



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia sierpnia 2011 r.

**Pan
Adam Jarubas
Marszałek
Województwa Świętokrzyskiego**

P/11/169
LKI-4101-11-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach kontrolę działań Zarządu Województwa Świętokrzyskiego (Zarząd Województwa) na rzecz budowy sieci szerokopasmowych w okresie od 2007 do 2011 r. (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Zarządu Województwa w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- ujęcie w dokumentach strategicznych województwa świętokrzyskiego zadań związanych z budową infrastruktury zapewniającej szerokopasmowy dostęp do Internetu;
- współudział w przygotowaniu dokumentacji do realizacji projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW);
- uwzględnienie projektów dotyczących budowy lokalnych sieci szerokopasmowych, w ramach konkursu zamkniętego dla Działania 2.2 – *Budowa infrastruktury społeczeństwa informacyjnego* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Świętokrzyskiego na lata 2007–2013 (RPO WŚ lub Program), poprzez zakwalifikowanie do wsparcia trzech takich projektów.

Stwierdzone uchybienia polegały na:

- przyjęciu w dokumentach strategicznych nieodpowiednich wskaźników monitorowania i w konsekwencji nieprzeprowadzeniu rzetelnej oceny realizacji założonych kierunków działań w zakresie budowy sieci szerokopasmowych;
- niedokonaniu aktualizacji dokumentów strategicznych województwa poprzez niedostosowanie *Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Świętokrzyskiego na lata 2005-2013 (RSI)* do obowiązującej *Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020 (Strategia Rozwoju)* i aktualnej sytuacji regionu.

1. Sejmik Województwa Świętokrzyskiego przyjął w 2004 r. *Regionalną Strategię Innowacji Województwa Świętokrzyskiego na lata 2005-2013*, mającą stanowić element prac nakierowanych na realizację „rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o realizację kompleksowego programu wzrostu innowacyjności”, będącą jednym z celów obowiązującej ówczesnie strategii rozwoju województwa. W *RSI* sformułowano sześć tzw. celów warunkujących, w tym m.in. „Budowę infrastruktury społeczeństwa informacyjnego”. W celu tym wyodrębniono cztery priorytety:

- budowę regionalnych i lokalnych sieci szerokopasmowych, centrów zarządzania sieciami, platform elektronicznych i bezpiecznych systemów transmisji danych,
- budowę publicznych punktów dostępu do Internetu,
- budowę systemów informacji przestrzennej,
- wdrażanie projektów elektronicznego obiegu dokumentów, archiwizacji, elektronicznych usług dla ludności.

W kwietniu 2010 r. na zlecenie Urzędu został sporządzony „Raport z ewaluacji Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Świętokrzyskiego”. W Raporcie tym krytycznie oceniono cały dokument *RSI*, m.in. wskazano na brak systemu monitorowania jego realizacji. Zwrócono także uwagę na konieczność wzmocnienia spójności wszystkich strategii w regionie oraz stworzenia mechanizmów analizy innowacyjności województwa.

W przyjętej przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego 26 października 2006 r. *Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020* zawarte zostały elementy, określone w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa², zgodnie z którym strategia rozwoju województwa powinna uwzględniać m.in. podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. W *Strategii Rozwoju* przyjęto, że dla perspektyw rozwojowych i wzrostu konkurencyjności województwa niezbędne jest inwestowanie w rozwój systemów telekomunikacyjnych oraz usług elektronicznych. Znalazło to odzwierciedlenie w jednym z sześciu celów *Strategii Rozwoju*, tzw. celu warunkującym nr 5 „Rozwój systemów infrastruktury technicznej i społecznej”, priorytet 3 „Rozwój systemów informatycznych – szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz regionalnej zintegrowanej platformy usług elektronicznych”.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zm.

Do monitorowania *Strategii Rozwoju* Sejmik Województwa Świętokrzyskiego zobowiązał Zarząd Województwa. Realizował on to zadanie przy pomocy Oddziału Programowania Strategicznego i Analiz, który gromadził informacje, na podstawie danych GUS, według ustalonego w *Strategii Rozwoju* zestawu wskaźników monitorowania. Oddział posiadał dane dla trzech takich wskaźników: liczby przedsiębiorstw posiadających dostęp do Internetu (dane za 2007 i 2008 r.), liczby gospodarstw domowych wyposażonych w komputery (dane od 2006 do 2008 r.) oraz liczby gospodarstw domowych korzystających z szerokopasmowego dostępu do Internetu (dane od 2005 r. do 2008 r.). Z powodu braku odpowiednich danych GUS, ww. Oddział nie dysponował natomiast danymi odnośnie czwartego wskaźnika przyjętego w *Strategii Rozwoju* tj. liczby podmiotów gospodarczych wykorzystujących nowoczesne technologie informacyjno-telekomunikacyjne. Poza zbieraniem danych GUS, w Urzędzie nie przeprowadzono kompleksowej ich analizy, ani śródkresowej oceny realizacji *Strategii Rozwoju*.

Zarówno w przypadku *RSI*, jak i *Strategii Rozwoju*, monitorowanie ich realizacji nie zostało dotychczas rzetelnie przeprowadzone.

W marcu i kwietniu 2011 roku, tj. 7 i 5 lat od przyjęcia odpowiednio *RSI* i *Strategii Rozwoju*, Sejmik Województwa Świętokrzyskiego podjął uchwały określające tryb i harmonogram aktualizacji ww. dokumentów, natomiast Urząd rozpoczął prace nad ich aktualizacją.

2. Województwo świętokrzyskie, jako jedno pięciu województw, bierze udział w ramach PO RPW w realizacji projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”. Projekt ten zakłada wybudowanie w województwie świętokrzyskim 1.410 km sieci.

Dotychczasowe prace prowadzone w Urzędzie dotyczyły przygotowania projektu do realizacji i uwarunkowane były prowadzonymi przez Instytucję Zarządzającą (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – MRR) oraz Instytucję Pośredniczącą (Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości) uzgodnieniami, mającymi na celu przygotowanie projektu dla wszystkich pięciu województw, w tym przede wszystkim opracowaniem studium wykonalności oraz procedurą notyfikacji pomocy publicznej w Komisji Europejskiej.

Najważniejsze zadania pierwszego etapu prac Zarządu Województwa nad projektem obejmowały:

- opiniowanie studium wykonalności projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej” dla obszaru województwa świętokrzyskiego, przekazanego przez MRR dnia 31 marca 2010 r. oraz jego aktualizacji w lipcu 2011 r. ;
- złożenie 19 sierpnia 2010 r. „Wniosku o potwierdzenie wkładu finansowego na mocy art. 39-41 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006” dla projektu;
- podpisanie 27 stycznia 2011 r. umowy o dofinansowanie projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie” (całkowita szacunkowa wartość projektu została określona w umowie na 202.159.758 zł, z czego całkowita szacunkowa wartość wydatków kwalifikowanych na 166.690.976 zł., w tym zapewniono dofinansowanie na realizację projektu w wysokości nie większej niż 158.356.427 zł);
- przesłanie 22 lipca 2011 r. do MRR podpisanego formularza notyfikacyjnego dla projektu.

Do czasu zakończenia kontroli w Urzędzie nie rozpoczęto drugiego etapu projektu – realizacji inwestycji.

Do momentu zakończenia kontroli Zarząd Województwa nie powołał formalnie zespołu do spraw zarządzania projektem „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”, przewidzianego w harmonogramie realizacji projektu. W zakresie powierzonych obowiązków służbowych odpowiedzialnymi za projekt byli: Dyrektor Biura Społeczeństwa Informacyjnego w Urzędzie oraz dwóch pracowników tej komórki. Merytoryczny nadzór nad ww. Biurem sprawuje aktualnie Wicemarszałek Województwa (do grudnia 2010 r. w pracach nad projektem brał udział jeden z członków poprzedniego Zarządu Województwa).

Z wyjaśnień udzielonych przez Pana Marszałka wynika, że *dopiero na etapie rzeczowej realizacji projektu Zarząd Województwa zamierza powołać Komitet Sterujący oraz odpowiednio rozbudować ten zespół.*

Od początku 2010 r. sprawy związane z realizacją projektu były przedmiotem posiedzeń Komitetu Sterującego, w którym brali udział przedstawiciele pięciu województw Polski Wschodniej.

Sejmik i Zarząd Województwa Świętokrzyskiego monitorował stopień realizacji projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie”. W marcu 2010 r. informacja dotycząca tego projektu została zaprezentowana i przyjęta na posiedzeniu Zarządu Województwa oraz na sesji Sejmiku Województwa. W maju 2011 r. sprawy związane z realizacją projektu były omawiane na posiedzeniu Komisji Strategii, Rozwoju, Promocji i Współpracy z Zagranicą (Komisja). W sprawozdaniach przedstawianych Komisji i Zarządowi Województwa Dyrektor Biura Społeczeństwa Informacyjnego zwracał uwagę, że realizacja kolejnych etapów projektu nie była możliwa albo wiązałaby się z dużym ryzykiem finansowym, ze względu na konieczność wprowadzenia zmian do podstawowych założeń przedsięwzięcia i brak pozytywnej decyzji notyfikacyjnej Komisji Europejskiej.

Informacje prezentowane przez Dyrektora Biura Społeczeństwa Informacyjnego były przyjmowane przez ww. organy bez formułowania zaleceń.

Dokonując oceny sprawowanego przez Zarząd Województwa nadzoru nad stanem realizacji projektu, NIK przyjmuje stanowisko Pana Marszałka, iż prace prowadzone przez MRR nad aktualizacją studium wykonalności zmieniającym m.in. wiele istotnych warunków realizacji spowodowały, że Zarząd może dopiero obecnie przeanalizować poziom ryzyk w projekcie – w oparciu o przekazane studium wykonalności i aktualną sytuację rynkową.

3. Projekty dotyczące budowy infrastruktury telekomunikacyjnej zostały uwzględnione w RPO WŚ, stanowiącym narzędzie realizacji przyjętej *Strategii Rozwoju*.

W Programie założono realizację sześciu celów szczegółowych, z których cel 2 określony został jako „Stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz powiązań między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką”. Dla osiągnięcia celów szczegółowych wyznaczono sześć osi priorytetowych (cel szczegółowy programu jest równocześnie celem głównym osi priorytetowej). Celowi 2 odpowiada oś priorytetowa 2: *Wsparcie innowacyjności, budowa społeczeństwa informacyjnego oraz wzrost potencjału inwestycyjnego regionu.*

Stosownie do *Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WŚ na lata 2007 – 2013* realizacja przyjętego celu 2. opiera się m.in. na wdrożeniu działania 2.2., w ramach którego zaplanowano dofinansowanie projektów zakładających budowę infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.

W okresie od 4 maja do 14 czerwca 2010 r., w ramach dwuetapowego konkursu zamkniętego, przeprowadzony został w Urzędzie nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach działania 2.2. „Budowa infrastruktury społeczeństwa informacyjnego”. W wyniku konkursu podpisanych zostało 16 pre-umów dla projektów o łącznej wartości 82.260.066 zł, obejmujących łącznie kwotę dofinansowania w wysokości 66.121.100 zł, tj. 103 % kwoty alokacji środków w tym działaniu.

Spśród ww. 16 projektów trzy (19%) miały na celu budowę sieci szerokopasmowych. Dwa z nich: „e-świętokrzyskie – budowa miejskich sieci światłowodowych jednostek samorządu terytorialnego” oraz „e-świętokrzyskie – budowa sieci światłowodowych wraz z urządzeniami na terenie Miasta Kielce” zakładały wybudowanie odpowiednio: 82 i 79 km sieci szerokopasmowej, natomiast projekt: „Tworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego – budowa masztów internetowych w Gminie Mniów” – budowę dwóch masztów internetowych w ramach sieci radiowej. Łączna wartość dofinansowania ze środków UE tylko dla tych trzech projektów wyniosła 32.535.146 zł, co stanowi 49% dofinansowania ze środków UE dla projektów wybranych do realizacji w ramach działania 2.2

Do czasu zakończenia kontroli, na podstawie umowy podpisanej 31 grudnia 2010 r., w trakcie realizacji był projekt „e-świętokrzyskie – budowa sieci światłowodowych wraz z urządzeniami na terenie Miasta Kielce”. W przypadku pozostałych dwóch projektów nie upłynęły jeszcze terminy złożenia do Urzędu jako Instytucji Zarządzającej kompletnej dokumentacji celem dokonania oceny przewidzianej na drugim etapie konkursu i podpisania umowy końcowej – zostały one określone w pre-umowach na 30 września i 30 listopada 2011 r.

Poza ww. projektami konkursowymi, na liście projektów kluczowych w ramach osi priorytetowej 2, znalazły się dwa projekty indywidualne realizowane przez samorząd województwa tj. „e-świętokrzyskie Budowa Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Świętokrzyskiego” oraz „e-świętokrzyskie Rozbudowa Infrastruktury Informatycznej jednostek samorządu terytorialnego” o łącznej wartości 63.987.59 zł, w tym kwota dofinansowania 53.917.703 zł. Żaden z ww. dwóch projektów nie dotyczył budowy sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu. Wpisywały się one jednak także w cel 2. RPO WŚ, gdyż poza budową w regionie bezpiecznych sieci szerokopasmowych, RPO WŚ zakładał również wprowadzanie w jednostkach samorządu terytorialnego systemu elektronicznego obiegu dokumentów, elektronicznych usług dla klientów oraz budowę i rozbudowę systemu transmisji danych pomiędzy instytucjami użyteczności publicznej administracji samorządowej.

Zgodnie z RPO WŚ realizacja Programu powinna być monitorowana m.in. poprzez system przyjętych wskaźników. Dla działania 2.2. wskaźnikami takimi były m.in.: długość

sieci szerokopasmowej, liczba połączeń do szerokopasmowego Internetu oraz liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w wyniku realizacji projektów.

W systemie sprawozdawczości RPO WŚ na lata 2007-2013 przyjęte zostało sporządzanie rocznych i półrocznych raportów z realizacji programu. Raporty te zawierały informacje na temat postępu rzeczowego i finansowego poszczególnych działań oraz osi priorytetowych, wraz z oceną stanu realizacji. W raporcie pn. „Sprawozdanie roczne za 2010 r. z realizacji RPO WŚ na lata 2007-2013” (*Sprawozdanie*) wyjaśniono, że znaczna część wskaźników w ramach osi priorytetowej 2 pozostaje na poziomie „0”, z uwagi na fakt, iż pierwsze konkursy w ramach działania 2.1 oraz działania 2.2 odbyły się dopiero w 2010 roku, a nabory wniosków nie zostały uruchomione wcześniej z powodu braku rozporządzenia MRR regulującego przyznawanie pomocy na inwestycje w tych obszarach.

Sprawozdanie za 2010 r. nie wskazywało istotnych zagrożeń w osiągnięciu zakładanych wartości docelowych wskaźników.

W maju 2011 r. firma zewnętrzna na zlecenie Urzędu przedstawiła dokument pn. „Analiza systemu wskaźników monitorowania w ramach RPO WŚ na lata 2007-2013 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”. Głównym celem badania było przeprowadzenie weryfikacji i oceny systemu wskaźników monitorowania. Raport wskazał na niewłaściwy dobór wskaźników, zalecając jednocześnie ponowne oszacowanie ich wartości docelowych oraz uwzględnienie sytuacji ekonomicznej regionu, w tym zapotrzebowania na usługi informatyczne.

Przyjęte wartości docelowe wskaźników (dla działania 2.2) – w ocenie NIK – zostały niedoszacowane, ponieważ już realizacja jednego z trzech projektów konkursowych dotyczących budowy sieci szerokopasmowej gwarantuje osiągnięcie 113%, założonej na 2015 r. wartości docelowej jednego z ważniejszych w tym działaniu wskaźników tj.: długość sieci szerokopasmowej. Z drugiej strony zawyżono wartości docelowe wskaźników dotyczących liczby osób, które uzyskają dostęp do szerokopasmowego Internetu i liczby zainstalowanych aplikacji, gdyż w wyniku realizacji projektów, możliwe będzie osiągnięcie ich wartości docelowej jedynie na poziomie odpowiednio: 0,58%, i 18,5%.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) dokonanie analizy systemu monitorowania *Strategii Rozwoju*, *RSI* oraz RPO WŚ, a także wypracowanie dla każdego z tych dokumentów właściwych wskaźników, adekwatnych do założeń przyjętych dla celu „Budowa społeczeństwa informacyjnego”;
- 2) zintensyfikowanie działań w celu aktualizacji *Strategii Rozwoju* i *RSI* oraz dostosowanie tych dokumentów do aktualnej sytuacji województwa świętokrzyskiego.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.