła 300 tys. zł²⁴. W ramach zadania przewidziano: przeprowadzenie ilościowego badania czytelnictwa metodą CAPI na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie minimum 3.000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej (240 tys. zł); przeprowadzenie ilościowego badania elektronicznego i strategii przetwarzania informacji w środowisku ICT przez słuchaczy uniwersytetów trzeciego wieku (40 tys. zł) oraz wydatki na wynagrodzenia osobowe zespołu ds. ewaluacji NPRCz (20 tys. zł). Aneks z 22 grudnia 2014 r. zmniejszono środki dotacji do kwoty 242,6 tys. zł (obniżono koszty dotyczące przeprowadzenia badań odpowiednio o 194,3 tys. zł i 28,3 tys. zł). Ogłoszenie o zamówieniu z dziedziny nauki, do którego nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 8a tej ustawy, na wykonanie usługi pn. „Ilościowe badanie czytelnictwa metodą CAPI na reprezentatywnej, losowej próbie ogólnopolskiej” zostało zamieszczone w dniu 21 października 2014 r. Wykonawca przeprowadził badania terminowo i zgodnie z warunkami umowy²⁵. Wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy wyniosło 194.340 zł brutto.

Przedmiotem umowy z dnia 7 listopada 2014 r. było przeprowadzenie ilościowego badania celów, motywacji i praktyk czytelniczych metodą ankietową na celowej próbie obywateli Polski w wieku przynajmniej 55 lat, biorących udział w kursach komputerowych organizowanych w ramach uniwersytetów trzeciego wieku na terenie Polski i dostarczeniu wyników badania: bazy danych oraz raportów z wizyt ankietatorów w każdej z grup biorących udział w badaniu za kwotę 28,3 tys. zł. Po przeprowadzeniu przez Bibliotekę weryfikacji przekazanych przez wykonawcę wyników badań, BN wezwała wykonawcę do usunięcia stwierdzonych usterek. Wykonawca przekazał ponownie wyniki badań po upływie terminu wyznaczonego przez BN. W wyniku kolejnej weryfikacji ustalono, że usunięto usterki polegające na przekazaniu bazy danych na nośniku fizycznym oraz na właściwy adres e-mail, a także dostarczono jedną zgodę na przetwarzanie danych osobowych, a pozostałe usterki nie zostały usunięte, w związku z czym Biblioteka odstąpiła od umowy zawartej z wykonawcą.

Biblioteka terminowo złożyła informacje (półroczną, za III kwartały i roczną) o wykorzystaniu dotacji oraz terminowo zwróciła do Ministerstwa niewykorzystane środki w wysokości 28,3 tys. zł.

Badanie czytelnictwa w latach 1992-2014 prowadzono w cyklach dwuletnich zgodnie z założeniami metodologicznymi przyjętymi w 1992 r. Od 2014 r. badania prowadzone są corocznie w związku z koniecznością ewaluacji NPRCz.

(dowód: akta kontroli str. 162-212, 355-356)

W 2015 r. Biblioteka otrzymała dotację celową na badania czytelnictwa i ewaluację programu NPRCz w wysokości 300 tys. zł. W ramach zadania przewidziano: przeprowadzenie ilościowego badania czytelnictwa metodą CAPI na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie minimum 3.000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej (230 tys. zł) oraz przeprowadzenie badania potocznych definicji książki metodą zogniskowanych wywiadów grupowych (70 tys. zł). Realizacja zadań przewidywana jest w okresie listopad – grudzień 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 213-219)

²⁴ Umowa nr 88/DF-I/2014 z 10 czerwca 2014 r.

²⁵ Umowa zawarta w dniu 31 października 2014 r. polegała na przeprowadzeniu ilościowego badania czytelnictwa metodą CAPI na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej o liczebności minimum 3.000 respondentów, podzielonej na dwie niezależne podpróby reprezentatywne na poziomie ogólnopolskim o liczebności co najmniej 2.000 respondentów (podpróba 1) i co najmniej 1.000 respondentów (podpróba 2) i dostarczeniu wyników badań: dwóch baz danych i raportu z realizacji badania.

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Biblioteka wykluczyła dwie biblioteki z prawa do otrzymania dofinansowania przez kolejne trzy lata na podstawie zapisów umów z beneficjentami (bibliotekami) na zakup nowości wydawniczych nieznajdujących oparcia w obowiązujących przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶.

Stwierdzono, że we wszystkich umowach zawartych w latach 2012-2015 pomiędzy BN a bibliotekami w ramach programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek”, w § 11 pkt 2 sankcją za wykorzystanie dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem było wykluczenie prawa do otrzymania dofinansowania przez kolejne trzy lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dofinansowania otrzymanego na podstawie umowy. Natomiast w § 11 ust. 1 ww. umów zapisano, że w przypadku stwierdzenia wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. W wyniku przeprowadzenia przez Bibliotekę Narodową kontroli prawidłowości wykonywania zadań przez biblioteki, w oparciu o zapis § 11 pkt 2 umowy, wykluczono z prawa do otrzymywania dofinansowania w latach 2014-2016 Gminną Bibliotekę Publiczną w Osielesku (dotyczyło to kwoty 127,10 zł wraz z odsetkami) oraz w latach 2015-2017 Gminną Bibliotekę Publiczną w Osiecznej (dotyczyło to kwoty 50 zł).

Zapis § 11 ust. 2 umowy z beneficjentami nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. i nie przewiduje sankcji za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji w postaci utraty prawa do ubiegania się o dotację przez kolejne trzy lata, co obowiązywało w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁷. Ponadto ww. zapis nie wynikał z obowiązujących w latach 2012-2015 Kryteriów i zasad rozdziału dotacji na zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 488-490, 622-624, 743-746, 755-758, 905-908, 1272)

Dyrektor BN wyjaśnił, że zapis dotyczący stwierdzenia wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem, które wyklucza prawo otrzymania dofinansowania przez kolejne trzy lata wprowadzony został do umowy od 2006 r. w celu zdyscyplinowania bibliotek do należytego wykorzystania środków publicznych. Zastosowanie tego przepisu sprawiło, że biblioteki popełniają mniej błędów przy rozliczaniu dotacji czego dowodem są przeprowadzone kontrole, które wykazały niewielką ilość nieprawidłowości. Zapis ten ma charakter dyscyplinujący uczestniczące biblioteki, by racjonalnie wydawały i rozliczały środki pozyskane z dotacji oraz nigdy nie budził zastrzeżeń MKiDN.

(dowód: akta kontroli str. 1172, 1177-1178)

W ocenie NIK, istnieje niewspółmierność stosowanych przez Bibliotekę sankcji do skali stwierdzanych naruszeń zasad wykorzystania dofinansowania przez beneficjentów. Pozbawienie bibliotek gminnych, dla której dofinansowanie jest istotnym źródłem zakupu zbiorów, prawa do jego otrzymywania przez trzy lata z powodu nieprawidłowego wykorzystania dotacji (w kwocie 50 zł oraz w kwocie 127,10 zł wraz z odsetkami), jest niecelowe z punktu widzenia istotności stwierdzonej szkody dla finansów publicznych.

2. Biblioteka nie dokonała zwrotu do MKiDN środków w kwocie 1.222,46 zł z tytułu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych otrzymanych z bibliotek w ramach rozliczenia programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” realizowanego w 2012 i 2013 r.

Było to niezgodne z art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

²⁶ Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

²⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Z tytułu rozliczenia zawartych w 2012 r. umów, 21 bibliotek zwróciło do BN odsetki podatkowe w wysokości 464 zł. Z kwoty tej Biblioteka przekazała do Ministerstwa 185,31 zł, natomiast pozostała kwota 278,69 zł przebiegowana została w dniu 30 czerwca 2013 r. na przychody BN. Z tytułu rozliczenia zawartych w 2013 r. umów biblioteki dokonały zwrotu odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w łącznej wysokości 1.432,11 zł. Biblioteka dokonała zwrotu do Ministerstwa kwoty 488,34 zł. W dniu 30 listopada 2014 r. Biblioteka przebiegowana kwotę 1.086,67 zł na przychody BN. Kwota ta uwzględniała środki w wysokości 943,77 zł, tj. kwotę odsetek zwróconych przez biblioteki z rozliczenia umów z 2013 r., a także środki w wysokości 143,10 zł otrzymane z Gminnej Biblioteki Publicznej w Osielesku z tytułu zwrotu środków za 2012 r.

Dyrektor BN wyjaśnił, że sposób naliczania odsetek od zwracanych po terminie dotacji wynika z zawartych umów pomiędzy MKiDN a BN. Biblioteka dokonywała każdorazowo zwrotu niewykorzystanych środków finansowych za 2012 r. wraz z odsetkami podatkowymi liczonymi od dnia 16 stycznia 2013 r. do dnia zwrotu, tj. zgodnie z zawartą umową nr 173/DF-I/2012, natomiast za 2013 r. wraz z odsetkami podatkowymi liczonymi od dnia 16 stycznia 2014 r. do dnia zwrotu, zgodnie z zawartą umową nr 190/DF-I/2013.

(dowód: akta kontroli str. 563-580, 664-678, 1292-1298)

3. Biblioteka udzieliła dofinansowania w 2014 r. w kwocie 116 tys. zł Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Gustawa Daniłowskiego w Sosnowcu na podstawie wniosku, zawierającego błąd formalno-prawny, tj. podlegającego odrzuceniu na podstawie § 7 ust. 2 i ust. 3 pkt 4 Regulaminu programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek w 2014 r. – Priorytet I”.

Stwierdzono, że ww. biblioteka w złożonym do BN w dniu 14 lipca 2014 r. wniosku o udzielenie dofinansowania na zakup nowości wydawniczych nieprawidłowo wypełniła pozycję 13 formularza, tj. błędnie wpisano słownie kwotę wysokości wkładu własnego. Pomimo stwierdzenia błędu formalno-prawnego określonego w § 7 ust. 3 pkt 4 Regulaminu programu, tj. nieprawidłowego wypełnienia wymaganego pola w formularzu, wniosek ten nie został odrzucony.

W powyższej sprawie Dyrektor BN stwierdził, że biblioteka została poproszona przez Zespół ds. programu o przesłanie poprawionego wniosku ze względu na popełniony błąd. Kolejny wniosek sporządzony został w dniu 15 lipca 2014 r., a wpłynął 17 lipca 2014 r. i zawierał prawidłowe zapisy.

Zdaniem NIK, przyjęte przez BN zasady oceny wniosków sformułowane zostały zbyt restrykcyjnie. Oznacza to, że w obowiązującym w latach 2012-2015 stanie prawnym, w każdym przypadku błędu formalno-prawnego we wniosku, nie powinien być on przedmiotem dalszego procedowania. Odstępstwo od ustalonych reguł powoduje niedopuszczalną nieprzejrzystość postępowań i – w ocenie NIK – nie powinno mieć miejsca. O ile względy celowościowe przemawiają jednak za dopuszczeniem możliwości wprowadzania korekt błędów formalnych (lub uzupełnień wniosków), a zdaniem NIK istnieją argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem (stosowanym w innych postępowaniach, np. administracyjnych), to powinno być one poprzedzone stosowną zmianą regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 829-847, 1293, 1299, 1313-1324)

4. Biblioteka nie zwróciła pięciu bibliotekom publicznym nadpłat w łącznej kwocie 494,56 zł z tytułu rozliczenia umów o dofinansowanie w ramach programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” w 2013 r.

Stwierdzono, że biblioteki dokonały zwrotu środków w wysokości wyższej łącznie o 494,56 zł niż wynikało to z realizacji umów dofinansowania. I tak: Gminna Biblioteka Publiczna w Wilczycach – o 279,09 zł, Gminna Biblioteka Publiczna w Zaborze – o 202,07 zł, Biblioteka Publiczna Gminy Złotów im. Ks. Dr. Bolesława Domańskiego z siedzibą w Radawnicy – o 8,90 zł, Biblioteka Publiczna Gminy Boguty-Pianki – o 2,90 zł i Biblioteka Gminna w Mstowie – o 1,60 zł. Zwrotu środków biblioteki dokonały na podstawie § 6 ust. 3 umowy o dofinansowanie, stanowiącego, że w przypadku częściowego tylko pokrycia wkładu własnego proporcjonalnemu zmniejszeniu ulegała wysokość przyznanego przez Bibliotekę dofinansowania, a biblioteki zobowiązane były do zwrotu różnicy między przyznaną kwotą dofinansowania a kwotą zmniejszoną proporcjonalnie do zmiany wkładu

własnego wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od daty otrzymania dofinansowania. Do zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, tj. 21 sierpnia 2015 r. Biblioteka nie zwróciła bibliotekom ww. nadpłat.

Wg wyjaśnień Dyrektora BN na etapie przysyłania zwrotów Zespół ds. programu nie ma możliwości zweryfikowania czy przysłany zwrot jest prawidłowo wyliczony. W momencie przysyłania raportów z czterech bibliotek nie prowadzono szczegółowej analizy pod względem poprawności zamieszczonych tam kwot ze względu na dużą ilość wpływających dziennie raportów.

(dowód: akta kontroli str. 1225, 1228-1236, 1277-1281, 1293, 1299-1301)

W ocenie NIK, nieprawidłowość wynikała z braku weryfikacji danych dotyczących kwot zwrotów niewykorzystanej dotacji oraz z tytułu zmniejszenia wkładu własnego, która była możliwa na etapie przygotowywania sprawozdania z rozliczenia dotacji na posiedzenie Zespołu ds. programu. Dotyczyło to bowiem odpowiednio tylko 31 i 41 bibliotek. Zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających pełne rzetelne rozliczenie przekazanego beneficjentom dofinansowania jest zadaniem podmiotu udzielającego dofinansowania.

5. Biblioteka zleciła wykonanie prac w ramach programu „Korpus Publikacji Polskich” bez dokonania w formie pisemnej stosownych zmian postanowień umowy.

W dniu 26 czerwca 2014 r. Biblioteka zawarła z wykonawcą umowę na wykonanie retrokonwersji nut do bazy BN. Umowa została zawarta do dnia 30 października 2014 r. Wynagrodzenie za wykonanie prac nie mogło przekroczyć łącznie kwoty 15 tys. zł. Zgodnie z § 7 ust. 2 umowy wszelkie zmiany i uzupełnienia umowy wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności. W okresie obowiązywania umowy wykonawca przedłożył pięć faktur na łączną kwotę 15 tys. zł. Wykonanie prac zgodnie z umową zostało potwierdzone protokołami odbioru umowy.

W dniu 19 listopada 2014 r. Zakład Zbiorów Muzycznych złożył wniosek zakupowy nr CRZ 1498/14 na „Retrokonwersję nut do bazy BN - 300 opisów bibliograficznych”. Kierownik Oddziału Planowania i Zamówień Publicznych zaakceptował zgodność wydatku z planem rzeczowo-finansowym i planem zamówień publicznych BN. Wniosek został także zaakceptowany przez Zastępcę Dyrektora BN ds. rozwoju.

Zlecenia udzielono ww. wykonawcy, który za retrokonwersję 300 sztuk nut w kwocie 6.000 zł wystawił w dniu 24 listopada 2014 r. fakturę, tj. po upływie terminu, na który zawarto umowę z 26 czerwca 2014 r. W protokole odbioru Kierownik Zakładu Zbiorów Muzycznych BN potwierdziła w dniu 24 listopada 2014 r., że etap zlecenia został wykonany zgodnie z umową i nie wymaga poprawienia i uzupełnienia, a wykonana praca stanowi podstawę do dokonania rozliczeń finansowych zgodnie z wnioskiem CRZ 1498/14. Wynagrodzenie przekazano w dniu 6 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 408-432)

Dyrektor BN wyjaśnił, że prace wykonane w ramach umowy zostały wysoko ocenione i wykonawca został rekomendowany do dalszych prac. W związku z powyższym na podstawie ustaleń pomiędzy Biblioteką a wykonawcą zlecono mu wykonanie retrokonwersji kolejnych 300 nut przy zachowaniu stawki, jaka obowiązywała w umowie. Ponieważ termin realizacji powierzonego zadania był nieodległy, a wewnętrzne przepisy obowiązujące w Bibliotece pozwalały na zlecenie takiej pracy bez konieczności zawarcia umowy, odstąpiono od podpisania umowy pozostając przy ustnym zleceniu wykonania pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1293, 1297)

Zdaniem NIK Biblioteka, pomimo jednoznacznych postanowień umowy, nie dokonała zmiany jej treści w formie aneksu, a wniosek zakupowy stanowił jedynie potwierdzenie posiadania środków na dokonanie płatności.

Biblioteka, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, prawidłowo dokonywała oceny wniosków o dofinansowanie, wyboru beneficjentów oraz rozliczenia dofinansowania udzielonego w ramach programów zakupu nowości wydawniczych dla bibliotek. Biblioteka

prowadziła intensywne działania na rzecz upowszechniania czytelnictwa, m.in. poprzez zwiększanie zdolności małych bibliotek do nabywania nowości wydawniczych, w tym dla dzieci i młodzieży. Udzielanie wsparcia finansowego placówkom bibliotecznym, zwłaszcza w niewielkich ośrodkach doprowadziło do zwiększenia ich zasobów (ilości woluminów), powiększając w ten sposób ofertę czytelniczą i zwiększając ich atrakcyjność. Biblioteka prawidłowo wykorzystwała dotacje celowe na badanie i analizy stanu czytelnictwa, ewaluację NPRCz oraz zadania utworzenia i realizacji Korpusu Publikacji Polskich. BN terminowo przekazywała do MKiDN informacje o wykorzystaniu dotacji celowych.

Nieprawidłowości polegały na: stosowaniu nieprzewidzianych ustawą o finansach publicznych niewspółmiernych i nieuzasadnionych z punktu widzenia celowości, sankcji za wykorzystanie dofinansowania niezgodnie z umowami, bezzasadnym zaliczeniu do przychodów Biblioteki części środków zwracanych przez beneficjentów z tytułu odsetek od nieterminowo rozliczonych kwot oraz niedokonania ich zwrotu do MKiDN, niekonsekwentnym stosowaniu przepisów regulaminowych w odniesieniu do wniosków obarczonych błędami formalno-prawnymi oraz nieprzekazywaniu beneficjentom nadpłaconych kwot z tytułu zwrotów części dofinansowania.

3. Efekty realizacji programów oraz dotacji w zakresie upowszechniania i rozwoju czytelnictwa.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2013 regulaminy programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” nie określały wskaźników mierzących efekty realizacji programu. Zdaniem BN wskaźnikami mierzącymi efekt były mierniki zamieszczane w raportach z wykonania dofinansowanych zadań. Zarówno w 2012 r. jak i w 2013 r. beneficjenci zobowiązani byli do wykazania wydatków na zakup publikacji oraz liczby zakupionych zbiorów, z uszczegółowieniem danych dotyczących zakupu literatury dla dzieci i młodzieży. Beneficjenci wykazywali także liczbę czytelników na 100 mieszkańców, odsetek dzieci i młodzieży (do lat 19) w liczbie czytelników ogółem, liczbę zakupionych nowości na 100 mieszkańców, liczbę wypożyczeń na 100 mieszkańców oraz liczbę zakupionych książek dla dzieci i młodzieży na jednego czytelnika dziecięcego i młodzieżowego. W każdym roku beneficjenci zobowiązani byli do podania tych danych za rok, w którym otrzymali dotację oraz rok poprzedni.

Celem priorytetu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych” w ramach NPRCz było zwiększenie oferty bibliotek w zakresie nowości wydawniczych, w tym multimediów oraz współpracy bibliotek publicznych i szkolnych. Zakładanymi wskaźnikami była: liczba zakupionych w ramach programu jednostek inwentarzowych – 1.150.000 w 2014 r., liczba partnerstw utworzonych pomiędzy bibliotekami publicznymi oraz szkolnymi: 400 oraz wzrost czytelnictwa wyrażony procentowo stosunkiem liczby czynnych czytelników bibliotek w roku 2014 do liczby czynnych czytelników w roku poprzednim – 5%, a także wyrażony procentowo stosunkiem liczby wypożyczonych publikacji w roku 2014 do wypożyczonych publikacji w roku poprzednim – 5%. Wskaźniki dotyczące liczby zakupionych książek oraz liczby partnerstw zostały przekroczone. W 2014 r. zakupiono ogółem 3.133.288 jednostek inwentarzowych, z czego w ramach środków z dotacji 1.150.610 jednostek. Zawarto 1.175 porozumień o współpracy partnerskiej. W odniesieniu do podanych wskaźników wzrostu czytelnictwa Dyrektor BN poinformował, że założone efekty programu będzie można oszacować dopiero w kolejnych latach po przeprowadzeniu odpowiednich analiz. Zakładany wzrost czytelnictwa ma być skutkiem zwiększenia oferty bibliotek. Wartości podane jako wskaźniki są jedynie szacunkami dotyczącymi możliwego wzrostu czytelnictwa w powiązaniu z dotacjami przyznawanymi na zakup nowości wydawniczych.

Analiza wskaźników czytelnictwa w 2.443 spośród 2.487 bibliotek (98,2%) jakie w latach 2012-2014 otrzymały dofinansowanie na zakup nowości wydawniczych, wykazała, że w 2014 r. w stosunku do roku 2012 spadły wskaźniki: liczby czytelników na 100 mieszkańców (w 1.332 spadek, 958 wzrost, 153 bibliotekach bez zmian); odsetka czytelników dziecięcych i młodzieżowych (do lat 19) w stosunku do ogółu czytelników (w 1.574 spadek, 824 wzrost, 45 bibliotekach bez zmian); liczby wypożyczeń ogółem na 100 mieszkańców (w 1.395 spadek, 1.034 wzrost, 14 bibliotekach bez zmian); liczby

zakupionych książek na 100 mieszkańców (w 1.028 spadek, 1.329 wzrost, 86 bibliotekach bez zmian); liczby zakupionych książek dla dzieci i młodzieży na jednego czytelnika dziecięcego i młodzieżowego (w 953 spadek, 1.372 wzrost, 118 bibliotekach bez zmian).

Spadki wskaźników dotyczyły aż 39-64% corocznie dofinansowywanych bibliotek, tj. liczby czytelników i wypożyczeń na 100 mieszkańców (odpowiednio w 55% i 57% bibliotek), liczby czytelników dziecięcych i młodzieżowych do lat 19 (w 64% bibliotek), liczby zakupionych książek na 100 mieszkańców oraz liczby zakupionych książek dla dzieci i młodzieży na jednego czytelnika dziecięcego i młodzieżowego (odpowiednio w 42% i 39% bibliotek).

Celem programu „Korpusu Publikacji Polskich” było ujednolicenie opisów wszystkich typów publikacji w bibliotekach krajowych i na szybko wprowadzenie katalogów internetowych bibliotek w Polsce. Zakładany w 2012 r. efekt rzeczowy zadania 27.500 jednostek zaewidencjonowanych wyniósł 33.553 rekordów (m.in. 19.421 książek, 7.336 starodruków 2.760 nagrań dźwiękowych), tj. o 22% więcej rekordów bibliograficznych. Ogółem do 31 grudnia 2012 r. opracowano i wprowadzono do bazy katalogowej 93.069 rekordów dla dokumentów, których wpływ do Biblioteki nastąpił przed 2012 r. W 2013 r. łączna liczba wprowadzonych rekordów wyniosła 84.823. Planowanym efektem rzeczowym w 2014 r. była liczba 80.000 opisów katalogowych. Do bazy wprowadzono 98.873 opisów (w tym 48.604 książek, 25.963 roczników czasopism, 2.524 starych druków, 3.961 nut, 5.255 nagrań dźwiękowych i audiowizualnych oraz 2.475 map), tj. o 23,6% więcej niż zaplanowano. Z planowanych na 2015 r. 100.000 opisów katalogowych do dnia 30 czerwca 2015 r. wykonano 45.789 opisów (m.in. 8.076 roczników czasopism, 5.099 nagrań, 2.741 książek).

W NPRCz na 2014 r. wskazano, że celem programu jest kontynuacja tworzenia Korpusu Publikacji Polskich. Wskaźnikiem mierzącym efekty programu w 2014 r. był stosunek (70%) liczby opisów bibliograficznych zgromadzonych w bazie danych do liczby wszystkich opisów bibliograficznych, jakie docelowo planuje się zamieścić w bazie. Łączna wielkość bazy oszacowana została na 3,9 mln rekordów. Po wprowadzeniu w 2014 r. 158.351 opisów, w bazie znajdowało się ponad 2,75 mln opisów, co stanowiło 70,5% opisów zaplanowanych do wprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 442, 1173, 1179-1199, 1290-1291, 1466)

BN realizowała w 2012 r. zaplanowany w umowie dotyczącej zadania „Badania i analizy stanu czytelnictwa różnych grup społecznych dotyczące NPRCz” efekt rzeczowy zadania liczby trzech publikacji wydanych w danym roku. Planowanym efektem rzeczowym umowy realizowanej w 2014 r. było przeprowadzenie dwóch badań oraz stworzenie dwóch raportów. Mierniki realizacji zadania zostały osiągnięte w 50% z uwagi na niewywiązanie się wykonawcy z umowy na realizację badania czytelnictwa elektronicznego oraz strategii przetwarzania informacji w środowisku ICT przez słuchaczy uniwersytetów trzeciego wieku.

Raporty „Społeczny zasięg książki w Polsce w 2012 r.” oraz „Stan czytelnictwa w Polsce w 2014 roku” opracowano na podstawie sondażu czytelnictwa przeprowadzonego przez TNS Polska na ogólnopolskiej losowej próbie reprezentatywnej Polaków w wieku 15 lat i więcej, liczącej 3.000 respondentów, metodą wywiadu bezpośredniego wspomaganego komputerowo. Badania wykazały m.in., że w stosunku do 2012 r. nie zmieniła się liczebność czytelników sporadycznych, czytających 1-2 książki rocznie (16%) oraz czytelników intensywnych, czytających siedem lub więcej książek rocznie (11%). Badania prowadzono przy użyciu kwestionariusza, w którym sformułowano m.in. pytanie: „Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy czytał(a) Pan/i w całości lub fragmencie albo przeglądał(a) Pan/i jakieś książki? Pytamy o każdą książkę jaką miał(a) Pan/i w ręku – także albumy, poradniki, encyklopedie, słowniki, podręczniki oraz książki w wersji elektronicznej”. Do badań zastosowano takie same zmienne (parametry badania) w 2012 i w 2014 r. Najwyższy odsetek czytelników (71%) występował wśród ludzi w wieku 15-19 lat oraz wśród uczniów i studentów (73%). Źródłem czytanych książek wg badań w 2012 i 2014 r. były przede wszystkim zakupy książek, księgozbiory domowe i znajomych oraz biblioteki publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 220-283)

W NPRCz na 2014 r. wskazano, że celem prowadzenia badań i analiz dotyczących stanu czytelnictwa oraz ewaluacji programu NPRCz jest pomiar skuteczności realizowanych zadań w ramach NPRCz, a także dostarczenie danych i informacji niezbędnych dla właściwego zarządzania NPRCz. Założonymi efektami programu było opracowanie Planu badań i ewaluacji w zakresie rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz opracowanie rocznego raportu z badań czytelnictwa i ewaluacji NPRCz.

Plan badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 sporządzony został w dniu 6 października 2014 r. W ww. Planie wskazano, że działania Biblioteki obejmą: opracowywanie i publikowanie w trybie rocznym danych dotyczących wypożyczeń i udostępnień publikacji na 100 mieszkańców w bibliotekach publicznych²⁸ oraz prowadzenie w cyklu rocznym badań stanu czytelnictwa w Polsce na ogólnopolskiej losowej próbie reprezentatywnej respondentów w wieku 15 lat i więcej, a następnie opracowywanie i publikowanie wyników badań.

Raport z badań czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za 2014 r. sporządzony został w dniu 17 lipca 2015 r. Głównym elementem Raportu były wyniki badań stanu czytelnictwa w Polsce w 2014 r. z odniesieniem do poprzednich lat oraz opracowanie „Biblioteki publiczne w Polsce w 2013 r.”. Materiałem uzupełniającym do Raportu było sprawozdanie z działalności Zespołu ds. ewaluacji NPRCz w I półroczu 2015 r.

Z załączonego do Raportu opracowania o funkcjonowaniu bibliotek publicznych w Polsce w 2013 r. wynika, że wskaźniki czytelnictwa w stosunku do roku poprzedniego spadły: liczby czytelników zarejestrowanych o 0,5% (w 2012 r. – 6.469.653, w 2013 r. – 6.434.537), liczby wypożyczeń na jednego czytelnika o 1,7% (w 2012 r. – 23,3, w 2013 r. – 22,9), zakupu książek w woluminach na 100 mieszkańców o 0,2 wolumina (w 2012 r. – 7,8, 2013 r. – 7,6 wolumina). Z opracowania wynika, że zbiory bibliotek są w dużej części przestarzałe, natomiast spadek liczby wypożyczeń na jednego czytelnika wskazuje na konieczność zrewidowania zasad doboru nowości oraz zintensyfikowania działań promujących czytelnictwo.

Zespół ds. ewaluacji NPRCz ustalił, że ewaluacja NPRCz obejmie: wskaźniki poziomu czytelnictwa, wskaźniki wypożyczeń i udostępnień publikacji w bibliotekach publicznych, strukturę wydatków związanych z realizacją programów. Zespół, na podstawie informacji Instytutu Książki (IK) i NCK w zakresie działań zrealizowanych w 2014 r. w ramach NPRCz zwrócił uwagę na brak dostatecznej koordynacji poszczególnych działań realizowanych przez instytucje zaangażowane w NPRCz. Ponadto wskazał na brak m.in. pełnej informacji w sprawie wysokości kwot wydatkowanych na poszczególne działania w 2014 r. przez NCK oraz w odniesieniu do IK na niewielką liczbę tytułów utworów (trzech), do których prawa wykupiono w celu opublikowania ich w domenie publicznej w ramach programu „Zakup praw do utworów literackich”. W dniu 5 sierpnia 2015 r. Zespół ponownie zwrócił się do NCK i IK o uszczegółowienie informacji. W związku z brakiem dostatecznej koordynacji działań celem kolejnego etapu prac Zespołu będzie sformułowanie zaleceń dla IK.

(dowód: akta kontroli str. 284-354, 356)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1. NIK zwraca uwagę, że Biblioteka w Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 przyjęła tylko działania dotyczące badania stanu czytelnictwa w Polsce, natomiast nie przyjęła badania realizacji celów oraz wskaźników realizacji celów – efektów i wskaźników mierzących efekty zaplanowanych w NPRCz dla poszczególnych programów Ministra, programów własnych realizowanych przez instytucje zarządzające (Departament Mecenatu Państwa MKiDN, IK, BN, NCK) oraz zadań, na które udzielono tym instytucjom dotacje celowe. Ponadto ww. plan przyjęto bez akceptacji jego założeń przez Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa (powołany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego) ani przez MKiDN.

²⁸ Raporty za poszczególne lata ukazują się z przesunięciem o 18 miesięcy z uwagi na terminy zbierania danych przez GUS, wykorzystywane do opracowań Biblioteki.

NIK nie podziela twierdzenia Dyrektora BN, że przeprowadzenie badania stanu czytelnictwa będzie skutkowało całościową oceną jego efektów NPRCz. Przyjęty w Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 sposób badania nie obejmuje badania efektów zadań określonych w NPRCz, w związku z tym niemożliwa jest ocena efektów NPRCz, w tym czy działania w ramach NPRCz stwarzają warunki do wzrostu czytelnictwa lub przyczyniają się do tego wzrostu. Zdaniem NIK odstąpienie w ww. Planie od ewaluacji działań w ramach NPRCz za 2014 r. (w 2014 r. realizowano ze środków publicznych 15 zadań, na które udzielono instytucjom zarządzającym dotacji celowych) było niecelowe oraz wpłynęło na przygotowanie niepełnego Raportu z badania czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za 2014 r., w którym nie przeprowadzono ewaluacji działań NPRCz.

(dowód: akta kontroli str. 285-286, 1428-1440)

2. W sporządzonym przez Zespół ds. ewaluacji NPRCz Raporcie z badania czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa zaniechano ewaluacji NPRCz w zakresie realizowanych w 2014 r. działań (programów Ministra, programów własnych i działań realizowanych przez Departament Mecenatu Państwa MKiDN, IK, BN, NCK)²⁹. W sprawie braku w ww. raporcie ewaluacji działań NPRCz, Dyktor BN wyjaśnił, że ekspertyza nie została BN przekazana przez Departament Mecenatu Państwa MKiDN, w związku z powyższym nie było możliwe zastosowanie się do wynikających z niej zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 287-354, 1436)

Zdaniem NIK zaniechanie w 2015 r. przez BN ewaluacji NPRCz w zakresie realizowanych w 2014 r. działań NPRCz wynikało z zaniechania wprowadzenia przez Bibliotekę ewaluacji działań NPRCz w Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020.

Ocena częściowa

W ocenie NIK działalność Biblioteki Narodowej założone efekty działań Biblioteki w ramach realizowanych programów i zadań przekraczały wielkości ustalone na 2014 r. w NPRCz. BN osiągnęła zaplanowane efekty rzeczowe (mierniki) w umowach o udzielenie dotacji celowych na realizowane zadania, zawartych z MKiDN.

Zdaniem NIK, niepokojący jest spadek wskaźników czytelnictwa w bibliotekach corocznie dofinansowywanych w ramach zakupu nowości wydawniczych, zwłaszcza liczby czytelników i wypożyczeń na 100 mieszkańców (odpowiednio w 55% i 57% bibliotek), liczby czytelników dziecięcych i młodzieżowych do lat 19 (w 64% bibliotek), jak również liczby zakupionych książek na 100 mieszkańców oraz liczby zakupionych książek dla dzieci i młodzieży na jednego czytelnika dziecięcego i młodzieżowego (odpowiednio w 42% i 39% bibliotek).

Uwagi NIK dotyczyły zaniechania przez Bibliotekę wprowadzenia ewaluacji działań NPRCz w założeniach Planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz nieprzeprowadzenia takiej ewaluacji Raporcie z badania czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za 2014 r.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Stosowanie w umowach zawieranych z bibliotekami współmiernych sankcji do skali naruszeń zasad wykorzystania dofinansowania.
2. Zwrot pięciu bibliotekom środków, które pobrano w nadmiernej wysokości (nadpłaty).

²⁹ W zakresie wszystkich realizowanych modułów - działań (programów Ministra, programów własnych i działań realizowanych przez MKiDN, BN, IK, NCK), pomimo zaleceń ekspertyzy z 2014 r. wykonanej na zlecenie MKiDN, dotyczącej m.in. ewaluacji NPRCz, wskazującej modele, wskazówki i sposoby badania skuteczności i ewaluacji NPRCz.

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

3. Dokonanie zwrotu do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego odsetek zwróconych przez biblioteki w ramach rozliczeń programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek”, a zaliczonych na przychody Biblioteki.
4. Wprowadzenie do Planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 konieczności przeprowadzania rokrocznej ewaluacji NPRCz oraz uzupełnienie Raportu z badania czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za 2014 r. o ewaluację NPRCz.
5. Rozważenie zasadności wprowadzenia do regulaminu programu „Zakup nowości wydawniczych do bibliotek” postanowienia umożliwiającego wnioskodawcy skorygowanie w wyznaczonym terminie błędów formalno-prawnych w złożonym wniosku.

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 2 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 dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

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 9 października 2015 r.

Kontroler
Joanna Hołowacz
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk


.....
podpis

