



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG**

LWA-4101-16-02/11
P/11/169

Warszawa, dnia 02 lutego 2012 r.

**Pan
Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji**

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 kontrolę działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na rzecz zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu². Kontrola objęła również przedsięwzięcia podejmowane w celu utworzenia i rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne przekazuję Panu Ministrowi na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w związku z ustaleniami kontroli w nieistniejącym już Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) oraz w nieistniejącym już Ministerstwie Infrastruktury³ (dalej: MI). Wyniki tych kontroli zostały przedstawione w protokołach podpisanych w dniach: 21 października 2011 r. w MSWiA oraz 16 grudnia 2011 r. w MI. W wystąpieniu pokontrolnym wykorzystano również wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, od 9 sierpnia do 23 września 2011 r.⁴

I. W wyniku kontroli przeprowadzonej w MSWiA, NIK ocenia negatywnie:

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

² Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 248, poz. 1479), od 18 listopada 2011 r. dział administracji rządowej pod nazwą Informatyzacja jest kierowany przez Ministra Administracji i Cyfryzacji.

³ MSWiA oraz MI zostały zniesione z dniem 18 listopada 2011 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 250, poz. 1500).

⁴ Wystąpienie pokontrolne NIK z 24 listopada 2011 r.

- stopień zaawansowania projektów mających zapewnić szerokopasmowy dostęp do Internetu, stwarzający ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów,
- brak planu realizacji Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013,
- niewłaściwy sposób realizacji projektu „Rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej”.

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie:

- wyznaczenia kierunków strategicznych rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- wykonywania obowiązków Instytucji Pośredniczącej dla ósmej osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

II. W wyniku kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Infrastruktury, NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Ministra Infrastruktury zadań, dotyczących rozwoju infrastruktury szerokopasmowej.

I.1. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonywał zadania ujęte w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010⁵. Plan ten zawierał program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w tym działania obejmujące m.in. „opracowanie strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013” oraz „rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej”. Komórką bezpośrednio odpowiedzialną za ich realizację był Departament Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA.

W okresie od 23 grudnia 2008 r. do 2 lutego 2011 r., MSWiA zapewniało obsługę prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Realizacji Programu „Polska Cyfrowa”⁶. Celem działania Zespołu miało być opracowanie Programu „Polska Cyfrowa” oraz koordynacja i nadzór nad jego realizacją. Do zadań Zespołu należało m.in. przeprowadzenie analizy dostępu do usług szerokopasmowych w Polsce, przeprowadzenie analizy prawnych, finansowych i technicznych możliwości optymalnej realizacji celów Programu oraz przygotowanie stosownych propozycji zmian legislacyjnych i regulacyjnych.

I.1.1. Opracowana w MSWiA Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 została przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 23 grudnia 2008 r.⁷ Dokument ten zawiera spójny zestaw celów i działań w obszarach „człowiek”, „gospodarka” i „państwo”, w tym postuluje zapewnienie efektywnej ekonomicznie infrastruktury technologii informacyjnych i komunikacyjnych w Polsce.

NIK ocenia negatywnie opóźnienie w opracowaniu projektu Strategii przez MSWiA. Stosownie do założeń Planu Informatyzacji Państwa, projekt Strategii miał zostać przedłożony Radzie Ministrów do czerwca

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz. U. Nr 61 poz. 415). Z dniem 17 czerwca 2010 r. w związku ze zmianą art. 6 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565) dokonaną na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230), Plan Informatyzacji Państwa stał się dokumentem tworzącym warunki dla realizacji Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 r.

⁶ Zespół został powołany na podstawie zarządzenia nr 144 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. (zmienione zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów z 3 lutego 2011 r.).

2007 r. Przedłożenie projektu Strategii pod obrady Komitetu Rady Ministrów nastąpiło natomiast w dniu 3 grudnia 2008 r., tj. po upływie 17 miesięcy od wymaganego terminu.

MSWiA nie opracowało planu realizacji Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013. Podjęte w Ministerstwie prace nad przygotowaniem stosownego planu⁸, który miał zawierać działania i harmonogramy ich wykonania oraz podział odpowiedzialności pomiędzy poszczególne instytucje – nie zostały sfinalizowane do dnia zakończenia kontroli NIK. Negatywne konsekwencje braku planu wykonawczego oraz wyznaczenia podmiotów odpowiedzialnych za realizację elementów Strategii były wskazywane podczas konsultacji projektu tego dokumentu⁹. Brak konkretnego planu (programu) wdrażania Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 uniemożliwia urzeczywistnienie koncepcji zawartych w tym dokumencie. Stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰ w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 czerwca 2010 r.¹¹, dokumentem tworzącym warunki dla realizacji Strategii ma być Plan Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015.

I.1.2. NIK ocenia negatywnie sposób realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działania: rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej¹², ujętego w programie działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, będącego częścią Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010.

MSWiA przejęło projekt rozwoju PBI od Ministerstwa Nauki i Informatyzacji¹³ 31 października 2005 r. i prowadziło go do końca 2007 r.¹⁴

I.1.2.1. Łączne wydatki związane z finansowaniem projektu PBI wyniosły 10 027 tys. zł¹⁵, w tym wydatki MSWiA na finansowanie przedmiotowego projektu wyniosły co najmniej 3 902 tys. zł¹⁶. Wydatki poniesione przez MSWiA zostały przeznaczone na pokrycie kosztów: digitalizacji publikacji książkowych (przekształcenie do

⁷ Uchwała Rady Ministrów nr 274/2008.

⁸ Informacja o podjęciu tych prac, udzielona przez pana Witolda Drożdża byłego Podsekretarza Stanu w MSWiA, została zamieszczona na stronie internetowej MSWiA: <http://www.msw.gov.pl/portal/SZS/549/7056/MSWiA> z datą 8 stycznia 2009 r. Na konieczność opracowania planu realizacji strategii wskazuje również odpowiedź Podsekretarza Stanu w MSWiA Witolda Drożdża, z dnia 8 grudnia 2008 r., na interpelację nr 6066 zgłoszona przez posła Łukasza Zbonikowskiego.

⁹ Uwagi Business Center Club i Konfederacji Pracodawców Polskich - strona 79 i 81 załącznika nr 2 do Strategii - *Dokumenty zebrane oraz stworzone podczas dyskusji tematycznych i środowiskowych na tematy związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w Polsce*.

¹⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

¹¹ Na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy o z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

¹² Dalej także: PBI.

¹³ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 220, poz. 1897), zgodnie z którym dział administracji rządowej pn. Informatyzacja wszedł w zakres działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Poprzednio dział ten należał do właściwości Ministra Nauki i Informatyzacji.

¹⁴ Stosownie do rozporządzenia w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, realizacja działania *Rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej* została powierzona od 2008 r. Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przekazywanie przez MSWiA zasobów PBI do MKiDN zostało zakończone 29 października 2008 r.

¹⁵ Wydatki poniesione w latach 2003-2011 w okresie realizacji projektu kolejno przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, MSWiA, MKiDN i Bibliotekę Narodową.

¹⁶ Na podstawie informacji przedstawionych przez Biuro Administracyjno-Finansowe MSWiA (pisemne wyjaśnienia z 24 sierpnia 2011 r. znak BAF-II-096-14/11).

postaci cyfrowej poprzez skanowanie), utrzymania domeny IKONKA (koszt abonamentu) oraz skompletowania i rozmieszczenia materiałów promujących PBI.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, brak określenia przez MSWiA celów i założeń funkcjonowania i rozwoju PBI, a także harmonogramu prac w ramach tego projektu.

Ministerstwo nie dysponowało dokumentacją dotyczącą odbioru prac wykonanych w związku z budową PBI, realizowaną przez podmiot zewnętrzny – konsorcjum firm Aram sp. z o.o. oraz Telecomp Service s.j. W MSWiA nie został zapewniony właściwy nadzór nad wykonaniem tego zlecenia. Według zeznań przesłuchanego w charakterze świadka pana Dariusza Dagiela, byłego Dyrektora Departamentu Informatyzacji MSWiA, projekt PBI był „na skraju uwagi kierownictwa departamentu” (Departamentu Informatyzacji – przyp. NIK), a działania podejmowane na rzecz PBI toczyły się „siłą inercji”, po przejęciu projektu z MNiI¹⁷.

I.1.2.2. Wyniki analizy zasobów i oprogramowania PBI¹⁸ przeprowadzonej przez Bibliotekę Narodową po przejęciu projektu od MSWiA wykazały następujące błędy:

- zeskanowanie publikacji książkowych do plików o formacie „.jpg” w tzw. rozdzielczości ekranowej, nienadających się do długotrwałej archiwizacji,
- niewystarczającą jakość obrazów cyfrowych¹⁹,
- 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, że zastosowane oprogramowanie nie pozwala na dalszy rozwój, oraz niską funkcjonalność strony internetowej, która bazuje na platformie serwisu sportowego, a nie na specjalistycznym oprogramowaniu, dedykowanym dla prowadzenia bibliotek cyfrowych.

Według wyjaśnień²⁰ pana Piotra Żuchowskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zarówno stan zasobów PBI przekazanych przez MSWiA 29 października 2008 r. do MKiDN, jak i „przestarzałe standardy” zastosowane przy budowie biblioteki internetowej, w czasie w którym odpowiedzialne za realizację tego projektu było MSWiA, stanowią istotny problem przy podejmowaniu dalszych działań prorozwojowych.

I.2. MSWiA realizowało zadania Instytucji Pośredniczącej (IP) dla ósmej osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Do obowiązków IP należało m.in.²¹ wdrażanie działania 8.4 Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”, w tym organizacja naboru wniosków o dofinansowanie projektów oraz udział w ich ocenie, przygotowywanie rocznych planów działań informacyjnych

¹⁷ Protokół przesłuchania z 29 września 2011 r.

¹⁸ Analiza zasobów PBI przeprowadzona przez pracowników Zakładu CBN Polona oraz Zakładu Technologii Informatycznych, w okresie od sierpnia 2008 r. do stycznia 2009 r.

¹⁹ Zaledwie 6,6% publikacji zeskanowano w formacie „.jpg” o wysokiej rozdzielczości.

²⁰ Wyjaśnienia udzielone w toku kontroli NIK prowadzonej w MKiDN (pismo z 8 września 2011 r.).

²¹ Porozumienie w sprawie systemu realizacji PO IG, 2007-2013 dla siódmej i ósmej osi priorytetowej, zawarte 16 maja 2007 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

i promocyjnych, monitorowanie oraz gromadzenie informacji na temat wykorzystania funduszy strukturalnych w zakresie społeczeństwa informacyjnego, kontrola realizacji osi priorytetowej/operacji, w tym kontrola realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów.

I.2.1. Na realizację projektów budowy dedykowanej infrastruktury teleinformatycznej – stworzonej pomiędzy najbliższym lub najbardziej efektywnym punktem dystrybucji Internetu a grupą docelową – zostały przewidziane środki finansowe w wysokości 200 000 tys. euro²² w ramach działania 8.4 Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie tzw. „ostatniej mili”²³. Celem tego działania jest utworzenie możliwości bezpośredniego dostarczania usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na końcowym etapie dla grupy docelowej, poprzez wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorców zamierzających dostarczać tę usługę na obszarach, na których prowadzenie takiej działalności na zasadach rynkowych jest nieopłacalne finansowo.

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013²⁴ przewiduje, że realizacja działania 8.4 PO IG ma zapewnić osiągnięcie w 2015 r. następujących wskaźników: liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu szerokopasmowego²⁵ na odcinku „ostatniej mili” – 2,5 tys. (wskaźnik produktu²⁶), liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji programu – 100 tys. (wskaźnik rezultatu²⁷).

I.2.1.1. Do 31 lipca 2011 r., w ramach działania 8.4, podpisanych zostało 137 umów z beneficjentami. Łączna wartość tych umów wyniosła 133 476,5 tys. zł, co stanowiło około 17% planowanego dofinansowania²⁸.

Według ustaleń kontroli, wysokość pozostałych do zakontraktowania środków w ramach działania 8.4 wynosiła ok. 669 631,0 tys. zł, t.j. 83% zaplanowanej wartości dofinansowania określonej w Szczegółowym opisie priorytetów PO IG (stan na 31 lipca 2011 r.). Ponieważ termin realizacji PO IG upływa z końcem 2013 r., istnieje istotne ryzyko niepełnego wykorzystania środków przeznaczonych na dofinansowanie działania 8.4.

W okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadzono pięć naborów wniosków o dofinansowanie projektów²⁹, w wyniku których 208 wniosków zostało zatwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą³⁰ (wysokość dofinansowania 245 443,7 tys. zł, tj. 31% zaplanowanych środków). NIK zwraca uwagę, że przy dotychczasowej częstotliwości przeprowadzania naborów wniosków (dwa w roku), w czterech naborach, które

²² W tym wkład ze środków publicznych krajowych - 30 000 tys. euro.

²³ „Ostatnia mila” - odcinek pomiędzy węzłem sieci szkieletowo-dystrybucyjnej a użytkownikiem końcowym.

²⁴ Dokument opracowany dla potrzeb Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r., dalej także: *Szczegółowy Opis Priorytetów PO IG*.

²⁵ Przy zastosowaniu różnych technik przekazu (przewodowych, radiowych, optycznych i w podczerwieni) umożliwiających użytkownikowi końcowemu dostęp do informacji z przepływnością nie mniejszą niż 2 Mbit/s.

²⁶ Wartość bazowa – 0.

²⁷ Wartość bazowa – 0.

²⁸ Według informacji miesięcznej ze stanu realizacji PO IG publikowanej na stronach www.poig.gov.pl – na 30 września 2011 r. podpisano 152 umowy o wartości dofinansowania 158 160 tys. zł, co stanowiło 19% planowanego dofinansowania działania 8.4.

²⁹ Po zakończeniu kontroli został rozpoczęty kolejny nabór, z terminem składania wniosków od 31 października do 31 grudnia 2011 r.

zostaną przeprowadzone w latach 2012-2013, będą musiały zostać zatwierdzone wnioski o dofinansowanie z puli pozostałych 69% zaplanowanych środków.

I.2.1.2. NIK zwraca uwagę na dotychczasowy, niski stopień osiągnięcia wielkości wskaźników zakładanych dla działania 8.4. Według stanu na koniec I półrocza 2011 r., zaledwie siedem podmiotów (z grupy mikro, małych i średnich przedsiębiorstw) rozpoczęło dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili”, podczas gdy wartość docelowa dla tego wskaźnika wynosi 2 500. Podobnie, liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji programu wynosiła zaledwie 1 639, podczas gdy założona wartość docelowa tego wskaźnika wynosi 100 000³¹.

Przedstawione w trakcie kontroli dane dotyczące szacowanej wartości wskaźników, uwzględniającej zawarte umowy o dofinansowanie, zakładały osiągnięcie w 2015 r. wartości wskaźnika produktu 135 oraz wskaźnika rezultatu na poziomie 97 007.

W ocenie NIK, nawet przy założeniu prawidłowej realizacji powyższych projektów, istnieje potencjalne ryzyko niewykorzystania dostępnych środków. Ryzyko to wynika z faktu, iż proces inwestycyjny odbywa się w zmiennych warunkach ekonomicznych i jest uzależniony od efektywności działań nie tylko beneficjentów, ale także wyłonionych przez nich wykonawców.

I.3. Realizacja tzw. projektu systemowego, służącego koordynacji działań podejmowanych na rzecz budowy regionalnych sieci szerokopasmowych, została rozpoczęta z opóźnieniem w stosunku do zaawansowania projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach programów operacyjnych.

Wsparcie dla podejmowanych działań, w postaci projektu systemowego, zostało założone w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (w ramach ósmej osi priorytetowej), a także w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO IG32. Dotychczasowy brak tego instrumentu może utrudniać efektywne wdrażanie i koordynację zadań realizowanych w ramach działań 8.3 i 8.4 PO IG oraz działań podejmowanych na poziomie regionów³³ - szczególnie w kontekście ich obecnego niskiego stopnia zaawansowania.

Potrzeba wyasygnowania środków finansowych w formie projektu systemowego dla ósmej osi priorytetowej PO IG oraz powierzenia jednemu podmiotowi funkcji koordynatora działań, została wskazana przez Zespół ds. realizacji Programu „Polska Cyfrowa”, w raporcie z marca 2009 r. W ocenie Zespołu, konieczne było zapewnienie synergii między inwestycjami w infrastrukturę szerokopasmowego dostępu do Internetu

³⁰ Instytucją Zarządzającą PO IG jest Minister Rozwoju Regionalnego, w którego imieniu obowiązki wykonuje Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności w MRR.

³¹ Według wyjaśnień pana Rafała Poździka, zastępcy dyrektora Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA liczba zakończonych projektów stopniowo nabierze tempa i dopiero w kolejnych latach, po 2011 r., osiągnięte zostaną znacząco lepsze wyniki.

³² Realizacja projektu systemowego została przewidziana w opisie działania 8.3 i miała służyć zapewnieniu efektywnego wdrażania oraz koordynacji zadań realizowanych również w ramach działania 8.4. Uzupełnienie działania 8.3. o wskazanie możliwości realizacji projektu systemowego nastąpiło w wyniku zmian *Szczegółowego opisu priorytetów* zatwierdzonych w dniu 12 czerwca 2009 r. przez pana Jarosława Pawłowskiego, Podsekretarza Stanu w MRR.

³³ Objętych pozostałymi programami operacyjnymi.

prowadzonymi w Regionalnych Programach Operacyjnych i Programie Operacyjnym Polska Wschodnia, a inwestycjami „ostatniej mili” finansowanymi ze środków PO IG.

Od 23 września 2009 r., do czasu zakończenia kontroli NIK, Komisja Oceniająca Projekt (KOP) powoływana przez Instytucję Pośredniczącą (MSWiA) rozpatrzyła cztery wnioski o dofinansowanie realizacji projektu systemowego³⁴. Pomimo pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej wydanej przez KOP³⁵, w odniesieniu do projektu zgłoszonego przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), a także akceptacji tego projektu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego³⁶, Podsekretarz Stanu w MSWiA – pan Piotr Kołodziejczyk podjął decyzję o rezygnacji z jego dofinansowania. Jednocześnie zwrócił się do MRR o dokonanie zmiany podmiotu realizującego projekt systemowy wskazując jako beneficjenta – Centrum Projektów Informatycznych MSWiA³⁷. Uzasadniając powyższą decyzję, podał m.in. brak wskazania, w jaki sposób realizacja projektu UKE miała przełożyć się na konkretne i wymierne efekty oraz fakt, że projekt ten nie uwzględniał możliwości koordynacji tworzonych sieci z największymi projektami sieciowymi zrealizowanymi bądź realizowanymi ze środków publicznych, takimi jak: Polski Internet Optyczny Pionier i sieć OST112. Zastrzeżenia budziła także konstrukcja budżetu projektu UKE, w którym 40% środków przeznaczono na zarządzanie, 32% na promocję, a jedynie 11% na koordynację.

Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Infrastruktury wskazują, że część powyższych zastrzeżeń sformułowanych przez pana Wiceministra Kołodziejczyka, w odniesieniu do projektu UKE, na przykład nieuwzględnienie możliwości koordynacji z projektami sieciowymi oraz brak wskazania wymiernych efektów koordynacji – jest nadal aktualna w stosunku do projektu systemowego przyjętego do realizacji przez Ministerstwo Infrastruktury.

II. 1. Minister Infrastruktury realizował, ujęte w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, zadanie polegające na opracowaniu Planu działań w zakresie rozwoju infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego na lata 2007-2013. Plan ten został przyjęty przez Radę Ministrów w zakładanym terminie, tj. 26 czerwca 2007 r. Zadanie to było realizowane przez Departament Telekomunikacji MI.

³⁴ Pierwszy wniosek, o wartości projektu 35 574 tys. zł, złożony przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (WWPE) - został oceniony negatywnie przez KOP. Drugi wniosek, o wartości projektu 79 793 tys. zł, złożony przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), pomimo pozytywnej oceny KOP, nie uzyskał dofinansowania. Natomiast w przypadku trzeciego wniosku, o wartości projektu 37 753 tys. zł, złożonego przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA - jeszcze przed zakończeniem jego oceny została podjęta decyzja o przekazaniu realizacji do Ministerstwa Infrastruktury (MI). Akceptację MSWiA (jako Instytucji Pośredniczącej) uzyskał czwarty wniosek, o wartości projektu 36 352 tys. zł, sformułowany przez Ministerstwo Infrastruktury i obecnie jest on w trakcie realizacji.

³⁵ Przy ocenie wniosku – zgodnie z kartą oceny merytorycznej – wzięto pod uwagę następujące kryteria: zgodność z celami PO IG, zgodność z celami priorytetu i działania, gwarantowanie przez sposób zarządzania projektem efektywnej realizacji zadań, uwzględnianie przez harmonogram projektu czasu potrzebnego na przeprowadzenie procedur przetargowych, zapewnienie trwałości rezultatu projektu przez okres minimum 5 lat, kwalifikowalność zasadność i adekwatność wydatków, zapewnienie iż wskaźniki produktu i rezultatu są: weryfikowalne, odzwierciedlają założone cele projektu, są realne do osiągnięcia, odzwierciedlają cele projektu.

³⁶ W dniu 24 marca 2010 r.

³⁷ Pismo z 15 października 2010 r. znak DSI-2010 skierowane do pana Waldemara Sługockiego, Podsekretarza Stanu w MRR.

Zgodnie z Planem działań w zakresie rozwoju infrastruktury dostępowej, Minister Infrastruktury wykonywał działania polegające na identyfikacji i likwidacji prawnych barier inwestycyjnych i regulacyjnych w telekomunikacji; poszukiwaniu i realizacji rozwiązań finansowych wspierających budowę infrastruktury telekomunikacyjnej związanej z dostępem do usług społeczeństwa informacyjnego; promowaniu najnowszych rozwiązań technicznych w dziedzinie transmisji danych. Rezultaty tych działań wykorzystano m.in. przy opracowaniu projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych w telekomunikacji oraz o zmianie niektórych ustaw.

II. 2. NIK ocenia pozytywnie działania MI podejmowane w ramach projektu System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa³⁸, realizowanego w ramach siódmej osi priorytetowej PO IG 2007-2013 (Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji). Podział zadań w ramach Projektu SIPS wynika z umowy partnerskiej zawartej 22 grudnia 2009 r. pomiędzy Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Ministrem Infrastruktury.

Celem Projektu SIPS jest utworzenie infrastruktury teleinformatycznej o zasięgu ogólnokrajowym, zapewniającej wsparcie administracji rządowej i samorządowej w zarządzaniu oraz koordynacji projektów dotyczących budowy regionalnych szerokopasmowych sieci szkieletowych i dostępowych na obszarach wymagających interwencji. Zgodnie z postanowieniami umowy, Ministerstwu przypisano realizację podzadań: 3.1 Weryfikacja danych, analizy formalno-prawne oraz 6.1 Tworzenie i utrzymanie treści dla e-warsztatów.

Poszczególne działania realizowane były przez MI w ustalonych zakresach i terminach. Efektem tych prac było m.in. opracowanie projektu rozporządzenia³⁹ w sprawie inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz budynkami umożliwiającymi kolokację, które zostało podpisane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 28 stycznia 2011 r.⁴⁰

II. 3. Od 1 kwietnia 2011 r., Ministrowi Infrastruktury⁴¹ powierzono realizację projektu systemowego, o którym mowa w pkt I.3. niniejszego Wystąpienia. Zgodnie z harmonogramem zawartym we wniosku o dofinansowanie, złożonym przez MI do Instytucji Pośredniczącej, projekt miał być realizowany od 1 maja 2011 r. do 30 listopada 2015 r.

NIK ocenia negatywnie aktualny stan zaawansowania projektu systemowego. Realizacja projektu rozpoczęła się z opóźnieniem w stosunku do powyższego harmonogramu, w związku z przyznaniem

³⁸ Dalej także: *Projekt SIPS*.

³⁹ Na podstawie art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675).

⁴⁰ Dz. U. z 2011 r., Nr 46, poz. 238.

⁴¹ W związku ze zmianą zapisów *Szczegółowego opisu priorytetów PO IG*.

dofinansowania dopiero w dniu 1 września 2011 r.⁴² Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano trzech zadań ujętych w projekcie, warunkujących dalszy postęp w jego realizacji.

Nie wyłoniono wykonawcy „raportu otwarcia”, stanowiącego punkt wyjścia dla działań koordynacyjnych oraz podstawę do zaprogramowania działań, które będzie realizował podmiot zewnętrzny w celu wsparcia potencjalnych beneficjentów działań 8.3 i 8.4 PO IG, RPO oraz PO RPW. Było to spowodowane tym, iż cena ofert złożonych w postępowaniu przetargowym przekraczała zaplanowane na ten cel środki.

Nie powołano również Komitetu Sterującego oraz 10-cio osobowego zespołu zarządzania projektem. Do zadań Komitetu Sterującego miało należeć podejmowanie decyzji strategicznych oraz reprezentowanie projektu na poziomie zarządczym. Zespół do spraw zarządzania projektem miał odpowiadać za zarządzanie projektem na wszystkich jego etapach.

Według wyjaśnień udzielonych przez panią Magdalenę Gaj, była Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury⁴³, przyczyną niepowołania Komitetu Sterującego było niewskazanie przez MSWiA przedstawicieli do jego składu. Natomiast przyczyną niepowołania zespołu zarządzania projektem był brak możliwości utworzenia dodatkowych etatów oraz ograniczenia w zatrudnianiu pracowników spoza resortu. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 5 października 2011 r.⁴⁴, MI uzyskało środki na sfinansowanie wynagrodzeń dla 10 etatów korpusu służby cywilnej zaangażowanych w realizację projektu. W dniu 3 listopada 2011 r. zawarto umowę partnerską z wyłonionym w drodze konkursu partnerem zewnętrznym⁴⁵, który ma wykonać zadania ujęte w projekcie o wartości 15 082 tys. zł⁴⁶ (m.in. opracowanie programu edukacji cyfrowej, przeszkolenie liderów lokalnych, przygotowanie i realizacja szkoleń e-learningowych).

* * *

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

- 1) przyspieszenie opracowania planu realizacji Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013,
- 2) opracowywanie planów wykonawczych dla dokumentów o charakterze strategicznym,
- 3) zintensyfikowanie działań w celu osiągnięcia zakładanych wskaźników dla Działania 8.4. POIG,
- 4) zapewnienie efektywnej realizacji projektu systemowego.

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.

⁴² Patrz punkt nr I.3.2

⁴³ Pisemne wyjaśnienia dla NIK z 8 listopada 2011 r. znak ŁTc-0911-8/11.

⁴⁴ Decyzja w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2011 r.
Nr IP6/4135/18BE/37/DKO/11/PHMJ/7986.

⁴⁵ Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” z siedzibą w Tarnowie.

⁴⁶ Całkowity koszt realizacji projektu wynosi 36 352 tys. zł

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.