



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg**

Warszawa, dnia 24 listopada 2011 r.

**Pan
Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego**

LWA-4101-16-04/2011
P/11/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego² kontrolę działań podejmowanych na rzecz rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej (PBI) oraz monitorowania stanu i aktualizacji serwisu PBI od początku 2007 r. do dnia zakończenia kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym w dniu 7 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zadania *Rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej*, określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010³.

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

² Dalej także: *MKiDN* bądź *Ministerstwo*.

³ Dz. U. Nr 61, poz. 415, uchylone z dniem 17 czerwca 2010 r.

1. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przejęło projekt Polskiej Biblioteki Internetowej od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 1 stycznia 2008 r.⁴ Przed przejęciem PBI przez Ministerstwo, wydatki publiczne związane z tworzeniem i przechowywaniem zasobów PBI wyniosły łącznie 9 979 tys. zł⁵ i obejmowały koszty procesu digitalizacji, zakupu oprogramowania, sprzętu serwerowego i komputerowego.

W 2008 r., na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, Ministerstwo przejmowało składniki materialne i niematerialne PBI, w tym zasoby cyfrowe, oprogramowanie komputerowe wraz z licencjami, sprzęt komputerowy i serwerowy oraz dokumenty, a także prawo do domeny „pbi.edu.pl”⁶.

Ministerstwo powierzyło obsługę PBI Bibliotece Narodowej⁷, przekazując w czerwcu 2008 r. przejęte od MSWiA składniki majątku ruchomego⁸ oraz w listopadzie 2008 r. - dokumentację PBI.

W toku kontroli stwierdzono, że negatywny wpływ na zarządzanie projektem PBI przez Ministerstwo, miał stan zasobów i oprogramowania biblioteki przekazanych przez MSWiA.

Od czasu przejęcia biblioteki przez MKiDN nie nastąpiła poprawa jej użyteczności dla czytelników, a aktualizacja zawartości miała ograniczony zakres. Minister nie zapewnił wystarczających środków na finansowanie projektu PBI, nie podejmował także decyzji co do funkcjonowania biblioteki i jej docelowego kształtu.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, fakt że Ministerstwo nie określiło celów, założeń i standardów w zakresie funkcjonowania i rozwoju PBI oraz nie nałożyło na Bibliotekę Narodową konkretnych obowiązków w zakresie prowadzenia prac na rzecz rozwoju funkcjonalności portalu. Nie zostały również określone obowiązki sprawozdawcze Biblioteki Narodowej w powyższym zakresie⁹.

2. Zasoby PBI przejęte przez MKiDN zawierały 29 245 zeskanowanych publikacji w formatach „.jpg” (17 540) oraz „.rtf” (11 705), w niektórych przypadkach konwertowanych na formaty „.txt” oraz „.html”. W 2008 r. zasoby te zostały uzupełnione o 2 826 obiektów,

⁴ Porozumienie z MSWiA z 31 grudnia 2007 r. wynikało z Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, według którego zadanie związane z PBI zostało powierzone MKiDN.

⁵ Wydatki poniesione w latach 2003 – 2007. Na podstawie dokumentacji (umów) dotyczącej PBI przekazanej MKiDN przez MSWiA.

⁶ Adres strony internetowej Polskiej Biblioteki Internetowej.

⁷ Dalej także: BN.

⁸ Protokół zdawczo-odbiorczy z 2 czerwca 2008 r. (aneks z 8 lipca 2008 r.).

⁹ Wyjaśnienia dyrektora Departamentu Mecenatu Państwa – pismo z 26 sierpnia 2011 r. oraz informacja dyrektora Biblioteki Narodowej – pismo z 1 września 2011 r.

w wyniku prac firmy zewnętrznej¹⁰ wyłonionej jeszcze w 2007 r. w ramach przetargu ogłoszonego przez MSWiA. W kolejnych latach stan zasobów PBI nie zmieniał się i wynosił 32 071 pozycji. Biblioteka Narodowa udostępniała zasoby PBI oraz prowadziła korespondencję z użytkownikami portalu, nie prowadzono natomiast żadnych prac na rzecz rozwoju portalu PBI.

Jak wynika z wyjaśnień udzielonych w toku kontroli NIK przez Sekretarza Stanu w MKiDN Piotra Żuchowskiego, istotny problem przy podejmowaniu ewentualnych działań pro rozwojowych stanowiły „przestarzałe standardy”¹¹ zastosowane przy budowie biblioteki internetowej, w czasie w którym odpowiedzialne za realizację tego projektu było MSWiA.

W wyniku oględzin przeprowadzonych przez NIK¹² ustalono, że funkcjonalność portalu PBI, w świetle standardów spełnianych przez podobne witryny internetowe, nie jest zadowalająca. Stwierdzono m.in., że portal PBI nie posiada specjalnych funkcjonalności przeznaczonych dla osób niewidzących lub słabowidzących, jedynie pliki w formatach „.rtf” oraz „.txt” są dostępne dla popularnych programów czytających, wykorzystywanych przez te osoby. Część skanów uniemożliwia praktycznie lekturę publikacji PBI, ponieważ brak jest elementarnej możliwości powiększenia obrazów na ekranie.

3. Przeszukiwanie zasobów PBI jest możliwe według tytułu dzieła oraz autora/instytucji sprawczej oraz poprzez wyszukiwanie zaawansowane: „tytuł, autor/instytucja sprawcza i wydanie”. Brak jest możliwości wyszukiwania utworów według słów kluczowych lub fraz. Biblioteka cyfrowa, poza udostępnianiem zasobów, powinna być też użyteczna i funkcjonalna adekwatnie do potrzeb użytkowników, poprzez rozwój możliwości: przetwarzania zawartości (np. konwersja do powszechnie wykorzystywanych programów do edycji tekstu), wyszukiwania i prezentacji wyników. W porównaniu z innymi bibliotekami cyfrowymi, jakość PBI, zarówno pod względem użyteczności, jak i cech zasobu, jest ograniczona.

4. Niezwłocznie po przejęciu PBI, Biblioteka Narodowa przeprowadziła analizę jej zasobów i oprogramowania¹³. Analiza ta wykazała istnienie szeregu błędów, z których większości nie da się skutecznie wyeliminować, takich jak: zeskanowanie publikacji książkowych do plików o formacie „.jpg” w tzw. rozdzielczości ekranowej, nie nadających się

¹⁰ Firma Telecomp działająca przy wsparciu ze strony pracowników Zakładu Technologii Informatycznych BN.

¹¹ Pismo z 8 września 2011 r.

¹² Protokół oględzin serwisu internetowego PBI dostępnego pod adresem www.pbi.edu.pl z 19 września 2011 r.

¹³ Analiza zasobów PBI przeprowadzona przez pracowników Zakładu CBN Polona oraz Zakładu Technologii Informatycznych, w okresie od sierpnia 2008 r. do stycznia 2009 r.

do długotrwałej archiwizacji, niewystarczającą jakością obrazów cyfrowych¹⁴, niedostateczne lub niezgodne ze standardami metadane (bibliograficzne opisy publikacji), błędy powstałe w procesie optycznego rozpoznawania tekstu (OCR), braki w skanach, problemy z zakresu prawa autorskiego. Stwierdzono również niską funkcjonalność oprogramowania, nie pozwalającego na dalszy rozwój, jak również niską funkcjonalność strony internetowej, która bazuje na platformie serwisu sportowego, a nie na specjalistycznym oprogramowaniu, dedykowanym dla prowadzenia bibliotek cyfrowych.

O wynikach powyższej analizy Biblioteka Narodowa informowała Ministerstwo zarówno w trakcie spotkań roboczych, w opracowanym przez siebie *Programie digitalizacji dóbr kultury*, jak i w rocznych sprawozdaniach z działalności. MKiDN nie podejmowało żadnych decyzji, co do dalszego funkcjonowania PBI, pozostawiając Bibliotece Narodowej odpowiedzialność za utrzymanie portalu PBI i udostępnianie użytkownikom serwisu PBI w niezmienionej formie, nieuwzględniającej rozwoju technologii cyfrowych.

Problemy związane funkcjonowaniem portalu PBI zostały zauważone także przez jego użytkowników¹⁵. Dotyczyły one m.in. błędów literowych w publikacjach, braku stron w zeskanowanych obiektach, niekompletności metadanych a także błędów w metadanych. W ocenie BN, większości błędów zgłoszonych przez użytkowników PBI nie da się poprawić ze względu na brak możliwości identyfikacji bibliograficznej części obiektów, braki skanów oraz brak możliwości edycji metadanych i plików tekstowych zawierających treść publikacji. Oprogramowanie PBI nie zawiera narzędzi umożliwiających prowadzenie statystyki odwiedzin portalu¹⁶.

5. Biblioteka Narodowa w czasie przejmowania PBI realizowała analogiczny projekt biblioteki cyfrowej - CBN Polona¹⁷, udostępniający w postaci cyfrowej najważniejsze wydania tekstów literackich i naukowych, dokumenty historyczne, czasopisma, grafiki, fotografie, druki i rękopisy muzyczne oraz mapy pochodzące ze zbiorów BN. Biblioteka ta zawiera łącznie 27 677 obiektów (stan na koniec 2010 r.) i cieszy się dużym zainteresowaniem ze strony użytkowników¹⁸. Część wspólna PBI i CBN Polona liczy około 2000 reprodukcji cyfrowych. Reprodukcyjne zostały zdigitalizowane w BN w latach 2004-2005 i włączone do zasobów CBN Polona natychmiast po jej uruchomieniu.

¹⁴ Zaledwie 6,6% publikacji zeskanowano w formacie „.jpg” o wysokiej rozdzielczości.

¹⁵ Jak wynika z korespondencji mailowej prowadzonej z administratorem portalu.

¹⁶ Pisemne wyjaśnienia dyrektora Biblioteki Narodowej z 1 września 2011 r. oraz 13 września 2011 r.

¹⁷ Biblioteka Narodowa stworzyła CBN Polona we wrześniu 2006 r.

W 2010 r. Biblioteka Narodowa dokonała kolejnej analizy zasobów PBI, której celem było wyłonienie części zasobów, którą można poddać konwersji i udostępnić na przełomie lat 2011/2012 na platformie CBN Polona. W wyniku tej analizy opracowano listę publikacji kompletnych i nie zawierających błędów, z linkami do prezentacji graficznych na stronie PBI oraz listę 6491 publikacji, dla których możliwa jest częściowo automatyczna konwersja metadanych do formatu Dublin Core, ułatwiająca migrację z PBI do CBN Polona. Ponadto sporządzono listę 2806 publikacji, dla których brak jest połączenia między metadanymi a plikami cyfrowymi, co uniemożliwia ich migrację do platformy CBN Polona.

Wyniki powyższej analizy wskazują na możliwość zamieszczenia części zasobu PBI na nowej platformie sprzętowej i programistycznej, która ma zostać uruchomiona na początku 2012 r.

Biblioteka Narodowa informowała MKiDN o trwających pracach i możliwościach integracji części zasobów PBI z CBN Polona, m.in. w rocznych raportach z działalności składanych do Ministerstwa.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę nakład pracy i środków finansowych na realizację projektu PBI, Ministerstwo powinno opracować plan postępowania z projektem PBI. Dalszy sens utrzymywania PBI wiąże się ze zmianą struktury zasobów, sposobów prezentacji oraz optymalizacją, z punktu widzenia użytkowników, funkcjonalności portalu.

6. Powierzenie Bibliotece Narodowej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nowego zadania dotyczącego prowadzenia PBI, nie zostało powiązane z przekazaniem środków finansowych na ten cel. W propozycjach planów finansowych na lata 2009 – 2011 przedkładanych do Ministerstwa, Biblioteka Narodowa kilkakrotnie wnioskowała o zwiększenie dotacji w związku z przejęciem nowych zadań (w tym dotyczących PBI)¹⁹, a także informowała o braku wystarczających środków na podjęcie modernizacji PBI²⁰.

W okresie objętym kontrolą Biblioteka Narodowa poniosła wydatki z tytułu obsługi PBI w łącznej kwocie 47,8 tys. zł, podczas gdy w propozycji planu finansowego na 2009 r. wnioskowano o przyznanie dodatkowych środków na podjęcie prac nad PBI w wysokości 100 tys. zł, natomiast w propozycji planu finansowego na 2010 r. wnioskowano o przyznanie dodatkowych środków na ten cel w wysokości 300 tys. zł. Wydatki poniesione przez

¹⁸ Liczba odwiedzin strony według pomiarów wykonanych za pomocą programu Webalizer, wyniosła: w 2010 r. – 749 581, w 2009 r. – 717 864.

¹⁹ Propozycje planów finansowych na lata 2009 – 2010 przekazane przy pismach: z dnia 31 marca 2008 r., 28 listopada 2008 r., 12 lutego 2009 r., 9 czerwca 2009 r., 13 sierpnia 2009 r., 1 grudnia 2009 r.

Bibliotekę Narodową na obsługę PBI umożliwiły wyłącznie udostępnianie czytelnikom dotychczas zgromadzonych zasobów.

W tym samym okresie, wydatki Ministerstwa związane z PBI wyniosły łącznie 549 zł, były one przeznaczone na utrzymanie domeny „pbi.edu.pl”.

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

- 1) opracowanie oraz wdrożenie planu zagospodarowania zasobów zgromadzonych w postaci Polskiej Biblioteki Internetowej,
- 2) rozważenie celowości równoległego prowadzenia dwóch bibliotek cyfrowych przez Bibliotekę Narodową, nadzorowaną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przesłanie w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie wniosków, ocen i uwag zawartych w niniejszym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przyjmującej lub oddalającej zastrzeżenia.

²⁰ Propozycje planów finansowych na 2011 r. przekazane przy pismach: z dnia 13 sierpnia 2010 r., 1 grudnia 2010 r., 15 marca 2011 r.