



KNO.410.005.00.2015  
Nr ewid. 218/2015/P/15/028/KNO

Informacja o wynikach kontroli

## Rozwój czytelnictwa w Polsce

DEPARTAMENT  
NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA  
NARODOWEGO

## **MISJA**

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## **WIZJA**

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### **Informacja o wynikach kontroli**

#### **Rozwój czytelnictwa w Polsce**

Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk

**Akceptuję:**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz stosowanych pojęć, skrótów i skrótowców</b> .....	4
<b>Wprowadzenie</b> .....	6
<b>1. Założenia kontroli</b> .....	7
1.1. Tytuł kontroli .....	7
1.2. Cel i zakres kontroli .....	7
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli .....	7
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli</b> .....	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	10
2.2. Uwagi końcowe i wnioski.....	12
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli</b> .....	14
3.1. Działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w celu rozwoju czytelnictwa w Polsce.....	14
3.2. Działania Biblioteki Narodowej, Instytutu Książki i Narodowego Centrum Kultury w celu rozwoju czytelnictwa w Polsce .....	23
3.3. Efekty realizacji programów, priorytetów i działań na rzecz rozwoju czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa), w tym w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa .....	29
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli</b> .....	40
4.1. Przygotowanie kontroli .....	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	40
<b>5. Załączniki</b> .....	43
5.1. Charakterystyka uwarunkowań prawnych i organizacyjno-ekonomicznych .....	43
5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą i ocen skontrolowanej działalności .....	46
5.3. Wykaz jednostek niekontrolowanych, od których zasięgnięto informacji.....	47
5.4. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności .....	48
5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	49

## Wykaz stosowanych pojęć, skrótów i skrótowców

### Pojęcia:

<b>Beneficjent</b>	Wnioskodawca, którego wniosek zostały rozpatrzone pozytywnie i któremu przyznano dofinansowanie w Programie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego <i>Promocja literatury i czytelnictwa</i> .
<b>Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta (EBOI)</b>	System, powiązany funkcjonalnie z Systemem Zarządzania Programami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zapewniający komunikację elektroniczną pomiędzy wnioskodawcami a instytucjami zarządzającymi, którego podstawową funkcją jest sporządzanie wniosków w postaci elektronicznej i przesyłanie ich do instytucji zarządzających.
<b>Instytucja zarządzająca/Operator</b>	Komórka organizacyjna Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Departament Mecenatu Państwa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego) lub państwowa instytucja kultury, wyznaczona przez Ministra do zarządzania danym priorytetem programu Ministra, programem własnym lub działaniem (Biblioteka Narodowa, Instytut Książki, Narodowe Centrum Kultury).
<b>Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa</b>	Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020, ogłoszony przez Ministra w dniu 25 października 2013 r., opracowany w wyniku prac powołanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa.
<b>Projekt</b>	Projekt realizowany przez beneficjenta, dofinansowany przez instytucję zarządzającą w ramach programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego <i>Promocja literatury i czytelnictwa</i> , programu własnego lub działania.
<b>Program Ministra</b>	Program Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego <i>Promocja literatury i czytelnictwa</i> , obejmujący priorytety stanowiące część zadań organizacyjnie wydzieloną w ramach tego programu, ogłaszane przez Ministra (w latach 2012-2013 priorytety: <i>Literatura, Czasopisma, Promocja czytelnictwa</i> , w latach 2014-2015 priorytety: <i>Literatura, Czasopisma, Promocja czytelnictwa, Partnerstwo publiczno-społeczne</i> ).
<b>Program własny</b>	Program, a także priorytet, obejmujący część zadań organizacyjnie wydzieloną w ramach tego programu realizowany przez instytucję zarządzającą.
<b>Program</b>	Program Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego <i>Promocja literatury i czytelnictwa</i> , programy własne oraz działania instytucji zarządzających, w tym w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020.
<b>Środki publiczne</b>	Środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>1</sup> .
<b>Wniosek o dofinansowanie</b>	Wniosek o dofinansowanie zadań realizowanych ze środków pozostających

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

	w dyspozycji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Program Ministra <i>Promocja literatury i czytelnictwa</i> , programy własne instytucji zarządzających), wypełniany i wysyłany przez wnioskodawcę za pośrednictwem systemu EBOI lub składany w formie pisemnej.
<b>Zadania</b>	Działania będące przedmiotem wniosków, które mogą być dofinansowywane zgodnie z zakresem określonym szczegółowo w regulaminie programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
<b>Zespół sterujący/Zespół oceniający</b>	Powoływany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zespół oceniający, w ramach którego każdy z członków zespołu dokonuje samodzielnej oceny merytorycznej wniosków złożonych w danym programie Ministra lub programie własnym instytucji zarządzającej.
<b>Skróty i skrótowce</b>	
<b>BN</b>	Biblioteka Narodowa.
<b>DMP MKiDN</b>	Departament Mecenatu Państwa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
<b>FPK</b>	Fundusz Promocji Kultury – państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych <sup>2</sup> , którego dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
<b>IK</b>	Instytut Książki.
<b>MEN</b>	Ministerstwo Edukacji Narodowej.
<b>Minister</b>	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
<b>MKiDN/Ministerstwo</b>	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
<b>NCK</b>	Narodowe Centrum Kultury.
<b>NPRCz</b>	Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020.
<b>SZPON</b>	System informatyczny obsługi programów Ministra, w tym programu <i>Promocja literatury i czytelnictwa</i> .
<b>Zespół</b>	Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 612 ze zm., dalej: „ustawa o grach hazardowych”.

## Wprowadzenie

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> państwo polskie powinno stwarzać warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

Rozwój czytelnictwa w Polsce jest potrzebny dla zachowania dziedzictwa kulturowego Polski oraz stanowi ważny element realizacji zadań państwa w zakresie sprawowania mecenatu nad działalnością kulturalną na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>4</sup>.

W ostatnich latach, pomimo przeznaczania znacznych środków publicznych na działania w zakresie poprawy stanu czytelnictwa, poziom czytelnictwa Polaków pozostawał na niskim poziomie.

Odpowiedzią na niski poziom czytelnictwa miały być realizowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego programy, priorytety i działania proczytelnicze, w tym realizacja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020, ogłoszonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 25 października 2013 r.

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm., dalej: „ustawa o prowadzeniu działalności kulturalnej”.

## 1. Założenia kontroli

### 1.1. Tytuł kontroli

Kontrola planowa *Rozwój czytelnictwa w Polsce (P/15/028)* została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy.

### 1.2. Cel i zakres kontroli

Celem głównym kontroli była ocena finansowanych z budżetu państwa programów oraz projektów upowszechniania i promocji czytelnictwa w zakresie zapewnienia wzrostu czytelnictwa w Polsce.

Ocena ta wynikała w szczególności z odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy realizowane programy Ministra i Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, sposób podziału środków oraz założone cele i wskaźniki stwarzają warunki wzrostu poziomu czytelnictwa;
- 2) czy dotacje z programów Ministra i Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa były przyznawane na projekty zapewniające właściwą promocję czytelnictwa wśród osób nieczytających, zwłaszcza dzieci i młodzieży;
- 3) czy zasady podziału i przyznawania dotacji, w tym na zakup nowości wydawniczych, wpłynęły na wzrost poziomu czytelnictwa, liczby czytelników i wypożyczeń oraz wskaźnika zakupu nowości wydawniczych;
- 4) czy projekty w zakresie upowszechniania literatury i czasopism wpłynęły na wzrost czytelnictwa;
- 5) czy modernizacja infrastruktury bibliotek spowodowała wzrost liczby czytelników i wypożyczeń;
- 6) czy operatorzy programów (Departament Mecenatu Państwa MKiDN, Instytut Książki, Biblioteka Narodowa, Narodowe Centrum Kultury) prawidłowo dokonywali oceny wniosków, wyboru beneficjentów, rozliczenia dotacji oraz czy osiągnięto cele i wskaźniki programów.

Założeniem kontroli było objęcie badaniem państwowych instytucji kultury zarządzających realizacją programów, priorytetów i działań dotyczących upowszechniania i promocji czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa), a ponadto urzędu obsługującego Ministra nadzorującego działalność tych instytucji kultury oraz realizację programów, priorytetów i działań w ramach NPRCz.

Kontrole przeprowadzono w czterech jednostkach: Bibliotece Narodowej, Instytucie Książki, Narodowym Centrum Kultury oraz Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>5</sup>, z uwzględnieniem kryteriów zawartych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności). Kontrolą objęto działalność jednostek kontrolowanych w latach 2012-2015 (I połowa).

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do 30 zmodernizowanych (m.in. remontowanych, rozbudowywanych, przebudowywanych) bibliotek publicznych, dofinansowanych z budżetu państwa w ramach Priorytetu *Biblioteka+*. *Infrastruktura bibliotek* Wieloletniego Programu Rządowego *Kultura+* o informacje, dotyczące wskaźników czytelnictwa w bibliotekach przed modernizacją i po zakończeniu modernizacji.

Badania kontrolne przeprowadziły Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatura NIK w Krakowie.

### 1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Stan czytelnictwa w Polsce to temat ważny społecznie dla rozwoju dziedzin nauki, oświaty i kultury. Wzrost czytelnictwa przekłada się na wzrost poziomu kompetencji społecznych obywateli. Rozbudzenie potrzeb

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: „ustawa o NIK”.

czytelniczych i czytanie książek – także dla przyjemności – sprzyjają umiejętności selekcjonowania informacji i krytycznego ich odbioru. Badania pokazują, że wysokie kompetencje czytelnicze wpływają na sukces uczniów, zarówno w szkole, jak i w dorosłym życiu, a także pozwalają im przekraczać ograniczenia i trudności związane z mniej sprzyjającym środowiskiem społecznym<sup>6</sup>. Czytelnictwo w Polsce od lat utrzymuje się na niskim poziomie.

Niski poziom czytelnictwa potwierdzają badania stanu czytelnictwa Polaków powyżej 15 roku życia, przeprowadzone w 2010, 2012 i 2014 r.<sup>7</sup> W 2014 r. 58% badanych nie przeczytało żadnej książki (w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 56%, a w badaniach w 2008 r. – 62%, w 2006 r. – 50%, w 2004 r. – 42%). Negatywne tendencje potwierdzają również zmniejszenie się liczby osób, które przeczytały jedną lub większą liczbę książek, oraz które przeczytały tekst dłuższy niż trzy strony maszynopisu.

Zjawiskiem niesprzyjającym wzrostowi poziomu czytelnictwa jest stały spadek liczby bibliotek publicznych oraz liczby zarejestrowanych czytelników i wypożyczeń zbiorów na zewnątrz.

Pomimo przeznaczenia w latach 2011-2014 w realizowanym przez Bibliotekę Narodową programie *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* znacznych środków publicznych<sup>8</sup>, utrzymywał się niski poziom zakupu nowości wydawniczych w przeliczeniu na 100 mieszkańców. W 2011 r. wynosił on 7,2; w 2012 r. – 7,8; w 2013 r. – 7,6; w 2014 r. – 7,8 woluminów książek na 100 mieszkańców. Zalecany przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń i Instytucji Bibliotekarskich poziom zakupów nowości wydawniczych wynosi 20 woluminów książek na 100 mieszkańców, a średnia w Europie to 25 woluminów książek (w Danii wynosi ponad 30, w Estonii – 36)<sup>9</sup>.

Niski poziom czytelnictwa w Polsce potwierdzają także badania czytelnictwa i korzystania czytelników z bibliotek publicznych w krajach Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

W *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*<sup>11</sup>, w Celu szczegółowym 3. *Usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy* wskazano, że niski poziom czytelnictwa prasy oraz pogłębiający się kryzys wielu gazet i czasopism stwarzają groźbę ograniczenia efektywności działania, a nawet zaniku tego ważnego kanału komunikacji. Wskazano, że w celu upowszechnienia dostępu do prasy opiniotwórczej i budowania nawyków korzystania z prasy, jako źródła informacji, w szczególności w małych miejscowościach, należy w programach zakupów bibliotecznych i wspierania czytelnictwa uwzględnić sposoby organizacji i finansowania zakupu prasy (ogólnopolskiej, regionalnej, lokalnej, specjalistycznej) przez biblioteki.

Celem ogłoszonego przez Ministra w dniu 25 października 2013 r. Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 było stworzenie warunków do wzrostu czytelnictwa w Polsce, wzmocnienie znaczenia czytelnictwa dla rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków, rozwijanie zaangażowania w rozwój czytelnictwa instytucji państwowych (BN, IK, NCK) i ich współodpowiedzialność za to zadanie. W ramach NPRCz istotnym elementem miały być działania zmieniające i wzmacniające rolę biblioteki, jako podstawowej przestrzeni kontaktu z książką.

<sup>6</sup> J. Osiecka-Chojnacka, *Czytelnictwo w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, biuletyn „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” nr 17(177) z 25 września 2014 r., wydany przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu ([http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/0291AD9C4904205EC1257D62004108A1/\\$file/Infos\\_177.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/0291AD9C4904205EC1257D62004108A1/$file/Infos_177.pdf)), s. 1.

<sup>7</sup> Badania przeprowadzone przez Pracownię Badań Czytelnictwa BN we współpracy z Ośrodkiem Badania Opinii Publicznej sp. z o.o. w 2010 r. *Społeczny zasięg książki 2010* oraz z TNS Polska S.A. w 2012 i 2014 r.: *Społeczny zasięg książki w Polsce w 2012 r. i Stan czytelnictwa w Polsce w 2014 roku*.

<sup>8</sup> W 2011 r. – 15 mln zł, w latach 2012-2013 po 20 mln zł rocznie, w 2014 r. – 23 mln zł.

<sup>9</sup> J. Osiecka-Chojnacka, op. cit., s. 3.

<sup>10</sup> Z badań Eurobarometru przeprowadzonych w 2007 i 2013 r. wynika, że w zakresie czytelnictwa książek w UE, w 2013 r. odsetek osób, które przeczytały co najmniej jedną książkę oraz nie przeczytały żadnej książki wynosił odpowiednio: w Szwecji - 90% i 9%, w Holandii - 86% i 14%, Danii - 82% i 18%, Niemczech - 79% i 21%, Czechach - 71% i 28%, zaś w Polsce - 56% i 44%. Korzystanie z bibliotek publicznych zadeklarowało: w Szwecji 75%, Finlandii - 66%, Danii - 63%, natomiast w Polsce tylko ok. 25% respondentów. J. Osiecka-Chojnacka, op. cit., s. 2.

<sup>11</sup> Wprowadzonej uchwałą nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M. P. z 2013 r., poz. 378).



---

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012-2015 (I połowa) z budżetu państwa i Funduszu Promocji Kultury na upowszechnianie, promocję i rozwój czytelnictwa poniesiono wydatki w kwocie 267,7 mln zł (w tym 120,4 mln zł w ramach Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek*), z tego ok. 30 mln, tj. 11% zostało przeznaczone bezpośrednio na realizację działań promocyjnych czytelnictwa (m.in. priorytet *Promocja czytelnictwa, Kampania promocyjna NPRCz*, itd.).

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że pomimo wydatkowania w latach 2012-2015 (I połowa) na rozwój czytelnictwa środków publicznych w łącznej wysokości 268 mln zł działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewniły wzrostu poziomu czytelnictwa w Polsce. Liczba osób, które przeczytały co najmniej jedną książkę wzrosła z 39% w 2012 r. do 42% w 2014 r., a 58% osób nie przeczytało w 2014 r. żadnej książki (61% w 2012 r.)<sup>12</sup>, jednak tendencje te były nietrwałe. W 2015 r. co najmniej jedną książkę przeczytało 37% osób (spadek o 5 pkt proc.), a liczba osób nieczytających wzrosła do 63%<sup>13</sup>.

Warunki do rozwoju czytelnictwa stwarzał przede wszystkim wprowadzony przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w październiku 2013 r. Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz realizowane w jego ramach działania. Dodatkowo, poprzez upowszechnianie i promocję czytelnictwa, jego rozwój wspierały takie instytucje jak: Biblioteka Narodowa, Instytut Książki oraz Narodowe Centrum Kultury. W ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020, w 2014 r. realizowano 15, a w 2015 r. 20 programów, priorytetów i działań proczytelniczych. [14, 18, 30]

Bardzo ważnym kierunkiem promowania czytelnictwa były działania inicjujące zainteresowanie książką wśród najmłodszych czytelników oraz ich rodzin w formie tzw. „Bookstart”<sup>14</sup>, takie jak np. wydanie i dystrybucja książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka*. Zdaniem NIK właśnie ten kierunek działań promocyjnych wymaga większego zaakcentowania i informowania w społeczeństwie. Badania i wyniki ekspertyz w zakresie czytelnictwa dzieci i młodzieży, wskazują bowiem, że po książki częściej sięgają i czytają właśnie te osoby, które polubiły ich czytanie w dzieciństwie. [str. 37, 40-41]

NIK zwraca uwagę, że działania upowszechniające czytelnictwo w niewielkim stopniu dotyczyły książek w formie elektronicznej (e-booków i audiobooków). Mimo braku odrębnych działań w tym zakresie w ramach NPRCz, czytelnictwo książek w formie elektronicznej w latach 2012-2014 wzrosło w większym stopniu, niż książek w formie papierowej (o 15 pkt procentowych w przypadku audiobooków i o 5 pkt procentowych w przypadku e-booków). Dlatego też NIK wskazuje na konieczność zainicjowania i intensyfikowania działań związanych z upowszechnianiem i promocją książek w formie elektronicznej. [str. 14, 19-20]

Zdaniem NIK dotychczasowe działania w zakresie promocji czytelnictwa były niewystarczające. Za wyjątkiem działań realizowanych w latach 2012-2014 przez Narodowe Centrum Kultury (wyłączone w 2014 r. z realizacji NPRCz) oraz Instytut Książki zabrakło stałej i aktywnej promocji czytelnictwa w Internecie, w tym w mediach społecznościowych. [str. 31, 35, 39]

Pomimo przeznaczania znacznych środków budżetowych na wspieranie bibliotek publicznych (w latach 2012-2014 w kwocie ogółem ok. 63,5 mln zł) oraz prowadzenia wielokierunkowych działań wsparcia bibliotek i bibliotekarzy, wciąż odnotowuje się w nich spadek wskaźników czytelniczych. Spadek liczby zarejestrowanych czytelników, liczby wypożyczeń na 100 mieszkańców, zakupu książek w woluminach na 100 mieszkańców nastąpił również w części bibliotek publicznych corocznie dofinansowywanych w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* w latach 2012-2014 (odpowiednio w 55%, 57%, 42% bibliotek)<sup>15</sup>. Negatywne

<sup>12</sup> Dane Biblioteki Narodowej na podstawie przeprowadzonych w 2012 i 2014 r. badań czytelnictwa na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 3000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej.

<sup>13</sup> Dane Biblioteki Narodowej na podstawie przeprowadzonych w listopadzie 2015 r. badań czytelnictwa na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 3049 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej.

<sup>14</sup> Z języka angielskiego, w wolnym tłumaczeniu oznacza „książkę na start”, „książkę na początek”.

<sup>15</sup> Spadek wskaźników w bibliotekach publicznych w 2014 r. w stosunku do roku 2013 potwierdzają dane Głównego Urzędu Statystycznego w raporcie *Kultura w 2014 r.*, tj. liczby czytelników (o 2%), liczby wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz (o 3%) oraz liczby udostępnień księgozbioru na miejscu (o 12%).

tendencje potwierdzają także badania przeprowadzone w krajach UE, z których wynika, że w 2013 r. w Polsce tylko ok. 25% badanych korzystało z bibliotek publicznych, podczas gdy w Szwecji – 75%, w Finlandii – 66%, w Danii – 63% badanych. [str. 8, 34]

Zdaniem NIK modernizacja bibliotek publicznych w ramach Priorytetu *Biblioteka+*. *Infrastruktura bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+*, realizowana w latach 2011-2015, przyczynia się jednak stopniowo do rozwoju bibliotek publicznych i czytelnictwa. Trzeba pamiętać, że jest to długotrwały proces. W modernizowanych w ramach priorytetu bibliotekach nastąpił już nieznaczny wzrost liczby zarejestrowanych czytelników oraz liczby wypożyczeń księgozbioru. W 54% objętych badaniem zmodernizowanych bibliotek wzrosła liczba czytelników, zaś w 29% – liczba wypożyczeń księgozbioru. [str. 40]

W ocenie NIK zapoczątkowana w 2014 r. współpraca bibliotek publicznych i bibliotek szkolnych, w zakresie wykorzystania zakupionych nowości wydawniczych oraz ich promocji wśród dzieci i młodzieży, powinna być stale i w różnych formach rozwijana w przyszłości. [str. 25]

W Ministerstwie oraz instytucjach zarządzających w większości prawidłowo dokonywano oceny wniosków i wyboru beneficjentów oraz terminowo i prawidłowo rozliczano dofinansowania. [str. 21, 23-24, 26-28]

NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości w zakresie działań realizowanych w latach 2012-2015 (I połowa), w tym w przygotowaniu i realizacji NPRCz zarówno w Ministerstwie, jak i w instytucjach zarządzających (Bibliotece Narodowej oraz Narodowym Centrum Kultury), m.in.:

- Przewodniczący Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa, powołanego przez Ministra do opracowania założeń NPRCz, nie składał Ministrowi kwartalnych sprawozdań z wyników prac Zespołu za 2013 i 2014 r., co stanowiło naruszenie § 4 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 września 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa<sup>16</sup>. [str. 19]
- Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa MKiDN zaniechał sporządzenia kart oceny instytucji zarządzającej, zawierających ocenę strategiczną i organizacyjną wniosków o dofinansowanie w priorytecie *Czasopisma* w 2013, 2014 i 2015 r., co było niezgodne z załącznikiem nr 5 do regulaminów priorytetu *Czasopisma*. [str. 21]
- instytucje zarządzające udzieliły dofinansowania na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnoprawnych, podlegających odrzuceniu: w 2014 r. w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* w kwocie 116 tys. zł (Biblioteka Narodowa) oraz w 2015 r. w ramach programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* w kwocie 24 tys. zł (Narodowe Centrum Kultury). [str. 24, 28]

Ponadto NIK sformułowała uwagi, które dotyczyły m.in.:

- zaniechania przez Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa oceny i weryfikacji programów, priorytetów oraz działań realizowanych przed wprowadzeniem NPRCz oraz nie określenia przez Ministra zadań, obowiązków i uprawnień koordynatora działań NPRCz na lata 2015-2020. [str. 14, 19]
- niewłaściwego zaplanowania przez Ministerstwo i Instytut Książki wskaźników w NPRCz na 2014 i 2015 r. dla trzech priorytetów programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa*, tj. *Czasopisma*, *Literatura*, *Promocja czytelnictwa*, które nie mierzyły efektów realizowanych zadań [str. 31, 37]
- nie określenia przez Ministerstwo wartości wskaźników dla ośmiu priorytetów, programów i działań na 2014 r. i sześciu na 2015 r. oraz niewystarczającego monitorowania efektów priorytetu *Czasopisma* w latach 2012-2014, tj. za pomocą określonych przez beneficjentów wskaźników projektów, które nie stanowiły oceny efektów rzeczowych priorytetu. [str. 31-32]

<sup>16</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 34, dalej: „zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa”.

- nie zapewnienia przez Ministra właściwego nadzoru nad ewaluacją NPRCz, poprzez zaniechanie wprowadzenia w *Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* badania realizacji celów i wskaźników mierzących efekty priorytetów programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa*, programów własnych, działań oraz zaniechanie ich ewaluacji w *Raporcie z badania czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r.* [str. 32, 34].

NIK wskazuje również na ryzyko związane z problemem identyfikacji marki „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa” oraz rozproszaniem środków publicznych na dofinansowanie działań mających na celu zapewnienie wzrostu czytelnictwa w Polsce. Od 6 października 2015 r. funkcjonują dwa programy rozwoju czytelnictwa pod tą samą nazwą: program Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego pn. Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz opracowany we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r. rządowy program wieloletni pn. Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2016-2020, który przewiduje wsparcie bibliotek publicznych oraz bibliotek szkolnych i pedagogicznych. Program przyjęty w dniu 6 października 2015 r. był trzecim projektem programu wieloletniego opracowanym w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego na przestrzeni kilku lat, jednakże pierwszym, który uzyskał akceptację Rady Ministrów, co zdaniem NIK świadczy o niskiej skuteczności działań Ministerstwa w tym zakresie. Funkcjonowanie dwóch odrębnych programów pod tą samą nazwą, w ocenie NIK, stwarza ryzyko braku spójności w realizacji działań na rzecz czytelnictwa. [str. 22]

## 2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Czytelnictwo to ważna społeczna aktywność w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego. Państwo powinno, więc stwarzać warunki do rozwoju oraz wzrostu czytelnictwa w społeczeństwie.

Jednym z ważnych elementów wpływającym na poprawę stanu czytelnictwa jest promocja czytelnictwa w społeczeństwie. Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa wymaga stałej obecności i promocji we wszystkich kanałach informacyjnych, w szczególności w Internecie i mediach społecznościowych oraz zamieszczania informacji o NPRCz na dofinansowanych ze środków publicznych produktach (efektach rzeczowych). Ponadto w procesie poprawy stanu czytelnictwa niezmiernie ważna jest rola bibliotek publicznych oraz ich ścisła współpraca z bibliotekami szkolnymi, jako podstawowymi miejscami kontaktu czytelnika (dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych) z książką.

Zdaniem NIK należy korzystać z dobrych praktyk oraz sposobów promocji czytelnictwa stosowanych w krajach europejskich o wysokim poziomie czytelnictwa i korzystania z bibliotek publicznych, w których realizowane są programy przekazywania pozytywnych wzorców i nawyków czytania dzieciom, zwłaszcza chłopcom (Niemcy – *Mój tata czyta na głos*, Norwegia – *Przeczytaj mi tato!*), programy współpracy z trenerami w klubach sportowych (Szwecja).

Dalsza realizacja programów ministerialnych i programu rządowego wspierających rozwój czytelnictwa w Polsce w ocenie NIK wymaga usprawnienia.

**Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przy zachowaniu komplementarności działań wobec rządowego programu wieloletniego powinien:**

- **podjąć działania mające na celu promocję idei czytelnictwa oraz marki „NPRCz” poprzez utworzenie odrębnego portalu internetowego Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa, wspólnego dla programu Ministra i rządowego programu wieloletniego, zawierającego m.in. informacje o realizowanych programach, priorytetach i działaniach proczytelniczych, wydarzeniach czytelniczych i promocyjnych, programach telewizyjnych i radiowych promujących czytanie, polecanych pozycjach książkowych i czasopismach dla dzieci i młodzieży według grup wiekowych, ich rodziców oraz dla osób dorosłych,**

- **zwiększyć rozpoznawalność w społeczeństwie Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa i marki „NPRCz” poprzez obowiązkowe zamieszczanie przez beneficjentów informacji o NPRCz, w tym adresu portalu internetowego NPRCz na dofinansowanych produktach (efektach rzeczowych), m.in. nowościach wydawniczych do bibliotek, pozycjach literatury, tytułach czasopism,**
- **promować czytelnictwo w rodzinach oraz zapewnić wydawanie i dystrybucję książek przeznaczonych dla dzieci najmłodszych (tzw. „Bookstart”),**
- **zwiększyć aktywność w zakresie promowania czytelnictwa w audycjach telewizyjnych, radiowych oraz w Internecie (w mediach społecznościowych) poprzez angażowanie w akcjach promocyjnych znanych postaci z życia publicznego oraz organizowanie konkursów i gier dla czytelników,**
- **zapewnić w większym stopniu dofinansowanie książek w formie elektronicznej, w tym promocji czytelnictwa e-booków i słuchania audiobooków.**

**Ponadto, zdaniem NIK Minister powinien we współpracy z Dyrektorem Biblioteki Narodowej oraz Dyrektorem Instytutu Książki – przeprowadzić ewaluację i dokonać oceny skuteczności realizowanych w ramach NPRCz w latach 2014-2015 programów, priorytetów i działań, obejmujących wsparcie bibliotek publicznych i bibliotekarzy (m.in. priorytetu *Partnerstwo publiczno-społeczne*, programów *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*, programów *Dyskusyjne Kluby Książki*, *Programów szkoleń dla bibliotekarzy*).**

W celu zahamowania w bibliotekach publicznych spadku liczby czytelników, liczby wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz oraz udostępnień księgozbioru na miejscu Minister powinien również podjąć działania w zakresie zapewnienia lepszej komunikacji bibliotek z czytelnikami, w tym z dziećmi, młodzieżą i ich rodzicami, opracowania i wprowadzenia mechanizmów stałej współpracy bibliotek publicznych z bibliotekami szkolnymi oraz wspierać niekonwencjonalne działania promujące czytelnictwo (np. książkobus, hapenningi czytelnicze, promocja w środkach komunikacji publicznej, sieciach kinowych, na koncertach i festiwalach muzycznych).

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### 3.1. Działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w celu rozwoju czytelnictwa w Polsce

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na które wydatkowano w latach 2012-2015 (I połowa) środki publiczne w łącznej wysokości 267.691 tys. zł nie zapewniły znaczącego wzrostu poziomu czytelnictwa w Polsce. Działania w zakresie upowszechniania i promocji wspierane przez nadzorowane przez Ministra instytucje: Bibliotekę Narodową, Instytut Książki oraz Narodowe Centrum Kultury jedynie stwarzały warunki do rozwoju czytelnictwa w Polsce. Warunki te stwarzał wprowadzony przez Ministra Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz realizowane w 2014 i 2015 r. w jego ramach działania.

Zdaniem NIK właściwym kierunkiem promowania czytelnictwa były działania inicjujące zainteresowanie książką wśród dzieci oraz ich rodzin (tzw. „Bookstart”), takie jak wydanie i dystrybucja książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka*.

Działania upowszechniające w niewielkim stopniu dotyczyły książek w formie elektronicznej (e-booków i audiobooków), a NPRCz w ogóle nie zakładał działań w tym zakresie, co w ocenie NIK jest jedną z jego niedoskonałości. Należy zaznaczyć, że pomimo braku takich działań promocyjnych czytelnictwo książek w formie elektronicznej w latach 2012-2014 wzrosło w większym stopniu, niż książek w formie papierowej (o 15 pkt procentowych w przypadku audiobooków i o 5 pkt procentowych w przypadku e-booków<sup>17</sup>). Wraz z rozwojem technologii informacyjnych, zdaniem NIK, będzie rosła rola kanałów dystrybucji książki w formie cyfrowej.

NIK zwraca jednakże uwagę, że Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 wprowadzono bez dokonania oceny i weryfikacji programów, priorytetów, działań realizowanych przed jego wprowadzeniem, a współpracę z MEN w zakresie realizacji NPRCz podjęto dopiero po jego ogłoszeniu. Ponadto Minister zmieniając zasady koordynacji NPRCz nie określił zadań, obowiązków i uprawnień koordynatora NPRCz na lata 2015-2020. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zaniechania składania Ministrowi przez Przewodniczącego Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa kwartalnych sprawozdań z wyników prac Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa w 2013 i 2014 r.

Zdaniem NIK realizowane w latach 2012-2015 (I połowa) w ramach priorytetu *Literatura i Czasopisma* tylko w nieznacznym stopniu wpływały na wzrost poziomu czytelnictwa.

W Ministerstwie prawidłowo dokonywano oceny wniosków i wyboru beneficjentów oraz terminowo i prawidłowo rozliczano dofinansowania udzielone w ramach priorytetu *Czasopisma*. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zaniechaniu sporządzenia przez Dyrektora DMP MKiDN kart oceny instytucji zarządzającej, zawierających ocenę strategiczną i organizacyjną wniosków o dofinansowanie w 2013, 2014 i 2015 r.

***Finansowanie i wykorzystanie środków publicznych na programy, priorytety i działania związane z promocją i upowszechnianiem czytelnictwa w latach 2012-2015, w tym w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa.***

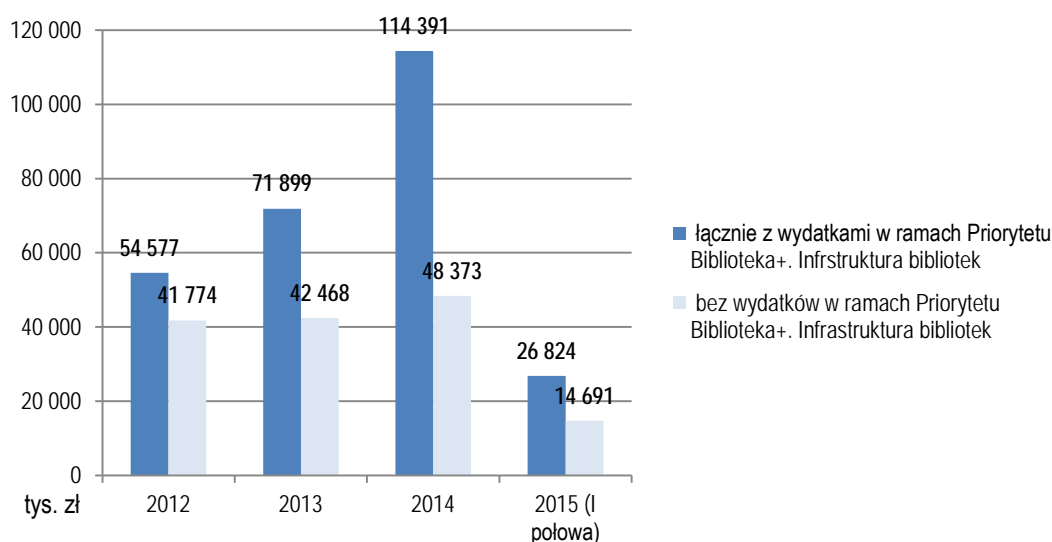
W latach 2012-2015 (I półrocze) Minister realizował zadania związane z upowszechnianiem i promocją czytelnictwa w ramach programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa*, priorytetów: *Promocja czytelnictwa*, *Literatura, Czasopisma* oraz *Partnerstwo publiczno-społeczne* (od 2014 r.), programów własnych oraz działań instytucji zarządzających. Zadania finansowano z budżetu państwa (część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) oraz Funduszu Promocji Kultury. Zasady uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury określają przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań

<sup>17</sup> Dane na podstawie badań czytelnictwa przeprowadzonych przez Pracownię Badań Czytelnictwa Biblioteki Narodowej we współpracy z TNS Polska S.A. w 2012 r. (*Społeczny zasięg książki w Polsce w 2012 r.*) i 2014 r. (*Stan czytelnictwa w Polsce w 2014 roku*).

objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji<sup>18</sup> oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury<sup>19</sup>.

Minister finansował wydatki ze środków budżetowych i FPK w ramach programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* oraz udzielił 69 dotacji celowych na działania związane z rozwojem czytelnictwa instytucjom nadzorowanym (BN, IK, NCK). Kwota wydatków poniesionych w latach 2012-2015 (I połowa) wraz z dofinansowaniami w ramach Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+* wyniosła ogółem 267.691 tys. zł<sup>20</sup>, w tym: w 2012 r. – 54.577 tys. zł, w 2013 r. – 71.899 tys. zł oraz w ramach NPRCz: w 2014 r. – 114.391 tys. zł i w I półroczu 2015 r. – 26.824 tys. zł. Wydatki bez dotacji celowych w ramach Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek* wyniosły ogółem 147.306 tys. zł, w tym: w 2012 r. – 41.774 tys. zł, w 2013 r. – 42.468 tys. zł oraz w ramach NPRCz: w 2014 r. – 48.373 tys. zł i w I półroczu 2015 r. – 14.691 tys. zł. Kwoty poniesionych wydatków na promocję i upowszechnianie czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa) przedstawia wykres nr 1.

Wykres nr 1. Wydatki na promocję i upowszechnianie czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa).



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wykorzystanie środków publicznych na czytelnictwo w ramach NPRCz w 2014 r. było wyższe o 15,8% niż w 2012 r. i o 13,9% niż w 2013 r., a łącznie z wydatkami Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek* odpowiednio o 109,6% i 59,1%. W ocenie NIK przeznaczanie coraz wyższych nakładów na promocję i upowszechnianie czytelnictwa w latach 2012-2014 ze środków z budżetu państwa i Funduszu Promocji Kultury stwarzało warunki do rozwoju i wzrostu poziomu czytelnictwa w Polsce oraz powinno wiązać się z systematycznym dokonywaniem ocen i ewaluacji realizowanych programów, priorytetów i działań w celu ich odpowiedniego korygowania.

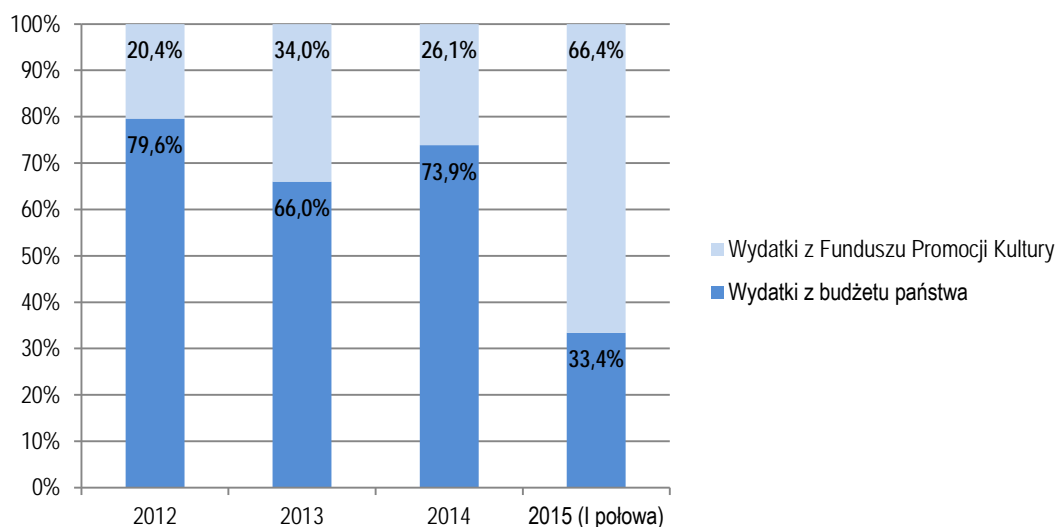
<sup>18</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1474 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa”.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 118, poz. 797, dalej: „rozporządzenie w sprawie dofinansowania zadań z Funduszu Promocji Kultury”.

<sup>20</sup> Kwota obejmuje dotacje na modernizację (m.in. remont, rozbudowę, przebudowę, zakup wyposażenia) oraz budowę i wyposażenie nowych obiektów bibliotek publicznych w ramach Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+* udzielone przez IK w latach 2012-2015 w łącznej wysokości 120.385 tys. zł (2012 r. – 12.803 tys. zł, 2013 r. – 29.431 tys. zł, 2014 r. – 66.018 tys. zł, 2015 r. (I połowa) – 12.133 tys. zł).

W latach 2012-2015 (I połowa) dofinansowanie programów, priorytetów i działań dotyczących czytelnictwa z budżetu państwa wyniosło łącznie 101.918 tys. zł (69% ogółu wydatków), w tym: w 2012 r. – 33.262 tys. zł, w 2013 r. – 28.027 tys. zł, w 2014 r. – 35.728 tys. zł, w I połowie 2015 r. – 4.901 tys. zł oraz ze środków Funduszu Promocji Kultury łącznie 45.388 tys. zł (31% ogółu wydatków), w tym: w 2012 r. – 8.512 tys. zł, w 2013 r. – 14.441 tys. zł, w 2014 r. – 12.645 tys. zł, w I połowie 2015 r. – 9.790 tys. zł. Udział procentowy w wydatkach na promocję i upowszechnianie czytelnictwa środków budżetu państwa i FPK przedstawia wykres nr 2.

Wykres nr 2. Udział procentowy w wydatkach na promocję i upowszechnianie czytelnictwa z budżetu państwa i Funduszu Promocji Kultury (bez dofinansowań w ramach Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+*).



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Cele priorytetów programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa*, programów własnych i działań instytucji zarządzających, a także przyjęty podział środków z budżetu państwa i FPK stwarzały warunki do wzrostu poziomu czytelnictwa w Polsce.

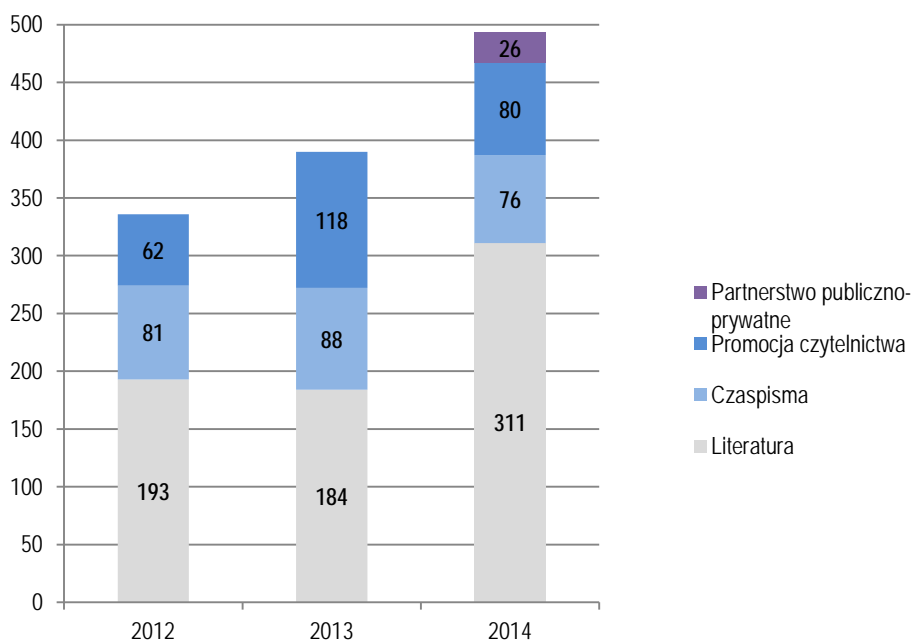
W ramach programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* dofinansowano ogółem 1.697 projektów, na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 54.611 tys. zł<sup>21</sup>, w tym z budżetu państwa – 9.223 tys. zł (w 2012 r. – 3.425 tys. zł, w 2013 r. – 1.870 tys. zł, w 2014 r. – 3.048 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 880 tys. zł) oraz z Funduszu Promocji Kultury – 45.388 tys. zł, tj.:

- w 2012 r. – 11.937 tys. zł (*Promocja czytelnictwa* – 62 projekty w kwocie 3.948 tys. zł, *Literatura* – 193 w kwocie 3.561 tys. zł, *Czasopisma* – 81 w kwocie 4.428 tys. zł);
- w 2013 r. – 16.311 tys. zł (*Promocja czytelnictwa* – 118 projektów w kwocie 7.749 tys. zł, *Literatura* – 184 w kwocie 3.431 tys. zł, *Czasopisma* – 88 w kwocie 5.131 tys. zł),
- w 2014 r. – 15.693 tys. zł (*Promocja czytelnictwa* – 80 projektów w kwocie 7.422 tys. zł, *Literatura* – 311 w kwocie 3.191 tys. zł, *Czasopisma* – 76 w kwocie 4.611 tys. zł, *Partnerstwo publiczno-społeczne* – 26 w kwocie 469 tys. zł),
- w 2015 r. (I połowa) – 10.670 tys. zł (*Promocja czytelnictwa* – 64 projekty w kwocie 5.391 tys. zł, *Literatura* – 350 w kwocie 2.572 tys. zł, *Czasopisma* – 39 w kwocie 2.116 tys. zł, *Partnerstwo publiczno-społeczne* – 25 w kwocie 591 tys. zł).

<sup>21</sup> Dane MKiDN na podstawie systemu informatycznego obsługi programów Ministra SZPON. Kwota wydatków dofinansowania obejmuje również kwoty wydatkowane na podstawie umów wieloletnich.



Wykres nr 3. Liczba projektów dofinansowanych w ramach programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* w latach 2012-2014.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W 2012 r. Minister udzielił 15 dotacji celowych na realizację zadań w łącznej kwocie 42.640 tys. zł, w tym: BN – 20.962 tys. zł, IK – 20.316 tys. zł, NCK – 1.362 tys. zł, a w 2013 r. 15 dotacji w łącznej w wysokości 55.588 tys. zł, w tym: BN – 19.958 tys. zł, IK – 32.664 tys. zł, NCK – 2.966 tys. zł. W ramach NPRCz w 2014 r. Minister udzielił 19 dotacji celowych w łącznej wysokości 97.431 tys. zł, w tym: NCK – 2.187 tys. zł, BN – 24.695 tys. zł, IK – 70.549 tys. zł, a w I połowie 2015 r. 20 dotacji celowych w wysokości 14.372 tys. zł, w tym: BN – 845 tys. zł, IK – 13.527 tys. zł. Zadania w ramach programu MAK+ w latach 2014-2015 zostały zrealizowane przez IK z dotacji podmiotowej w wysokości 3.049 zł (2014 r. – 2.144 tys. zł, I połowa 2015 r. – 905 tys. zł).

W ramach NPRCz, w latach 2014-2015 (I połowa) wydatki na dofinansowanie w ramach programu Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* wyniosły 26.363 tys. zł, w wydatki na podstawie udzielonych umów dotacji 111.803 tys. zł.

#### **Przygotowanie Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz zarządzanie przez Ministra realizacją Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa w latach 2014-2015**

Założenia Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 zostały przygotowane w DMP MKiDN przez powołany przez Ministra 18 września 2013 r. Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa, w którego skład wchodził dyrektorzy BN, IK i NCK.

Zespół w okresie działalności podjął jedną uchwałę w sprawie propozycji kształtu finansowego programów czytelniczych na lata 2014-2020 (Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020). Za pośrednictwem DMP MKiDN Zespół formułował rekomendacje dla Ministra w zakresie realizowanych programów, priorytetów oraz działań dotyczących czytelnictwa. Ponadto rekomendował zmiany w NPRCz na 2014 r., mające na celu zwiększenie efektów działań na rzecz rozwoju czytelnictwa oraz zaopiniował pozytywnie założenia rządowego Programu Wieloletniego pn. Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2016-2020, realizowanego wspólnie z Ministerstwem Edukacji Narodowej.

W dniu 25 października 2013 r. Minister ogłosił Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020. Celem tego programu było stwarzanie warunków do wzrostu czytelnictwa w Polsce. Realizacja NPRCz miała wzmocnić znaczenie czytelnictwa dla rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków, rozwijać

zaangażowanie w rozwój czytelnictwa instytucji państwowych: Biblioteki Narodowej, Instytutu Książki, Narodowego Centrum Kultury i ich współodpowiedzialność za to zadanie. W NPRCz nie określono wskaźnika wzrostu liczby czytelników w wyniku realizacji tego programu.

W 2014 r. NPRCz składał się z 15 programów, priorytetów i działań realizowanych przez DMP MKiDN, BN, IK, NCK. W jego skład weszły: program Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* – priorytety: *Promocja czytelnictwa* (IK), *Literatura* (IK), *Partnerstwo publiczno-społeczne* (IK), *Czasopisma* (DMP MKiDN), kontynuacja Priorytetu *Biblioteka+*. *Infrastruktura Bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+* (IK), programy własne instytucji zarządzających: *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* (BN), *Ojczysty – dodaj do ulubionych* i *Program szkoleń dla księgarzy* (NCK), *Dyskusyjne Kluby Książki*, *Program szkoleń dla bibliotekarzy* i *Program MAK+* (IK). Ponadto w skład NPRCz weszły działania: *Badania czytelnictwa i ewaluacja programu* (BN), *Kampania promocyjna NPRCz* (NCK), *Korpus Publikacji Polskich* (BN), *Zakup praw do utworów literackich „Udostępnianie piśmiennictwa”* (IK).

W 2015 r. w ramach NPRCz realizowano 20 programów, priorytetów i działań realizowanych przez DMP MKiDN, BN i IK<sup>22</sup>. W jego skład weszły: program Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* – priorytety: *Promocja czytelnictwa*, *Literatura*, *Partnerstwo publiczno-społeczne* (IK), *Czasopisma* (DMP MKiDN), kontynuacja Priorytetu *Biblioteka+*. *Infrastruktura Bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+* (IK); programy własne instytucji zarządzających: *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* (BN), *Dyskusyjne Kluby Książki*, *Program szkoleń dla bibliotekarzy*, *Program MAK+*, *Program Kraszewski – komputery dla bibliotek*, *Udostępnianie piśmiennictwa*, *Księgarnie są bardzo ważne* (IK); działania: *Korpus Publikacji Polskich*, *System Academica* (BN), *Biblioteka Nowa*, *Ewaluacja Programu Biblioteka+*. *Infrastruktura Bibliotek oraz innych programów skierowanych do bibliotek*, *Promocja bibliotek, dorobku NPRCz, promocja czytelnictwa*, *Pierwsza książka mojego dziecka*, *Edukacja kulturalna bibliotekarzy* (IK), *Badania czytelnictwa i ewaluacja programu* (BN i IK).

Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa przed wprowadzeniem Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 nie dokonał oceny i weryfikacji wcześniej realizowanych programów, priorytetów i działań, pomimo że stosownie do § 2 pkt 2 zarządzenia w sprawie powołania Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa, do jego zadań należała m.in. ocena i weryfikacja dotychczas realizowanych projektów i programów Ministra oraz instytucji podległych Ministrowi, dotyczących rozwoju czytelnictwa. Ministerstwo również nie dokonało oceny i weryfikacji wcześniej realizowanych programów, priorytetów oraz działań w zakresie czytelnictwa, jak i nie zlecało przeprowadzenia ekspertyz, badań ani ewaluacji wcześniej realizowanych programów i działań czytelnictwa. Na wykonanie sześciu ekspertyz dotyczących czytelnictwa<sup>23</sup>, jednej w grudniu 2011 r., a pięciu w 2014 r. (po wprowadzeniu NPRCz) Ministerstwo poniosło koszty w wysokości 19,8 tys. zł. Ekspertyza z grudnia 2011 r. została sporządzona na ok. dwa lata przed ogłoszeniem NPRCz, nie zawierała oceny ani weryfikacji programów dotyczących rozwoju czytelnictwa, które uwzględniono w NPRCz. Wskazywała natomiast na postępującą ekspansję kultury cyfrowej i konieczne działania zaradcze w zakresie czytelnictwa dotyczące m.in. utworzenia prowadzonej pod auspicjami MKiDN ogólnopolskiej internetowej informacji – portalu/strony internetowej, informującej o książkach przeznaczonych dla dzieci i młodzieży, w tym: *Obserwatorium książki* – informacji o wartościowych książkach znajdujących się na rynku dla dzieci i młodzieży, według grup wiekowych; *Książki z klasą* – listy książek rekomendowanych i wartych przeczytania przez dzieci i młodzież, *Muzeum książki* – portalu popularyzującego historię książki. Ponadto w ww. ekspertyzie wskazywano na konieczność wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu bibliotek poprzez

<sup>22</sup> NCK decyzją Ministra zostało wyłączone z realizacji NPRCz w 2015 r.

<sup>23</sup> W 2011 r. przygotowanie raportu *Książka i czytelnictwo dzieci i młodzieży wobec Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego* (12 tys. zł). W 2014 r.: 1) przygotowanie *Ekspertyzy na temat obszarów interwencji w zakresie rozwoju czytelnictwa w Polsce oraz wartościowych metod jego wspierania, które mogłyby zostać włączone do Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa* (1,5 tys. zł); 2) przygotowanie opracowania *Rozwój i promocja czytelnictwa przez literaturę i inne sztuki - tezy i argumenty* (1,5 tys. zł); 3) przygotowanie *Diagnozy stanu czytelnictwa Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020* (1,6 tys. zł); 4) przygotowanie *Raportu nt. światowych i europejskich programów na rzecz upowszechniania czytelnictwa na wybranych przykładach* (1,6 tys. zł); 5) przygotowanie *Raportu nt. polskich działań na rzecz upowszechniania czytelnictwa* (1,6 tys. zł).

utworzenie sieci specjalistycznych bibliotek dla młodzieży, zmianę systemu kształcenia i oceny pracy bibliotekarzy oraz kreowanie wizerunku bibliotek.

Przewodniczący Zespołu – Zastępca DMP MKiDN nie składał Ministrowi pisemnych kwartalnych sprawozdań z wyników prac Zespołu za 2013 i 2014 r. Było to niezgodne z § 4 zarządzenia w sprawie powołania Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa, stanowiącym, że przewodniczący Zespołu, nie rzadziej niż raz na kwartał, przekazuje Ministrowi wyniki prac Zespołu w formie pisemnego sprawozdania wraz z rekomendacjami do akceptacji Ministra.

Kryteria planowania i podziału środków (z budżetu państwa i Funduszu Promocji Kultury) w NPRCz przygotowały DMP MKiDN, BN, IK, NCK oraz Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa. Dobór działań do NPRCz przewidywał realizację 14 działań realizowanych w latach 2010-2013 i wprowadzał dziewięć nowych działań. Przed wprowadzeniem NPRCz zasięgnięto opinii środowisk bibliotekarskich, wydawniczych, księgarskich (m.in. stowarzyszeń ogólnopolskich).

Minister nie określił zadań, obowiązków i uprawnień koordynatora NPRCz na lata 2015-2020. W 2014 r. Minister bezpośrednio koordynował i nadzorował realizację NPRCz, natomiast pismem z dnia 26 lutego 2015 r. powierzył Dyrektorowi IK koordynację wszystkich działań, prowadzonych przez Bibliotekę Narodową i Instytut Książki w ramach NPRCz na lata 2015-2020, bez określenia jego zadań, obowiązków i uprawnień. Pomimo że pismem z 22 maja 2015 r. Dyrektor DMP MKiDN zobowiązał Dyrektora IK do przekazywania tabeli zawierającej planowane i realizowane programy, priorytety i działania NPRCz, jako załącznika do sprawozdań i planów IK dotyczących NPRCz, zgodnie z terminami określonymi w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa<sup>24</sup>, do końca I połowy 2015 r. nie przyjęto wartości wskaźników dla sześciu programów, priorytetów i działań. W NPRCz na 2015 r. wskazano działanie, które nie było przewidziane do realizacji (stypendia Ministra w dziedzinie literatury), a dla priorytetu *Czasopisma* i *Systemu Academica* nie określono mierników efektów rzeczowych realizacji zadania.

NIK zwraca uwagę na niską liczbę dofinansowanych w latach 2012-2015 książek w formie elektronicznej: e-booków i audiobooków oraz brak w NPRCz działań dotyczących promocji książek w formie elektronicznej. W latach 2012-2015 realizowano dwa programy, umożliwiające nieobligatoryjnie dofinansowanie książek w formie e-booków i audiobooków, tj. program Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* – priorytet *Literatura* oraz program własny NCK *Ojczysty – dodaj do ulubionych* (w 2012<sup>25</sup> i 2014 r.). Instytut Książki w ramach priorytetu *Literatura* w 2012 r. dofinansował tylko wydanie sześciu e-booków i ośmiu audiobooków na kwotę 248,7 tys. zł, w 2013 r. – odpowiednio siedmiu i trzech na kwotę 184,4 tys. zł, w 2014 r. – dwóch i pięciu na kwotę 317,4 tys. zł, w 2015 r. – czterech i jednego na kwotę 196,5 tys. zł. NCK dofinansowało wydanie e-booków dla dwóch pozycji<sup>26</sup>. Ponadto w ramach priorytetu *Czasopisma* dofinansowano czasopisma w formie elektronicznej oraz drukowane, zawierające również formę elektroniczną (w 2012 r. – dwa czasopisma w formie elektronicznej i 53 drukowane, zawierające również formę elektroniczną na kwotę 3.290 tys. zł; w 2013 r. – odpowiednio: cztery i 65 na kwotę 4.317,8 tys. zł; w 2014 r. – cztery i 58 na kwotę 3.892,8 tys. zł; w 2015 r. – pięć i 60 na kwotę 4.224,8 tys. zł).

Ze sporządzonej w 2014 r. na zlecenie Ministerstwa ekspertyzy<sup>27</sup> wynika, że w krajach europejskich realizowano programy wspierające czytelnictwo w formie książki cyfrowej (e-booki i audiobooki). We Francji dotowano tworzenie wydań multimedialnych i towarzyszących stron internetowych (na płytach CD, DVD lub stronach

<sup>24</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43, dalej: „zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa”.

<sup>25</sup> W 2012 r. pn. *Promocja języka polskiego*.

<sup>26</sup> Dofinansowano „Wokabularz” wydany przez Stowarzyszenie Pracownia Etnograficzna w 2012 r. w kwocie 17 tys. zł oraz „Wierszyki znad Białki” wydany przez Fundację artLab w 2014 r. w kwocie 15 tys. zł.

<sup>27</sup> *Raport nt. światowych i europejskich programów na rzecz upowszechniania czytelnictwa na wybranych przykładach*, str. 8-9, 18.

internetowych) oraz tworzenie i udostępnianie cyfrowych dzieł podlegających prawom autorskim dystrybuowanych przez zatwierdzonych e-dystrybutorów (wydawnictwa sprzed 2012 r.). W Szwajcarii realizowano program *Włącz dźwięk, włącz książkę*, którego celem było rozbudzenie chęci czytania poprzez audiobooka. W ramach tego programu dzieci w wieku 9-10 lat otrzymywały audiobooka, którego mogły słuchać na odtwarzaczu mp3, w którym opowieść w interesującym momencie czytania urywała się i dziecko musiało dotrzeć do książki, żeby ją przeczytać.

Uwaga NIK dotyczy także niewłaściwego dokumentowania rozliczenia dotacji celowych. W 42 rocznych kartach oceny zadań – sfinansowanych z dotacji celowej na wydatki bieżące i inwestycyjne<sup>28</sup> rozliczających umowy dotacji celowych udzielonych przez Ministra NCK, BN, IK – stwierdzono brak daty akceptacji przez Dyrektora Departamentu Finansowego MKiDN dokonania oceny przez pracownika tego Departamentu. W 17 kartach brak było również daty podpisu pracownika dokonującego oceny oraz w jednej – zarówno daty, jak i jego podpisu.

Ponadto NIK zwraca uwagę na niską liczbę przeprowadzonych kontroli projektów w ramach priorytetu *Czasopisma* w latach 2012-2015 (I połowa). Pracownicy Ministerstwa przeprowadzili tylko jedną kontrolę, w której wyniku wydano beneficjentowi zalecenia. Stwierdzone przez Ministerstwo przypadki wykorzystania przez beneficjentów dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem w priorytecie *Czasopisma* (trzy w latach 2013-2014), zdaniem NIK wskazują na potrzebę zwiększenia liczby kontroli dofinansowanych projektów.

W ocenie NIK realizowane w latach 2012-2015 (I połowa) w ramach priorytetu *Literatura* projekty dotyczące wydawania wartościowych, niekomercyjnych publikacji literatury polskiej i światowej (łącznie 1.038 dofinansowania) oraz w ramach priorytetu *Czasopisma* (łącznie 284 dofinansowania) dotyczące wydawania wartościowych czasopism kulturalnych w nieznacznym stopniu wpływały na wzrost poziomu czytelnictwa. Działania te dotyczyły głównie wspierania niszowych, najczęściej niskonakładowych pozycji literatury oraz czasopism trafiających do wąskiego grona aktywnych, wyrobionych czytelników. W latach 2012-2015 (I połowa) na ich realizację przeznaczono znaczne środki z budżetu państwa i Funduszu Promocji Kultury, tj. 29.041 tys. zł (priorytet *Literatura* – 12.755 tys. zł, priorytet *Czasopisma* – 16.286 tys. zł). Wydatki te stanowiły prawie 20% łącznych wydatków poniesionych na realizację promocji i upowszechniania czytelnictwa (147.306 tys. zł).

### ***Działania dotyczące czytelnictwa skierowane do osób nieczytających, w tym dzieci i młodzieży oraz osób niewidomych i słabowidzących***

W latach 2012-2013 oraz – po wprowadzeniu NPRCz – w latach 2014-2015 prawidłowo realizowano działania promocyjne dotyczące rozwoju czytelnictwa, skierowane do osób czytających i nieczytających, w tym dzieci i młodzieży.

Ministerstwo, w latach 2012-2015 (I połowa), w ramach priorytetu *Czasopisma* dofinansowało czasopisma kulturalne skierowane także do dzieci i młodzieży: w 2012 r. – 40, w 2013 r. – 51, w 2014 r. – 56, w 2015 r. – 54. W ww. okresie Instytut Książki prowadził 14 działań skierowanych do dzieci i młodzieży. Działania te były realizowane na festiwalach muzycznych i filmowych – z licznym udziałem młodzieży (biblioteki festiwalowe, spotkania z pisarzami). W ramach NPRCz IK realizował działania w mediach: wraz z Programem 2 Telewizji Polskiej S.A. cykl krótkich filmów „Książka na... (lato, zimą, święta)”, w których o swoich doświadczeniach czytelnicy opowiadali słynni muzycy, filmowcy, reżyserzy teatralni, aktorzy etc. (w 2014 i 2015 r. 75 odcinków cyklu w soboty); wraz z Programem 1 Polskiego Radia S.A. wyprodukowano trzy cykle audycji o książkach, w których znane osoby rekomendowały pozycje warte przeczytania. Ponadto współprodukowano emitowany w Telewizji Polsat S.A. „Spis treści” – pierwszy od lat cykliczny program poświęcony książkom na ogólnopolskiej antenie otwartej (30 odcinków). Pozyskiwaniu nowych czytelników służył program *Biblioteka+* oraz jego

<sup>28</sup> Formularz karty oceny zadania bieżącego z dotacji celowej na wydatki bieżące zawierał w poz. 13 datę i podpis osoby dokonującej oceny oraz datę i podpis dyrektora DF MKiDN, a formularz karty oceny zadania inwestycyjnego zawierał w poz. 14 datę i podpis osoby dokonującej oceny oraz datę i podpis dyrektora DF MKiDN.

kontynuacja w ramach NPRCz (*Priorytet Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek*). Były to długofalowe działania, służące tworzeniu mechanizmów docierania do nieczytających dzieci i osób dorosłych. NCK w latach 2012-2015 (I połowa) realizowało 18 działań promocyjnych skierowanych do osób nieczytających, w tym dzieci i młodzieży, m.in. wsparcie realizacji akcji: *Narodowego Czytania „Pana Tadeusza”*, *Narodowego Czytania. Aleksander Fredro*, *Narodowego Czytania „Trylogii” Henryka Sienkiewicza*, wydanie i dystrybucję książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka*, realizację teledysku *Alfabet* (2013 r.), akcję *Czytanie uczyłowiecza i Sztuka audiobooka – warsztaty dla dzieci* (2014 r.). BN w latach 2012-2015 (I połowa) zrealizowała 15 działań skierowanych do dzieci i młodzieży (m.in. *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*, w ramach którego 1/3 dotacji przeznaczana była przez biblioteki publiczne na zakup literatury dla dzieci i młodzieży, Imieniny Jana Kochanowskiego, Noc Bibliotek).

W latach 2012-2015 (I połowa) MKiDN podejmowało działania w celu zapewnienia większej dostępności książek dla niewidomych i słabowidzących, wprowadzając stosowne zapisy w regulaminach wybranych programów Ministra (w priorytecie *Literatura* przewidziano możliwość dofinansowania zadań dotyczących publikacji niedostępnych na rynku księgarskim utworów w formach takich, jak książka dla niewidomych i słabowidzących).

NIK pozytywnie ocenia objęcie działaniami dzieci i młodzieży szkolnej w ramach wsparcia bibliotek publicznych, szkolnych i pedagogicznych w Programie Wieloletnim *Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa* na lata 2016-2020 uchwalonym przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r.

#### ***Prawidłowość oceny wniosków, wyboru beneficjentów oraz rozliczenia dotacji w ramach programu Promocja literatury i czytelnictwa priorytet Czasopisma***

W Ministerstwie prawidłowo dokonywano oceny wniosków i wyboru beneficjentów oraz terminowo i prawidłowo rozliczano dofinansowania udzielone w ramach priorytetu *Czasopisma*.

Badanie 24 wniosków, które uzyskały dofinansowanie o najwyższych wartościach: ośmiu w naborze 2012 r. (na łączną kwotę dofinansowania 844,7 tys. zł), ośmiu w 2013 r. (na łączną kwotę dofinansowania 935 tys. zł) oraz ośmiu w 2014 r. (na łączną kwotę dofinansowania 926,4 tys. zł) wykazało, że wnioski zostały ocenione pod względem formalnym oraz wartości merytorycznej, strategicznej i organizacyjnej. Beneficjenci złożyli raporty końcowe z realizacji zadania, które zostały terminowo zatwierdzone pod względem merytorycznym i finansowym przez dyrektorów DMP MKiDN i DF MKiDN.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zaniechaniu sporządzenia przez Dyrektora DMP MKiDN kart oceny instytucji zarządzającej, zawierających ocenę strategiczną i organizacyjną wniosków o dofinansowanie w ramach priorytetu *Czasopisma* w 2013, 2014 i 2015 r. Karty oceny strategicznej i organizacyjnej nie zostały sporządzone, pomimo że w regulaminach priorytetu *Czasopisma* na 2013, 2014 i 2015 r., w załączniku nr 5 – *Wzór karty oceny instytucji zarządzającej*, wymagano ich sporządzenia na odpowiednim formularzu oraz podpisania przez dyrektora instytucji zarządzającej priorytetem.

#### ***Realizacja współpracy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie rozwoju czytelnictwa, przygotowanie rządowego programu wieloletniego Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa***

Ogłoszony przez Ministra Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 nie obejmował działań skierowanych do bibliotek szkolnych oraz dzieci i młodzieży szkolnej. NIK zwraca uwagę, że podjęcie przez Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa współpracy z przedstawicielami MEN nastąpiło dopiero po ogłoszeniu w NPRCz na lata 2014-2020. Stwierdzono bowiem, że założenia NPRCz na lata 2014-2020 zostały przedstawione przedstawicielom MEN na posiedzeniu Zespołu do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa w dniu 16 grudnia 2013 r. Dopiero w zaakceptowanym przez Ministra w dniu 9 grudnia 2013 r. NPRCz na 2014 r. wprowadzono w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* możliwość zakupu nowości dla dzieci i młodzieży do lat 13 (szkół podstawowych i gimnazjów), uzgodnionego z biblioteką szkolną, w trybie konkursowym dla bibliotek publicznych, które nawiązałyby współpracę z bibliotekami szkolnymi.

Przygotowywane w Ministerstwie od 2010 r., tj. przez prawie pięć lat, projekty programów wieloletnich, dotyczące rozwoju czytelnictwa, nie uzyskały akceptacji Rady Ministrów. Świadczy to, zdaniem NIK, o niskiej skuteczności działań Ministerstwa w tym okresie. W dniu 17 grudnia 2010 r. zgłoszono projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2011-2020, złożony z dwóch wieloletnich programów rządowych oraz programu działań edukacyjnych i promocyjnych. Przyjętego do planu prac legislacyjnych Rady Ministrów na rok 2011 programu nie wprowadzono, ponieważ w związku z zaangażowaniem się w prace nad programem dotyczącym rozwoju czytelnictwa strony społecznej (Obywatele Kultury) w 2011 r., zgodnie z zaleceniem Ministra w dniu 12 grudnia 2011 r., miało zostać dokonane porównanie przyjętych przez stronę społeczną założeń z przygotowywanym w MKiDN programem czytelnictwa. Potwierdzeniem kontynuacji dalszych prac było też sporządzenie w 2013 r. przez Dyrektora Biblioteki Narodowej projektu Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2013-2017 przesłanego do MKiDN, który nie uzyskał jednak akceptacji Ministerstwa i nie został zgłoszony do planu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Następnie w dniu 16 lipca 2014 r. zgłoszono projekt Programu Wieloletniego Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2015-2020 (po zmianie we wrześniu 2014 r. obejmował trzy priorytety<sup>29</sup>, w tym wprowadzał priorytet realizowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej). Wspólny (MKiDN i MEN) projekt uchwały Rady Ministrów, ustanawiającej Program Wieloletni Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2016-2020, obejmujący wsparcie bibliotek publicznych, szkolnych i pedagogicznych, został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r.

Zdaniem NIK brak zaproszenia i udziału w przygotowaniu NPRCz przedstawicieli MEN przyczynił się do opóźnienia wspólnych działań resortów i współpracy kierującymi nimi ministrów w zakresie promocji czytelnictwa wśród dzieci i młodzieży szkolnej (Minister podpisał z Ministrem Edukacji Narodowej porozumienie o współpracy w zakresie promowania czytelnictwa i wspierania bibliotek w dniu 22 stycznia 2015 r.).

***Informacje w sprawie wynagrodzeń bibliotekarzy, opodatkowania podatkiem od towarów i usług sprzedaży książek w formie elektronicznej, zmiany ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych, wprowadzenia ustawy o książce***

Z informacji Departamentu Mecenatu Państwa MKiDN uzyskanych na podstawie sprawozdań wojewódzkich bibliotek publicznych, wynika, że średnia płaca brutto bibliotekarzy w Polsce, tj. płaca zasadnicza<sup>30</sup> z dodatkami: funkcyjnymi, stażowymi i innymi, premiami, bez nagród i gratyfikacji wynosiła średnio w 2012 r. 2.573,41 zł, w 2013 r. - 2.699,95 zł, w 2014 r. - 2.731,90 zł (w 2014 r.: od najniższej 2.574,21 zł w województwie lubuskim i 2.597 zł w województwie pomorskim do najwyższej 3.153,68 zł w województwie mazowieckim). Wobec wątpliwości NIK, czy wynagrodzenia bibliotekarzy stanowią wystarczającą motywację do aktywnych działań bibliotekarzy w ramach zadań czytelniczych i Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, Minister stwierdził, że przygotowywano projekt nowego rozporządzenia dotyczącego wynagradzania pracowników instytucji kultury. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury<sup>31</sup>, weszło w życie z dniem 1 grudnia 2015 r. zastąpiło rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury<sup>32</sup>. Zmiany te dotyczyły m.in.: rezygnacji z określenia wykazu stanowisk pracy w instytucjach artystycznych i pozostałych instytucjach kultury oraz określenia minimalnej stawki

<sup>29</sup> Priorytet I. *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* – koszt 180 mln zł na lata 2015-2020, realizowany przez Bibliotekę Narodową; Priorytet II. *Infrastruktura bibliotek* – koszt 150 mln zł na lata 2016-2020 realizowany przez Instytut Książki; Priorytet III. *Zakup nowości wydawniczych oraz modernizacja bibliotek szkolnych i pedagogicznych* – koszt 180 mln zł na lata 2015-2020 realizowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

<sup>30</sup> Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury, minimalne wynagrodzenie zasadnicze pracowników zatrudnionych w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy na poszczególnych stanowiskach pracy wynosiło 1.050 zł.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1798.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1105.

wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach pracy. Minister wskazał, że będzie skutkowało to tym, że wysokość wynagrodzenia pracowników instytucji kultury, w tym bibliotekarzy będzie określana przez kierowników instytucji kultury, z uwzględnieniem aktualnie obowiązującej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz będzie zależeć od możliwości finansowych organizatorów tych instytucji kultury.

Stanowisko MKiDN w sprawie opodatkowania książki w formie elektronicznej e-booków 23% podatkiem od towarów i usług (VAT) w Polsce wynika z zapisów przyjętej przez Radę Ministrów *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, w której zakłada się wprowadzenie jednolitej obniżonej stawki VAT indyferentnej wobec formy ich prezentacji (nośnik lub forma zdematerializowana w Internecie), co ma na celu wspieranie polskiego rynku książki, zwiększenie zasobu cyfrowego książek i innych treści, zwiększenie konkurencyjności wydawców i przedsiębiorców rynku usług elektronicznych związanych z dystrybucją dóbr kultury. Jednolita obniżona stawka VAT powinna być wprowadzona w przypadku zmiany dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>33</sup>. W marcu 2015 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podpisał w Paryżu dokument pn. „Wspólna deklaracja dot. podatku VAT na e-książki”, w którym wspólnie z ministrami kultury Francji, Niemiec i Włoch zwrócono się do Komisji Europejskiej o niezwłoczne zaproponowanie zmian w prawodawstwie europejskim dotyczących obniżonych stawek podatku VAT w odniesieniu do wszystkich książek, niezależnie czy są one drukowane czy cyfrowe.

Do dnia zakończenia kontroli NIK w MKiDN (28 października 2015 r.) nie wprowadzono postulowanych przez środowisko wydawców zmian przepisów ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych<sup>34</sup>, w zakresie ograniczenia liczby obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych przekazywanych bibliotekom. W wyniku spotkania w MKiDN w dniu 5 grudnia 2014 r. nie doszło do porozumienia stron, tj. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, przedstawicieli wydawców, przedstawicieli Konferencji Dyrektorów Bibliotek Akademickich Szkół Polskich, przedstawicieli Konferencji Dyrektorów Wojewódzkich Bibliotek Publicznych, Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Krajowej Rady Bibliotecznej w sprawie kierunków zmian w regulacjach prawnych dotyczących obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych.

Minister potwierdził potrzebę wprowadzenia ustawy o książce, jednocześnie wskazał, że projekt ustawy (druk sejmowy nr 3477) reguluje tylko kwestie wprowadzenia jednolitej ceny książki, natomiast posiada niedopracowaną, kluczową ze względu polityki kulturalnej państwa ocenę skutków regulacji, z której nie wynika, czy będą one pozytywne dla rozwoju czytelnictwa.

### 3.2. Działania Biblioteki Narodowej, Instytutu Książki i Narodowego Centrum Kultury w celu rozwoju czytelnictwa w Polsce

#### ***Działania Biblioteki Narodowej w celu rozwoju czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa)***

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Biblioteka Narodowa prawidłowo zarządzała programami, priorytetami i działaniami dotyczącymi upowszechniania i promocji czytelnictwa. W ocenie NIK realizowane programy, priorytety i działania stwarzały warunki do wzrostu poziomu czytelnictwa. Prawidłowo dokonywano oceny wniosków o dofinansowanie, wyboru beneficjentów oraz rozliczenia dofinansowania poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, polegającymi m.in. na:

- 1) Wykluczeniu bibliotek publicznych z prawa do otrzymania dofinansowania na zakup nowości wydawniczych przez kolejne trzy lata na podstawie zapisów umów o dofinansowanie, nieznajdujących oparcia w obowiązujących przepisach ustawy o finansach publicznych.

BN wykluczyła dwie biblioteki publiczne z prawa do otrzymania dofinansowania przez kolejne trzy lata na podstawie zapisów umowy o dofinansowanie na zakup nowości wydawniczych w ramach programu *Zakup*

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 347/1 z dnia 11 grudnia 2006 r., s. 1-118.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 152, poz. 722 ze zm., dalej: „ustawa o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych”.

*nowości wydawniczych do bibliotek*. W oparciu o § 11 ust. 2 umowy, wykluczono z prawa do otrzymywania dofinansowania w latach 2014-2016 Gminną Bibliotekę Publiczną w Osielsku (wykorzystanie dofinansowania niezgodnie z umową dotyczyło kwoty 127,10 zł wraz z odsetkami) oraz w latach 2015-2017 Gminną Bibliotekę Publiczną w Osiecznej (dotyczyło to kwoty 50 zł). Powyższy zapis umowy nie znajdował oparcia w przepisach ustawy o finansach publicznych, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r., która nie przewiduje sankcji za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji w postaci utraty prawa do ubiegania się o dotację przez kolejne trzy lata, o czym stanowił art. 145 ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>35</sup>. Zdaniem NIK, przyjęte zasady oceny wniosków były zbyt restrykcyjne. Pozbawienie bibliotek gminnych, dla których dofinansowanie jest istotnym źródłem zakupu zbiorów, prawa do jego otrzymywania przez trzy lata z powodu nieprawidłowego wykorzystania dotacji było niecelowe z punktu widzenia istotności stwierdzonej szkody dla finansów publicznych.

- 2) Zaniechaniu 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.

- 3) Udzieleniu bibliotece publicznej dofinansowania w kwocie 116 tys. zł na zakup nowości wydawniczych z naruszeniem przepisów regulaminu programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*.

Biblioteka Narodowa udzieliła dofinansowania w 2014 r. w kwocie 116 tys. zł Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Gustawa Daniłowskiego w Sosnowcu na podstawie wniosku, zawierającego błąd formalnoprawny, 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. Biblioteka ta we wniosku o udzielenie dofinansowania nieprawidłowo wypełniła pozycję 13 formularza, tj. błędnie wpisano słownie kwotę wysokości wkładu własnego. Pomimo stwierdzenia błędu formalnoprawnego określonego w § 7 ust. 3 pkt 4 regulaminu programu, tj. nieprawidłowego wypełnienia wymaganego pola w formularzu, wniosek ten nie został odrzucony.

- 4) Nieprzekazaniu bibliotekom publicznym nadpłaconych kwot z tytułu zwrotów części dofinansowania w łącznej wysokości 494,56 zł.

Biblioteka Narodowa zaniechała zwrotu 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 ww. biblioteki dokonały zwrotu środków w wysokości wyższej niż wynikało to z realizacji umów o dofinansowanie<sup>36</sup>. Zwrotu środków biblioteki dokonały na podstawie § 6 ust. 3 umowy o dofinansowanie.

- 5) Zleceniu wykonaniu prac w ramach programu *Korpus Publikacji Polskich* bez dokonania w formie pisemnej stosownych zmian postanowień umowy.

Biblioteka Narodowa zawarła w dniu 26 czerwca 2014 r. z wykonawcą umowę na wykonanie retrokonwersji nut do bazy BN do dnia 30 października 2014 r. W dniu 19 listopada 2014 r. Zakład Zbiorów Muzycznych BN złożył wniosek zakupowy na „Retrokonwersję nut do bazy BN – 300 opisów bibliograficznych”. Zlecenia udzielono ww. wykonawcy, który za retrokonwersję 300 sztuk nut wystawił fakturę na kwotę 6 tys. zł w dniu 24 listopada 2014 r. tj. po upływie terminu, na który zawarto umowę z 26 czerwca 2014 r. W protokole odbioru Kierownik

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>36</sup> 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.



Zakładu Zbiorów Muzycznych BN potwierdził w dniu 24 listopada 2014 r. wykonanie etapu zlecenia zgodnie z umową. Zdaniem NIK, BN nie dokonała zmiany treści umowy w formie aneksu pomimo jednoznacznych postanowień tej umowy, natomiast wniosek zakupowy stanowił jedynie potwierdzenie posiadania środków na dokonanie płatności.

W latach 2012-2015 (I połowa) Biblioteka Narodowa realizowała finansowane z budżetu Ministra programy i działania związane z rozwojem czytelnictwa, tj. program *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*, badanie stanu czytelnictwa i ewaluacja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020, utworzenie i realizacja *Korpusu Publikacji Polskich*. Programy i działania od 2014 r. były realizowane w ramach NPRCz.

W latach 2012-2015 (I połowa) na realizację zadań Biblioteka Narodowa otrzymała od Ministra dotacje celowe w łącznej wysokości 75.048,2 tys. zł (w tym w ramach NPRCz 54.048,2 tys. zł).

W latach 2012-2014 Biblioteka Narodowa na dofinansowania w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* poniosła wydatki 62.433,3 tys. zł (2012 r. – 19.993,8 tys. zł, 2013 r. – 19.958,1 tys. zł, 2014 r. – 22.481,4 tys. zł). Wydatki na zakup nowości wydawniczych w 2014 r. w ramach NPRCz wzrosły w stosunku do 2012 r. i 2013 r. odpowiednio o 12,4% i 12,6%.

Biblioteka Narodowa prawidłowo zarządzała programami *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*. Opracowała niezbędne dokumenty pozwalające na wdrożenie, realizację i rozliczenie programów, innych przedsięwzięć dotyczących czytelnictwa oraz opracowywanie 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.

NIK pozytywnie ocenia zapoczątkowanie w ramach NPRCz współpracy bibliotek publicznych i bibliotek szkolnych. W 2014 r. BN w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* zrealizowała Priorytet II. *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych zgodnie z potrzebami partnerskich bibliotek szkolnych (szkół stopnia podstawowego i gimnazjów)*, w której wyniku 416 bibliotek publicznych zawarło 1.175 porozumień o współpracy partnerskiej z bibliotekami szkolnymi w ramach obszarów wspólnych działań (do pięciu obszarów) w zakresie wykorzystania zakupionych nowości wydawniczych oraz ich promocji wśród dzieci i młodzieży. 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).

W 2015 r. decyzją Ministra, na wniosek Dyrektora Biblioteki Narodowej, w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*, wprowadzono dofinansowanie zakupu drukowanych czasopism kulturalnych i społeczno-kulturalnych przez biblioteki publiczne.

W 2012 i 2014 r. na badania czytelnictwa i ewaluację Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 wydatkowano łącznie 383,3 tys. zł oraz na utworzenie i realizację *Korpusu Publikacji Polskich* – 3.795,3 tys. zł<sup>37</sup>. W ramach dotacji celowej przeprowadzono ilościowe badania czytelnictwa metodą CAPI na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 3.000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej, których wyniki przedstawiono w raportach o stanie czytelnictwa w Polsce w 2012 i 2014 r.

Przyjęcie od 2014 r. obowiązku badania czytelnictwa w Polsce w cyklach rocznych zdaniem NIK, pozwoli na szybsze reagowanie na pozytywne i negatywne trendy w zakresie promocji i upowszechniania czytelnictwa oraz podjęcie odpowiednich działań i zmian (od 1992 r. badania stanu czytelnictwa w Polsce prowadzone były w cyklach dwuletnich). Biblioteka Narodowa w przyjętym w dniu 6 października 2014 r. *Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* wprowadziła obowiązek corocznego badania stanu czytelnictwa w Polsce.

<sup>37</sup> W 2013 r. zadanie sfinansowano z dotacji podmiotowej w kwocie 996 tys. zł.

Biblioteka Narodowa, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, prawidłowo dokonywała oceny wniosków o dofinansowanie, wyboru beneficjentów oraz rozliczenia dofinansowania udzielonego w ramach programów zakupu nowości wydawniczych. Prowadziła również 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 ofertę czytelnictwa i zwiększając ich atrakcyjność. BN prawidłowo wykorzystwała dotacje celowe na badanie stanu czytelnictwa i ewaluację Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz zadania utworzenia i realizacji *Korpusu Publikacji Polskich*.

### ***Działania Instytutu Książki w celu rozwoju czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa)***

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Instytut Książki prawidłowo zarządzał programami, priorytetami i działaniami, dotyczącymi upowszechniania i promocji czytelnictwa. Realizowane przez IK programy, priorytety i działania stwarzają warunki do wzrostu poziomu czytelnictwa. IK prawidłowo dokonywał oceny wniosków, wyboru beneficjentów, wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowych udzielonych przez Ministra. Uwaga NIK dotycząca weryfikowania raportów rozliczeniowych z realizacji projektów w programie Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* bez wykorzystania dokumentacji źródłowej nie miała wpływu na realizację ww. programów, priorytetów i działań.

Od 2015 r. Minister przekazał Instytutowi Książki realizację elementów NPRCz pozostających wcześniej w gestii Narodowego Centrum Kultury, na skutek czego IK został głównym operatorem NPRCz. Minister, od dnia 26 lutego 2015 r. powierzył Dyrektorowi IK koordynację NPRCz na lata 2015-2020 w zakresie zadań realizowanych przez BN i IK. Minister nie doprecyzował jednocześnie w formie pisemnej działań wchodzących w zakres tej koordynacji.

Z udzielonych przez Ministra dotacji celowych w 2012 r. IK udzielił beneficjentom dofinansowania (wraz z dofinansowaniami w ramach *Priorytetu Biblioteka +. Infrastruktura bibliotek*) w kwocie 26.690 tys. zł, w 2013 r. – 44.628 tys. zł, w 2014 r. – 66.337 tys. zł. W 2015 r. (I połowa) Minister udzielił IK dotacji celowych w wysokości 40.877 tys. zł.

NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane na rzecz promocji czytelnictwa, które były skierowane zarówno do osób czytających, jak i nieczytających, w tym dzieci i młodzieży. W latach 2012-2015 (I połowa) na promocję czytelnictwa IK wydatkował 389,2 tys. zł, m.in. na: realizację projektów kulturalnych z TVP S.A. (audycje telewizyjne), patronaty honorowe konkursy, kampanię społeczną, obchody Światowego Dnia Książki, wystawy, festiwale, współpracę w Polskim Radiem S.A. (emisja wskazań do audycji), organizację Biblioteki na Festiwalu Open'er. Na promocję NPRCz w 2014 r. wydatkowano z dotacji celowych kwotę 802,6 tys. zł, a w 2015 r. (I połowa) 504 tys. zł. Wydatki promocyjne zostały przeznaczone m.in. na dofinansowanie: spotkań literackich, warsztatów poetyckich, festiwali literatury dla dzieci, współpracę z TVP S.A. w przygotowaniu cyklu audycji „Książki na ...”, współpracę z TVN S.A. w wyprodukowaniu odcinków programu „Xięgarnia”, zlecenie produkcji odcinków programu „Spis treści” w Polsat S.A.

W 2015 r. Instytut Książki kontynuował realizację projektu pt. *Pierwsza książka mojego dziecka* (realizowany w 2012 i 2013 r. przez NCK) w formule konkursu TRZY/MAM/KSIAŻKI (dotyczy publikacji edukacyjnego wprowadzenia dziecka w świat książki, tj. trzech książek odpowiednich dla dzieci w kolejnych etapach życia, które powinny odpowiadać potrzebom, umiejętnościom i zainteresowaniom dziecka: pierwsza – w wieku 0-12 miesięcy, druga – w wieku 1 rok – 2 lata, trzecia – w wieku 2 – 3 lata). W ramach udzielonej przez Ministra dotacji celowej w wysokości 50 tys. zł w 2015 r. ogłoszono konkurs na artystyczny i merytoryczny kształt książki. Rozstrzygnięcie konkursu przewidziano na dzień 6 grudnia 2015 r.

Szkolenia bibliotekarzy realizowano w ramach dwóch programów, tj. *Programu szkoleń dla bibliotekarzy* oraz *Projektu kulturalnego – jak go realizować?* (Edukacja kulturalna bibliotekarzy). Celem *Programu szkoleń dla*

*bibliotekarzy* było uzyskanie przez pracowników bibliotek publicznych (bibliotekarzy i dyrektorów bibliotek) nowych umiejętności, podniesienie prestiżu bibliotek publicznych i zmianę postrzegania ich funkcji przez społeczeństwo. Przeszkoleni bibliotekarze mieli uzyskać m.in. kompetencje w zakresie nowatorskich metod promocji czytelnictwa, kreatywnego tworzenia materiałów wizualnych, twórczej pracy z bajką, jako literaturą terapeutyczną, plastycznych technik do pracy warsztatowej z czytelnikami (autoprezentacji, kompetencji coachingowych, narzędzi sieciowych w pracy bibliotekarzy, pracy z młodzieżą, wykorzystania fotografii w pracy z czytelnikiem i w promocji biblioteki), wykorzystania nowych technologii i nowych form promocji biblioteki, tworzenia prezentacji multimedialnych, książki elektronicznej, wykorzystania mediów społecznościowych w kreowaniu wizerunku biblioteki. W 2012 r. udzielono dofinansowań w kwocie 1.424 tys. zł, w 2013 r. – 357 tys. zł, w 2014 r. – 334 tys. zł. Na realizację *Projektu kulturalnego – jak go realizować? (Edukacja kulturalna bibliotekarzy)*, dotyczącego rozwoju kompetencji kulturowych bibliotekarzy, w 2014 r. wydatkowano kwotę 580 tys. zł, w tym 500 tys. zł z dotacji celowej, a w 2015 r. (I połowa) z dotacji celowej w wysokości 500 tys. zł, wydatkowano 43,6 tys. zł.

Zadanie *Biblioteka Nowa* dotyczyło przeprowadzenia cyklu seminariów, których celem było skonfrontowanie polskich działań na rzecz bibliotek publicznych z praktyką innych krajów (Niemcy, Dania, Wielka Brytania). W 2014 r. wydatkowano środki na prace przygotowawcze do seminariów w kwocie 7 tys. zł, a w 2015 r. (I połowa) z dotacji celowej w wysokości 100 tys. zł wydatkowano 50,8 tys. zł.

Program *MAK+* miał na celu ułatwienie czytelnikowi dostępu do książki poprzez przedstawienie na jednej stronie www informacji o dostępności książek pochodzących z możliwie największej liczby źródeł: bibliotek, księgarń, hurtowni, etc. Na dzień 30 czerwca 2015 r. *MAK+* został zainstalowany w 1.821 placówkach bibliotecznych (ok. 21% wszystkich bibliotek publicznych w Polsce). W latach 2012-2015 użytkownikami systemu *MAK+* stały się 543 biblioteki główne i 724 filie. W latach 2012-2015 (I połowa) na program *MAK+* poniesiono wydatki w kwocie 8.401,6 tys. zł.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. w Programie Wieloletnim *Kultura+ Priorytet Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek*: dofinansowanie otrzymało 227 projektów; zakończono i rozliczono 125 projektów; zakończono, ale jeszcze nie rozliczono 48 projektów; w trakcie realizacji pozostawały 54 projekty. Kwota sfinansowanych z dotacji celowych wydatków inwestycyjnych wyniosła 103.125 tys. zł; a wydatków bieżących – 18.839 tys. zł; kwota finansowego wkładu własnego beneficjentów wyniosła 77.738 tys. zł; kwota rzeczowego wkładu własnego beneficjentów wyniosła 7.358 tys. zł. W latach 2012-2015 Instytut Książki otrzymał dotacje celowe w łącznej wysokości 3.200 tys. zł na obsługę i promocję programu; ze środków tych sfinansowano m.in. następujące działania: ranking bibliotek zorganizowany wspólnie z dziennikiem „Rzeczpospolita”, konkurs architektoniczny na koncepcję modelowej biblioteki publicznej, opublikowano 24 ogłoszenia w gazetach, broszury informacyjne dla bibliotekarzy i materiały promocyjne, warsztaty szkoleniowe dla beneficjentów programu, uczestnictwo w Kongresie Regionów w Świdnicy, dokumentację fotograficzną efektów programu, produkcję filmu dokumentalnego „Biblioteki na plus”.

#### **Działania Narodowego Centrum Kultury w celu rozwoju czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa)**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Narodowe Centrum Kultury prawidłowo zarządzało programami *Promocja języka polskiego* i *Ojczysty – dodaj do ulubionych* oraz innymi działaniami dotyczącymi upowszechniania i promocji czytelnictwa. W ocenie NIK realizowane przez NCK programy i działania, stwarzały warunki do wzrostu poziomu czytelnictwa. NCK, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami i uwagami, prawidłowo dokonywało oceny wniosków o dofinansowanie, wyboru beneficjentów oraz rozliczenia dofinansowania. Stwierdzone nieprawidłowości polegają na:

- 1) Udzieleniu beneficjentowi w ramach programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* w 2015 r. dofinansowania w kwocie 24 tys. zł na podstawie wniosku niespełniającego wymogów formalnych, tj. podlegającemu odrzuceniu.

W 2015 r. NCK udzieliło beneficjentowi dofinansowania w kwocie 24 tys. zł w ramach programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych*, na podstawie wniosku niespełniającego wymogów formalnych, tj. podlegającemu odrzuceniu. Wniosek beneficjenta<sup>38</sup>, nie został złożony w systemie EBOI, tj. zgodnie z wymaganiem w § 7 ust. 6 pkt 1 regulaminu programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* na 2015 r. Wniosek został złożony w systemie testowym nck-test.eboi.pl i zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 9 Wytycznych do programów Narodowego Centrum Kultury na rok 2015 powinien być odrzucony z powodu błędu formalnego oraz nie poddawany dalszej ocenie merytorycznej. Umożliwienie wnioskodawcy złożenia wniosku we właściwym systemie EBOI po zakończeniu terminu naboru oraz jego rozpatrzenie naruszało § 8 ust. 4 ww. regulaminu stanowiącego, że wnioski przesłane lub złożone po upływie terminu naboru określonego przez niniejszy regulamin, albo nieuzupełnione we wskazanym czasie nie będą rozpatrywane.

- 2) Zawieraniu umów z beneficjentami niezgodnie z datą faktycznego ich podpisania oraz z datą wcześniejszą, niż data dostarczenia przez beneficjentów do NCK dokumentów wymaganych do podpisania umowy.

W latach 2014-2015 (I połowa) NCK w ramach programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* zawierało umowy o dofinansowanie niezgodnie z datą faktycznego podpisania tych umów, tj. z datą wsteczną, będącą terminem rozpoczęcia zadania przez beneficjentów we wniosku o dofinansowanie. Umowy te zawierano także przed dostarczeniem przez beneficjentów do NCK dokumentów wymaganych w § 10 ust. 1-3 regulaminu programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* (zaktualizowanych wniosków o dofinansowanie, statutów, wyciągów z KRS, itp.). W 2015 r. 20 spośród 28 umów podpisanych z beneficjentami programu (71%), a w 2014 r. 11 spośród 15 objętych badaniem NIK (38%) zawarto z datą wcześniejszą, niż data faktycznego ich podpisania oraz wcześniejszą, niż data zaktualizowanego wniosku i data przesłania tego wniosku wraz z wymaganymi załącznikami do NCK. Nieprawidłowość ta, zdaniem NIK, nie miała wpływu na realizację celów programów i zadań objętych dofinansowaniem.

Uwagi NIK dotyczą stosowania zbyt restrykcyjnych zasad oceny formalnej wniosków o dofinansowanie oraz wykluczenia w 2015 r. wspierania projektów beneficjentów z terenów wiejskich i małych miast. W latach 2012-2015, w programach *Promocja języka polskiego* i *Ojczysty – dodaj do ulubionych* NCK przyjęło zbyt restrykcyjne zasady oceny formalnej wniosków o dofinansowanie, tj. bez możliwości dokonania korekty. W 2012 r. w regulaminie programu umożliwiono korektę błędów formalnych oraz uzupełnienie wniosku w ciągu 14 dni od momentu powiadomienia przez NCK, w przeciwnym wypadku wniosek był odrzucany z przyczyn formalnych i nie podlegał ocenie. W latach następnych korekta błędów formalnych była możliwa tylko dla wniosków złożonych wcześniej niż 14 dni przed terminem zakończenia naboru. Zdaniem NIK pozbawienie możliwości korekty błędów formalnych wniosków złożonych w okresie 14 dni przed zakończeniem naboru, w wyznaczonym przez NCK terminie, nie zapewniało równego traktowania wnioskodawców i mogło skutkować odrzuceniem wartościowych merytorycznie projektów. W naborze do programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* w 2015 r., pomimo że wnioski zawierające błędy formalne nie powinny podlegać dalszej ocenie, stwierdzono dwa odstępstwa od tej zasady, skutkujące przyjęciem do oceny merytorycznej wniosków, których potwierdzenia złożenia wpłynęły po terminie na złożenie wniosku.

NCK w 2015 r. w programie *Ojczysty – dodaj do ulubionych* ograniczyło wspieranie projektów beneficjentów z terenów wiejskich i małych miast do 20 tys. mieszkańców poprzez rezygnację w ocenie wniosków z kryterium społecznego, promującego projekty beneficjentów z terenów wiejskich oraz małych miast. W latach 2012-2014 w regulaminach programu *Promocja języka polskiego* i *Ojczysty – dodaj do ulubionych* przyznawano punktację za działania m.in. w kryterium społecznym: wyrównywanie szans w dostępie do kultury, w szczególności na terenie wiejskim lub miejsko-wiejskim albo w małym mieście (do 20 tys. mieszkańców) oraz na terenach ubogich w podmioty prowadzące działalność kulturalną, co dawało maksimum 30 pkt na 100 możliwych do zdobycia.

<sup>38</sup> Stowarzyszenia ŁAD Łódzkiej Akademii Dramy z Łodzi.

Zdaniem NIK rezygnacja z tego kryterium mogła wpłynąć na to, że w 2015 r. na 28 dofinansowanych projektów, najwięcej beneficjentów pochodziło z dużych miast (ośmiu z Łodzi i dziewięciu z Warszawy).

W latach 2012-2015 NCK prawidłowo wypełniało zadania związane z zarządzaniem programami dotyczącymi czytelnictwa, w tym programami *Promocja języka polskiego* i *Ojczysty – dodaj do ulubionych*. Ponadto NCK prawidłowo realizowało zadania związane z *Kampanią społeczno-edukacyjną Ojczysty – dodaj do ulubionych*, działaniami w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020 oraz projektami kulturalnymi i wydawniczymi, promującymi czytelnictwo. Projekty realizowane przez beneficjentów oraz działania promocyjne NCK poprzez telewizję, radio, Internet, akcje *Narodowego Czytania* skierowane były również do osób nieczytających, w tym dzieci i młodzieży, stwarzając warunki do wzrostu poziomu czytelnictwa. Minister w trakcie 2014 r. wyłączył NCK z realizacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020.

W latach 2012-2015 Minister udzielił NCK na realizację programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* (w 2012 r. realizowanego pn. *Promocja języka polskiego*) dotacji celowych w łącznej wysokości 4.000 tys. zł. W 2012 r. dotację wykorzystano w kwocie 995,3 tys. zł (33 projekty), w 2013 r. – 957,6 tys. zł (32 projekty), w 2014 r. – 929,6 tys. zł (29 projektów). W 2015 r. Minister udzielił NCK dotacji celowej w kwocie 1.000 tys. zł (program realizowany był poza NPRCz).

W latach 2012-2014 Minister udzielił NCK dotacji celowych na realizację *Kampanii społeczno-edukacyjnej Ojczysty – dodaj do ulubionych* w łącznej wysokości 3.955 tys. zł, z której wykorzystano 3.305,4 tys. zł (w 2012 r. – 1.229,6 tys. zł, w 2013 r. – 1.087,8 tys. zł, w 2014 r. – 782,4 tys. zł, w I połowie 2015 r. – 205,6 tys. zł).

W 2013 r. Minister udzielił NCK dotacji celowej na zadanie pn. *Promocja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa* w kwocie 600 tys. zł, z której wykorzystano 596,1 tys. zł. W 2014 r. na zadanie *Działania związane z Narodowym Programem Rozwoju Czytelnictwa*, Minister udzielił dotacji celowej w kwocie 1.853 tys. zł, w tym 1.353 tys. zł na działania promocyjne wokół NPRCz oraz 500 tys. zł na program szkoleń dla księgarzy. NCK wykorzystало z ww. dotacji 475 tys. zł. W związku z przekazaniem przez Ministra w trakcie 2014 r. zadań NCK w ramach NPRCz Instytutowi Książki, NCK w 2014 r. tylko częściowo zrealizowało działania w ramach kampanii promocyjnej NPRCz. Nie zrealizowano szkoleń dla księgarzy, pomimo podjęcia zaawansowanych działań nad opracowaniem ich koncepcji i ankiety potrzeb szkoleniowych.

Ponadto w latach 2012-2014 Minister udzielił NCK dotacji celowych na realizację cyklu *Narodowe Czytanie* w łącznej kwocie 542 tys. zł, z których wykorzystano 541,2 tys. zł<sup>39</sup>.

NCK prawidłowo wykorzystало i rozliczyło dotacje celowe udzielone przez Ministra na realizację zadań związanych z promocją czytelnictwa, terminowo przekazywało niewykorzystane kwoty dotacji oraz sprawozdania z wykorzystania dotacji. Poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, prawidłowo dokonywało oceny wniosków i wyboru beneficjentów oraz terminowo i prawidłowo rozliczało dofinansowanie udzielone w ramach programów. Monitorowało osiąganie celów programów *Ojczysty – dodaj do ulubionych* w projektach poszczególnych beneficjentów oraz dokonywało rozliczenia raportów końcowych beneficjentów, w tym realizacji celów, kwalifikowalności wydatków, prawidłowości rozliczeń, osiągniętych efektów i ich wskaźników.

### 3.3. Efekty realizacji programów, priorytetów i działań na rzecz rozwoju czytelnictwa w latach 2012-2015 (I połowa), w tym w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa

#### ***Efekty programów, priorytetów i działań Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego***

<sup>39</sup> W 2012 r. dotację w kwocie 100 tys. zł na *Narodowe Czytanie „Pana Tadeusza” Adama Mickiewicza* wykorzystano w całości. W 2013 r. dotację w kwocie 200 tys. zł na *Narodowe Czytanie. Aleksander Fredro* wykorzystano w całości. W 2014 r. z dotacji w kwocie 242 tys. zł na *Narodowe Czytanie „Trylogii” Henryka Sienkiewicza* wykorzystano w kwocie 241,2 tys. zł, a niewykorzystaną kwotę 772,83 zł terminowo zwrócono do MKiDN.

Działania Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2012-2013 oraz wprowadzony przez Ministra w październiku 2013 r. Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020, zdaniem NIK stwarzały warunki do rozwoju czytelnictwa, jednak nie zapewniły wzrostu poziomu czytelnictwa. W 2014 r. w stosunku do 2012 r. wzrosła o 3 pkt procentowe liczba osób, które przeczytały, co najmniej jedną książkę (z 39% do 42%) oraz spadła o 3 pkt procentowe liczba osób nieczytających (z 61% do 58%)<sup>40</sup>. Tendencje te były jednak nietrwale. W 2015 r. co najmniej jedną książkę przeczytało 37% osób (spadek o 5 pkt proc.), a liczba osób nieczytających wzrosła do 63%. Liczba osób nieczytających nadal pozostaje na wysokim poziomie (w 2014 r. stanowiła ok. 19 mln osób), co zdaniem NIK wskazuje, iż dotychczasowe działania w zakresie promocji czytelnictwa były niewystarczające. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy było niedokonanie oceny i weryfikacji programów, priorytetów oraz działań, realizowanych przed wprowadzeniem NPRCz, tj. w 2012 i 2013 r.

Nieosiągnięcie przez niektórych beneficjentów wskaźników w priorytecie *Czasopisma* w 2012 i 2013 r. nie wpłynęło na realizację celu i zakresu merytorycznego priorytetu. Uwagi NIK dotyczą przyjęcia w NPRCz wskaźników, które nie mierzyły efektów realizowanych priorytetów i programów, nieokreślenia wartości niektórych wskaźników na 2014 i 2015 r. oraz niewystarczającego monitorowania efektów priorytetu *Czasopisma* w latach 2012-2014. Minister nie zapewnił wystarczającego nadzoru nad ewaluacją NPRCz, ponieważ w *Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* nie przyjęto badania realizacji celów oraz wskaźników mierzących efekty NPRCz. Dotychczasowe działania w zakresie promocji czytelnictwa w Internecie oraz rozpoznawalność NPRCz w społeczeństwie, zdaniem NIK, były niewystarczające. Ministerstwo nie utworzyło portalu internetowego Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa informującego czytelników, w tym dzieci i młodzież o wydarzeniach czytelniczych i promocyjnych, programach telewizyjnych i radiowych promujących czytanie, polecanych pozycjach książkowych i czasopismach dla grup wiekowych dzieci i młodzieży, ich rodziców oraz dla osób dorosłych. Ponadto nie wprowadzono obowiązku zamieszczania informacji o NPRCz na dofinansowanych produktach (efektach rzeczowych) w ramach programów, priorytetów i działań.

Cele poszczególnych działań związanych z upowszechnianiem, promocją i rozwojem czytelnictwa były określone w umowach dotacji celowych, udzielanych w latach 2012-2013 przez Ministra BN, IK i NCK. W umowach dotacji celowych określano mierniki mierzące efekty dotowanego zadania. Skontrolowano 10 wybranych losowo umów dotacji celowych zawartych z IK (sześć), NCK i BN (po dwie) w latach 2012-2013. Badanie wykazało, że w przypadku dziewięciu umów osiągnięto planowane mierniki (efekty rzeczowe) zadania, a w przypadku jednej umowy<sup>41</sup> nie zrealizowano dwóch z czterech mierników. Nie zrealizowano wskaźników: liczby godzin zrealizowanych szkoleń (planowano 76 godzin szkoleń, a zrealizowano – 64) oraz liczby uczestników (planowano udział w szkoleniach 61 uczestników, a zrealizowano – 39). Cele poszczególnych działań związanych z upowszechnianiem, promocją i rozwojem czytelnictwa w ww. umowach dotacji celowych zostały osiągnięte.

Celem priorytetu *Czasopisma* było wspieranie wartościowych form promowania czytelnictwa poprzez dofinansowywanie programów promujących powszechne praktyki czytelnicze oraz wsparcie dla przedsięwzięć promujących najbardziej znaczące zjawiska literatury współczesnej. Efektami realizowanego przez DMP MKiDN priorytetu *Czasopisma* w latach 2012-2013 było dofinansowanie ogółem 169 projektów (81 w 2012 r. i 88 w 2013 r.). Efektami tego priorytetu w ramach NPRCz w 2014 r. było dofinansowanie 76 projektów.

Badanie wskaźników efektywności projektów realizowanych przez beneficjentów priorytetu *Czasopisma* wykazało, że w latach 2012-2014 spośród 24 objętych badaniem wniosków o dofinansowanie (o najwyższych kwotach dofinansowania) 20 beneficjentów osiągnęło przewidywane wskaźniki efektywności (83%), a czterech wykonało je częściowo (17%). W 2012 r. pięciu spośród ośmiu beneficjentów osiągnęło przewidywane wskaźniki efektywności, trzech wykonało je częściowo (dwóch nie osiągnęło wskaźnika nakładu każdego numeru, jeden –

<sup>40</sup> Badania przeprowadzone przez Pracownię Badań Czytelnictwa Biblioteki Narodowej we współpracy z TNS Polska S.A. w 2012 r. (*Spółeczny zasięg książki w Polsce w 2012 r.*) i 2014 r. (*Stan czytelnictwa w Polsce w 2014 roku*). W 2014 r. badania zostały zrealizowane i sfinansowane w ramach NPRCz.

<sup>41</sup> Nr 143/DF-I/2013 z dnia 31 maja 2013 r. z IK na realizację szkoleń dla bibliotekarzy pn. *Projekt kulturalny. Jak go realizować?*

liczby numerów czasopisma). W 2013 r. wskaźniki osiągnęło siedmiu spośród ośmiu beneficjentów, a jeden – częściowo (nie osiągnięto wskaźnika nakładu każdego numeru). W 2014 r. zakładane wskaźniki efektywności osiągnęli wszyscy z ośmiu beneficjentów. W rozliczeniu raportu końcowego z wykorzystania dofinansowania dyrektor DMP MKiDN uznał, że cel i zakres merytoryczny zadań zostały wykonane. Nieosiągnięcie przez niektórych beneficjentów wskaźników w priorytecie *Czasopisma* w 2012 i 2013 r. (nakładu każdego numeru, liczby numerów czasopisma) nie wpłynęło na realizację celu i zakresu merytorycznego priorytetu.

Dotychczasowe działania Ministerstwa w zakresie promocji czytelnictwa w Internecie oraz rozpoznawalność NPRCz w społeczeństwie – w ocenie NIK – były niewystarczające. Pomimo realizacji od 2014 r. Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, a w latach 2012-2013 programów, priorytetów i działań na rzecz czytelnictwa, Ministerstwo nie utworzyło ani nie podjęło działań w celu utworzenia ogólnodostępnego portalu internetowego Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa (także nie wskazano, jakie byłyby koszty utworzenia i prowadzenia takiego portalu), zawierającego m.in. informacje o realizowanych programach, priorytetach i działaniach proczytelniczych oraz wydarzeniach czytelniczych i promocyjnych, programach telewizyjnych i radiowych promujących czytanie, polecanych pozycjach książkowych i czasopismach dla grup wiekowych dzieci i młodzieży, ich rodziców oraz dla osób dorosłych. Na stronach internetowych Ministerstwa, BN, IK i NCK brak było informacji skierowanych bezpośrednio do czytelników (lub grup czytelników), w tym do dzieci i młodzieży oraz ich rodziców lub informacje te były rozproszone, niezapewniające powszechnego dotarcia do społeczeństwa i potencjalnych czytelników z informacjami zachęcającymi do czytania książek i czasopism oraz uczestnictwa w wydarzeniach czytelniczych. Na potrzebę utworzenia ogólnopolskiej internetowej informacji lub portalu internetowego o czytelnictwie i książce wskazują ekspertyzy sporządzone na zlecenie MKiDN w 2011 i 2014 r. W raporcie z 2011 r. *Książka i czytelnictwo dzieci i młodzieży wobec Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego* wskazano konieczność utworzenia ogólnopolskiej internetowej informacji o książce dla dzieci i młodzieży – internetowego portalu społecznościowego, zachęcającego dzieci i młodzież do czytania<sup>42</sup>. W *Raporcie nt. polskich działań na rzecz upowszechniania czytelnictwa* z 2014 r. również wskazano na konieczność rozważenia utworzenia jednego ogólnopolskiego portalu internetowego zbierającego wszystkie możliwe wydarzenia i działania proczytelnicze w kraju, informacje na temat działań literackich, promujących książkę i czytelnictwo<sup>43</sup>. Ponadto dotychczasowe działania promocyjne nie obejmowały zamieszczania informacji o NPRCz na produktach dofinansowanych w ramach programów, priorytetów i działaniach proczytelniczych, m.in. pozycjach literatury, tytułach czasopism, nowościach wydawniczych dla bibliotek.

Uwaga NIK dotyczy przyjęcia w NPRCz wskaźników, które nie mierzyły efektów realizowanych priorytetów i programów na 2014 r., a także nieokreślenia wartości planowanych wskaźników realizowanych priorytetów, programów i działań na 2014 i 2015 r. Zaplanowane na 2014 r. wskaźniki dla priorytetów: *Literatura*, tj. liczba dofinansowanych pozycji książkowych, *Promocja czytelnictwa*, tj. liczba dofinansowanych projektów, *Czasopisma*, tj. liczba dofinansowanych tytułów – nie mierzyły efektów ani skuteczności dofinansowanych zadań. Osiągnięcie ww. wskaźników nie zależało od działań beneficjentów, np. realizacji wydarzeń, liczby odbiorców wydarzeń itd. Ponadto w NPRCz na 2014 r. nie określono wartości wskaźników dla ośmiu spośród 15 programów, priorytetów i działań, a na 2015 r. – dla sześciu spośród 20 programów, priorytetów i działań<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Raport *Książka i czytelnictwo...*, op.cit., s. 16-17.

<sup>43</sup> *Raport nt. polskich działań...*, op.cit., s. 1, 41.

<sup>44</sup> Na 2014 r. nie określono wartości wskaźników: *Czasopisma* – wskaźnik: liczba dofinansowanych tytułów czasopism; *Promocja czytelnictwa* – wskaźnik: liczba dofinansowanych projektów; *Literatura* – wskaźnik: liczba dofinansowanych pozycji książkowych; *Partnerstwo publiczno-społeczne* – wskaźniki: liczba wydarzeń; liczba uczestników (odbiorców) wydarzeń, liczba partnerstw publiczno-społecznych; *Program szkoleń dla bibliotekarzy* – wskaźniki: liczba uczestników szkoleń, liczba przeprowadzonych szkoleń, liczba godzin zrealizowanych szkoleń; *Zakup praw do utworów literackich* – wskaźnik: liczba udostępnionych dzieł; *Dyskusyjne Kluby Książki* – wskaźniki: liczba klubów, liczba klubowiczów, liczba spotkań autorskich, liczba zakupionych książek; *MAK+* – wskaźnik: liczba bibliotek podłączonych do systemu. Na 2015 r. nie określono wskaźników dla: *Kraszewski – komputery dla bibliotek* – mierniki: liczba wniosków, liczba zakupionego sprzętu; *Partnerstwo publiczno-społeczne* – mierniki: liczba uczestników, liczba wydarzeń, liczba wolontariuszy (brak liczby partnerstw publiczno-społecznych, tj. wskaźnika stosowanego w 2014 r.); *Literatura* – mierniki: nakład, liczba egzemplarzy, objętość; *Promocja czytelnictwa* – mierniki: liczba uczestników, liczba wydarzeń; *Nowe polskie książki* – wsparcie twórców – mierniki:

W Ministerstwie – w ocenie NIK – w niewystarczającym stopniu monitorowano w latach 2012-2014 osiągnięcie efektów priorytetu *Czasopisma*, realizowanego przez Departament Mecenatu Państwa MKiDN. Efekty monitorowano tylko za pomocą wskaźników projektów określonych przez beneficjentów, tj. liczby numerów czasopism wydanych w ramach zadania, nakładu każdego numeru, liczby unikalnych użytkowników w wypadku posiadania strony internetowej pisma. Wynikało to z niezaplanowania rocznych wartości wskaźników dla całego priorytetu *Czasopisma*, a ocena realizacji celów poszczególnych projektów, zdaniem NIK, nie stanowiła oceny efektów rzeczowych priorytetu *Czasopisma*, potrzebnej do prawidłowej ewaluacji tego priorytetu.

Ponadto NIK zwraca uwagę na zaniechanie przyjęcia w *Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* badania realizacji celów oraz wskaźników mierzących efekty w NPRCz w poszczególnych priorytetach programu Ministra, programach własnych oraz działaniach realizowanych przez instytucje zarządzające. Wynikało to, zdaniem NIK, z niezapewnienia przez Ministra właściwego nadzoru nad ewaluacją NPRCz. Stwierdzono, że w *Planie badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* wskazano, iż działania BN obejmują: opracowywanie i publikowanie w trybie rocznym danych dotyczących wypożyczeń i udostępnień publikacji na 100 mieszkańców w bibliotekach publicznych<sup>45</sup> 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 tych badań. W ww. planie przyjęto tylko badania stanu czytelnictwa w Polsce, natomiast nie przyjęto badania realizacji celów oraz wskaźników mierzących efekty NPRCz w poszczególnych priorytetach programu Ministra, programach własnych oraz realizowanych działaniach, na które Minister udzielił dotacji celowych. Plan ten przyjęto również bez konsultacji i akceptacji jego założeń przez Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa oraz Departament Mecenatu Państwa MKiDN. W sporządzonym przez BN *Raporcie z badania czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 rok* zaniechano także ewaluacji NPRCz w zakresie realizowanych w 2014 r. priorytetów programu Ministra, programów własnych i działań instytucji zarządzających<sup>46</sup>.

### **Efekty programów, priorytetów i działań realizowanych przez Bibliotekę Narodową**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że BN podejmowała prawidłowe działania zmierzające do osiągnięcia celów programów dotyczących upowszechniania i rozwoju czytelnictwa. Biblioteka Narodowa osiągnęła zaplanowane efekty rzeczowe (mierniki) w umowach o udzielenie dotacji celowych na realizowane zadania. Uwagi NIK dotyczyły zaniechania ewaluacji działań NPRCz w założeniach *Planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* oraz zaniechania przeprowadzenia ewaluacji w *Raporcie z badań czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r.*

W latach 2012-2013 regulaminy programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* nie określały wskaźników mierzących efekty realizacji programu. Wskaźnikami mierzącymi efekty programu były mierniki zamieszczone w raportach z wykonania dofinansowanych zadań.

W latach 2012-2013 BN osiągnęła następujące efekty realizowanych programów, priorytetów i działań:

---

liczba przyznanych stypendiów, liczba przyznanych małych grantów; priorytet *Czasopisma* – miernika nie określono (nie wskazano planowanego na 2015 r. miernika ani wykonania za I półrocze 2015 r.).

<sup>45</sup> Raporty za poszczególne lata ukazują się z przesunięciem o 18 miesięcy, z uwagi na terminy zbierania danych przez GUS, wykorzystywane do opracowań BN.

<sup>46</sup> W sporządzonej w 2014 r. na zamówienie MKiDN *Ekspertyzie na temat obszarów interwencji w zakresie rozwoju czytelnictwa w Polsce oraz wartościowych metod jego wspierania, które mogłyby zostać włączone do Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa* wskazano, że kluczem do sukcesu NPRCz jest efektywna okresowa ewaluacja poszczególnych modułów NPRCz i korzystanie przez organizatorów z wiedzy eksperckiej po to, żeby program rzeczywiście efektywnie realizował cele i żeby w trakcie realizacji ewoluował zgodnie z potrzebami. Konieczne jest sformułowanie konkretnego harmonogramu działań monitorujących i ewaluacyjnych wobec wszystkich modułów NPRCz – wyłonienie najskuteczniejszych działań, kampanii, etc. (szczegółowe sprawdzanie skuteczności projektów o zasięgu ogólnokrajowym – m.in. kampanii promocyjnych, wysokonakładowych publikacji) oraz trwale je wspieranie przy jednoczesnym eliminowaniu działań nieudanych i powierzchownych. Stwierdzono, że – jeśli zabraknie takiej ewaluacji NPRCz – program ten może stać się mozaiką kosztownych i nieskutecznych działań. W ekspertyzie, jako przykłady koniecznych działań wskazano wprowadzenie dodatkowych narzędzi weryfikacji wartości merytorycznej, profesjonalizmu, jakości technicznej i rzeczywistego zasięgu realizowanych projektów oraz stosowanie mierników umożliwiających ocenę długofalowych efektów szkoleń dla księgarzy/bibliotekarzy.



- 1) w wyniku realizacji programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*:
  - w 2012 r. 2.460 bibliotek zakupiło z dofinansowania i wkładu własnego ogółem 3.045.547 jednostek inwentarzowych, w tym 2.950.178 woluminów książek (1.003.011 jednostek inwentarzowych, w tym 517.142 jednostki inwentarzowe nowości dla dzieci i młodzieży zakupiono z dofinansowania);
  - w 2013 r. 2.471 bibliotek zakupiło z dofinansowania i wkładu własnego ogółem 2.896.990 jednostek inwentarzowych, w tym 2.803.248 woluminów książek (1.005.292 jednostki inwentarzowe, w tym 509.663 jednostki inwentarzowe nowości dla dzieci i młodzieży zakupiono z dofinansowania);
- 2) w wyniku realizacji programu *Korpus Publikacji Polskich* dokonano ujednoczenia opisów katalogowych wszystkich typów publikacji w bibliotekach krajowych i wprowadzenia katalogów internetowych bibliotek w Polsce. Osiągnięto zakładane efekty: w 2012 r. wprowadzono 33.553 opisów katalogowych, a w 2013 r. łączna liczba wprowadzonych rekordów wyniosła 84.823;
- 3) efektem *Badania i analizy stanu czytelnictwa różnych grup społecznych dotyczących NPRCz* w 2012 r. było sporządzenie raportu o stanie czytelnictwa w Polsce *Społeczny zasięg książki w Polsce w 2012 r.* na podstawie przeprowadzonego ilościowego badania czytelnictwa metodą CAPI na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 3.000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej.

W ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa w 2014 r. osiągnięto następujące efekty:

- 1) w wyniku realizacji Priorytetu 1. *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* z dofinansowania i wkładu własnego 2.487 bibliotek zakupiło ogółem 2.931.870 jednostek inwentarzowych, w tym 2.833.291 woluminów książek (z dofinansowania zakupiono 1.001.919 jednostek inwentarzowych, w tym 499.452 dotyczące nowości dla dzieci i młodzieży). Efektami Priorytetu 2. *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych zgodnie z potrzebami partnerskich bibliotek szkolnych* było zawarcie 2.416 umów oraz 1.175 partnerstw bibliotek publicznych z bibliotekami szkolnymi. W ramach Priorytetu 2 z dofinansowania i wkładu własnego biblioteki zakupiły ogółem 201.418 jednostek inwentarzowych, w tym 196.621 woluminów książek (z dofinansowania zakupiono 148.691 jednostek inwentarzowych). Priorytet ten uwzględniał zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych oraz dodatkowo zakup nowości dla dzieci i młodzieży do lat 13 (szkoły podstawowe i gimnazja), uzgodnionych z biblioteką szkolną, w trybie konkursowym dla bibliotek publicznych, które nawiązałyby współpracę z bibliotekami szkolnymi;
- 2) w wyniku realizacji programu *Korpus Publikacji Polskich*, wprowadzono do bazy BN 98.873 opisy katalogowe (w tym 48.604 książek, 25.963 roczników czasopism, 2.524 starodruków, 3.961 nut, 5.255 nagrań dźwiękowych i audiowizualnych oraz 2.475 map), tj. o 23,6% więcej niż planowano (zakładanym efektem rzeczowym w 2014 r. była liczba 80.000 opisów katalogowych);
- 3) w wyniku realizacji działania *Badania czytelnictwa i ewaluacja programu NPRCz na lata 2014-2020*, przeprowadzono ilościowe badanie czytelnictwa metodą CAPI na losowej, ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 3.000 obywateli Polski w wieku 15 lat i więcej oraz sporządzono raport *Stan czytelnictwa w Polsce w 2014 roku*. Ponadto opracowano *Plan badań i ewaluacji w zakresie rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020*, a w dniu 17 lipca 2015 r. sporządzono *Raport z badań czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r.*

Uwaga NIK dotyczy zaniechania wprowadzenia ewaluacji działań NPRCz w założeniach *Planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020* oraz nieprzeprowadzenia takiej ewaluacji *Raporcie z badań czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r.* W ww. planie zaniechano ewaluacji NPRCz w zakresie realizowanych w 2014 r. programów Ministra, programów własnych i działań przez instytucje zarządzające: DMP MKiDN, IK, BN, NCK. W ww. planie przyjęto tylko działania dotyczące badania stanu czytelnictwa w Polsce, natomiast nie przyjęto badania realizacji celów oraz wskaźników realizacji celów – efektów i wskaźników mierzących efekty zaplanowanych w NPRCz. Plan został przyjęty bez akceptacji jego założeń przez Zespół do spraw promocji i upowszechniania czytelnictwa i MKiDN. Skutkiem ww. zaniechania było sporządzenie przez BN niepełnego

*Raportu z badań czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r.*, w którym zaniechano ewaluacji NPRCz w zakresie realizowanych w 2014 r. programów Ministra, programów własnych i działań instytucji zarządzających.

NIK zwraca uwagę, że pomimo przeznaczania rokrocznie znacznych środków publicznych na wspieranie czytelnictwa w bibliotekach publicznych (w latach 2012-2014 ok. 63,5 mln zł) oraz prowadzenia wielokierunkowych działań wspierających biblioteki (w tym m.in. zakup nowości wydawniczych) oraz bibliotekarzy (m.in. szkolenia bibliotekarzy) notuje się stały spadek podstawowych wskaźników czytelniczych, tj. liczby zarejestrowanych czytelników, liczby wypożyczeń na jednego czytelnika, liczby udostępnień księgozbioru na miejscu oraz wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz, zakupu książek w woluminach na 100 mieszkańców.

Z opracowania *Stan bibliotek w Polsce w 2013 r.*, załączonego do *Raportu z badań czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r.* wynika, że wskaźniki czytelnictwa spadły w stosunku do roku 2012: liczba czytelników zarejestrowanych o 0,5% (w 2012 r. – 6.469.653, w 2013 r. – 6.434.537), liczba wypożyczeń na jednego czytelnika o 1,7% (w 2012 r. – 23,3, w 2013 r. – 22,9), liczba kupionych książek w woluminach na 100 mieszkańców o 0,2 wolumina (w 2012 r. – 7,8, 2013 r. – 7,6 wolumina). Z opracowania wynika też, 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. Z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego *Kultura w 2014 r.*<sup>47</sup> wynika, że w 2014 r. w stosunku do 2013 r. zmniejszyła się o 18 liczba bibliotek publicznych. Ponadto w 2014 r. nastąpił spadek w stosunku do 2013 r. liczby czytelników (o 2%), liczby zarejestrowanych użytkowników aktywnie wypożyczających o 0,1 mln (w 2014 r. wyniosła 6,3 mln, w 2013 r. – 6,4 mln). W porównaniu do 2013 r. zmniejszyła się liczba udostępnień księgozbioru na miejscu (o 12%) oraz wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz (o 3%). Wraz ze spadkiem wypożyczeń, zmniejszył się również wskaźnik wypożyczeń na jednego czytelnika, który w 2014 r. wyniósł 18,3 wolumina (w 2013 r. – 18,5).

Zdaniem NIK niepokojącym zjawiskiem jest spadek w latach 2012-2014 wskaźników czytelnictwa w corocznie dofinansowywanych bibliotekach w ramach zakupu nowości wydawniczych, pomimo zwiększenia w 2014 r. w stosunku do 2012 i 2013 r. kwot dofinansowania na zakup nowości wydawniczych (odpowiednio o 12,4% i 12,6%) oraz wzrostu liczby kupowanych woluminów książek (odpowiednio: o 2,7% i 8,1%). Spadek ten dotyczy zwłaszcza liczby czytelników i liczby wypożyczeń na 100 mieszkańców (odpowiednio w 55% i 57% bibliotek), liczby czytelników dziecięcych i młodzieżowych do lat 19 (w 64% bibliotek), jak również liczby woluminów 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)<sup>48</sup>.

### **Efekty programów, priorytetów i działań realizowanych przez Instytut Książki**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia efekty realizacji programów oraz dotacji w zakresie upowszechniania i rozwoju czytelnictwa przez Instytut Książki. Podejmowane działania przyczyniały się do realizacji celów priorytetów: *Promocja czytelnictwa, Literatura, Partnerstwo publiczno-społeczne, Programu szkoleń dla*

<sup>47</sup> Opracowanie opublikowane 27 października 2015 r. zamieszczone na stronie: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2014-r-2,12.html>.

<sup>48</sup> W ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*, biblioteki publiczne zobowiązane były do wykazania wydatków na zakup publikacji oraz liczby zakupionych zbiorów, z uszczegółowieniem danych dotyczących zakupu literatury dla dzieci i młodzieży. Biblioteki wykazywały 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 biblioteki były zobowiązane do podania tych danych za rok, w którym otrzymali dotację oraz za rok poprzedni. Dokonana na podstawie tych danych analiza wskaźników czytelnictwa w 2.443 spośród 2.487 bibliotek (98,2%), jakie w latach 2012-2014 otrzymały dofinansowanie, wykazała, że w 2014 r. w stosunku do roku 2012 spadły wskaźniki: liczby czytelników na 100 mieszkańców (w 1.332 spadek, w 958 wzrost, w 153 bibliotekach bez zmian); odsetek czytelników dziecięcych i młodzieżowych (do lat 19) w stosunku do ogółu czytelników (w 1.574 spadek, w 824 wzrost, w 45 bibliotekach bez zmian); liczby wypożyczeń ogółem na 100 mieszkańców (w 1.395 spadek, w 1.034 wzrost, w 14 bibliotekach bez zmian); liczby zakupionych woluminów książek na 100 mieszkańców (w 1.028 spadek, w 1.329 wzrost, w 86 bibliotekach bez zmian); liczby zakupionych książek dla dzieci i młodzieży na jednego czytelnika dziecięcego i młodzieżowego (w 953 spadek, w 1.372 wzrost, w 118 bibliotekach bez zmian).

*bibliotekarzy*, programu *Zakup praw do utworów literackich*, programu *Dyskusyjne Kluby Książki* oraz programu *MAK+*. Stwierdzony brak określenia wartości wskaźników w programie Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa*, w priorytetach *Literatura* i *Promocja czytelnictwa*, zdaniem NIK, mógł utrudniać ocenę stopnia skuteczności efektów tych priorytetów.

W latach 2012-2013 osiągnięto następujące efekty programów, priorytetów i działań:

- w ramach priorytetu *Promocja czytelnictwa* zrealizowano: 62 kampanie społeczne, edukacyjne i promocyjne, 104 festiwale literackie, wydarzenia literackie i promocje nowości wydawniczych, siedem cyklicznych audycji telewizyjnych, cztery cykliczne audycje radiowe i internetowe;
- w ramach priorytetu *Literatura* zrealizowano 200 publikacji niedostępnych na rynku księgarskim utworów literatury polskiej i zagranicznej w tłumaczeniu na język polski w formie książki drukowanej, e-booków, audiobooków, książki dla niewidomych i słabowidzących;
- w ramach programu szkoleń dla bibliotekarzy przeprowadzono 88 szkoleń oraz przeszkolono 1.809 uczestników (bibliotekarzy i dyrektorów bibliotek). Celem szkoleń było uzyskanie kompetencji m.in. w zakresie: nowatorskich metod promocji czytelnictwa; kreatywnego tworzenia materiałów wizualnych; twórczej pracy z bajką jako literaturą terapeutyczną; plastycznych technik do pracy warsztatowej z czytelnikami; obsługi narzędzi sieciowych w pracy bibliotekarzy i pracy z młodzieżą; wykorzystania fotografii w pracy z czytelnikiem i w promocji biblioteki, wykorzystania nowych technologii, nowych form promocji biblioteki i książki elektronicznej, wykorzystania mediów społecznościowych w kreowaniu wizerunku biblioteki;
- w ramach programu *MAK+* wykonano 644 wdrożenia systemu (w 2012 r. – 292, w 2013 r. – 352);
- w ramach programu *Dyskusyjne Kluby Książki* do końca 2012 r. utworzono 1.077 oraz do końca 2013 r. – 1.187 dyskusyjnych klubów książki.

W ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa w 2014 r. osiągnięto następujące efekty<sup>49</sup>:

- w ramach priorytetu *Promocja czytelnictwa* zrealizowano: 26 kampanii społecznych, edukacyjnych i promocyjnych, 45 festiwali i wydarzeń literackich oraz promocji nowości wydawniczych, jedną cykliczną audycję telewizyjną, dwie cykliczne audycje radiowe i internetowe;
- w ramach priorytetu *Literatura* zrealizowano 200 publikacji niedostępnych na rynku księgarskim utworów literatury polskiej i zagranicznej w tłumaczeniu na język polski w formie książki drukowanej, e-booków, audiobooków oraz książki dla niewidomych i słabowidzących;
- w ramach priorytetu *Partnerstwo publiczno-społeczne* utworzono 27 partnerstw publiczno-społecznych oraz zrealizowano 301 wydarzeń, których odbiorcami było ponad 23 tys. osób;
- w ramach *Programu szkoleń dla bibliotekarzy* przeprowadzono 71 szkoleń, przeszkolono 1.294 uczestników szkoleń (bibliotekarzy i dyrektorów bibliotek) oraz zrealizowano 748 godzin szkoleniowych;
- w ramach programu *MAK+* wykonano 254 wdrożenia systemu (136 instalacji płatnych, 118 instalacji demonstracyjnych). Z systemu *MAK+* do końca 2014 r. skorzystało ok. 20% bibliotek publicznych w Polsce (ponad 1,5 tys. placówek). Na 2015 r. zaplanowano realizację 200 wdrożeń;
- w wyniku Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek*, realizowanego w ramach Programu Wieloletniego *Kultura+* do końca 2014 r. zbudowano lub zmodernizowano 225 obiektów bibliotek gminnych. Powierzchnia

<sup>49</sup> Z uwagi na termin zakończenia kontroli NIK brak było pełnych danych dotyczących efektów realizacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za I połowę 2015 r.

użytkowa budowanych obiektów wynosiła 46.349,66 m<sup>2</sup>; a liczba oddanych do użytku obiektów bibliotecznych po budowie lub remoncie – 94;

- w wyniku programu *Zakup praw do utworów literackich* pn. *Udostępnianie piśmiennictwa* dokonano 320 zgłoszeń publicznych i propozycji ekspertów dzieł do wykupu (m. in. „Czarny potok” L. Buczkowskiego, „Na wysokiej połoninie” S. Vincenza; tłumaczenie W. Dąbrowskiego i I. Lewandowskiej „Mistrza i Małgorzaty” M. Bułhakowa), z których Minister zatwierdził 131 dzieł. IK zakupił autorskie prawa majątkowe do trzech z planowanych sześciu utworów<sup>50</sup>. Program ten miał charakter pilotażowy i nowatorski, w związku z czym początkowo miał niski odbiór wśród właścicieli praw autorskich;
- w wyniku realizacji programu *Dyskusyjne Kluby Książki* nastąpił wzrost liczby klubów do 1.295 (o 108 w stosunku do 2013 r.), liczby odbiorców wydarzeń do 118.793, liczby klubowiczów (stałych) do 13.153, liczby spotkań autorskich do 943 oraz liczby zakupionych książek do 22.743<sup>51</sup>;
- w wyniku *Kampanii promocyjnej i informacyjnej NPRCz* (zadanie zostało powierzone IK w trakcie 2014 r.) przygotowano m.in.: warsztaty studyjne z poetami i krytykami; festiwale literatury dla dzieci, spotkania autorskie, akcje literackie; wystawy; publikacje prasowe; Bibliotekę Festiwalową na Festiwalu Open'er zorganizowaną we współpracy z Programem Trzecim Polskiego Radia. Ponadto zrealizowano audycje telewizyjne i radiowe we współpracy z TVN 24 – 10 odcinków „Xięgarnia”; z Telewizją Polsat S.A. – pięć odcinków „Spis treści”; z Programem TVP2 – 15 odcinków „Książki na święta i książki na zimę”; z Programem Pierwszym Polskiego Radia S.A. – 46 odcinków „Książki pod choinkę”; 66 odcinków „Książki na karnawał”, 56 odcinków „Książki dla dzieci” i 51 odcinków „Poezji”; z Programem Trzecim Polskiego Radia S.A. – osiem odcinków „Książki na święta”.

Stwierdzono, że trzy z planowanych 13 wskaźników Priorytetu *Biblioteka+. Infrastruktura Bibliotek* nie zostały zrealizowane na koniec 2014 r. Dotyczyło to: liczby projektów objętych Programem Wieloletnim *Kultura+* (planowana – 309, wykonana – 228, tj. 73,8%), liczby beneficjentów – gmin, z wyłączeniem miast powyżej 50 tys. mieszkańców, objętych Priorytetem *Biblioteka+. Infrastruktura Bibliotek* (planowana – 309, wykonana – 212, tj. 68,6%) oraz udziału podmiotów objętych programem w ogólnej liczbie podmiotów uprawnionych do udziału w programie (planowano – 12,91%, wykonano – 8,84%, tj. 68,5%)<sup>52</sup>.

Uwaga NIK dotyczy braku określenia wartości wskaźników w programie Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa*. W priorytetach *Literatura* i *Promocja czytelnictwa* nie określono wartości wskaźników realizacji

<sup>50</sup> Podpisano umowy: Andrzej Tadeusz Kijowski – przeniesienie praw autorskich do dzieła pt. „Dziecko przez ptaka przyniesione” autorstwa Andrzeja Kijowskiego – 44 tys. zł, Marta Wyka – przeniesienie praw autorskich do dzieła pt. „Życie na niby. Szkice z lat 1939-1945” autorstwa Kazimierza Wyki – 27,5 tys. zł, Marta Wyka – przeniesienie praw autorskich do dzieła pt. „Rzecz wyobraźni” (wyd. uzupełnione 1977 r.) autorstwa Kazimierza Wyki – 60,5 tys. zł.

<sup>51</sup> W wyniku realizacji programu *Dyskusyjne Kluby Książki* w latach 2012-2015 (I połowa) utworzono 401 klubów, stała liczba członków wynosiła 12,8 tys. osób, zorganizowano 3,6 tys. spotkań autorskich, zakupiono 73 tys. książek.

<sup>52</sup> Realizacja wskaźników Programu Wieloletniego *Kultura+* Priorytet *Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek* według stanu na 30 czerwca 2015 r. przedstawiała się następująco: liczba projektów objętych programem – 228 (planowana razem wartość minimalna 2011-2015 – 309, wykonanie – 73,8%), liczba beneficjentów – gmin 212 (planowana razem wartość minimalna 2011-2015 – 309, wykonanie – 68,6%), udział podmiotów objętych programem – 8,84% (planowana razem wartość minimalna 2011-2015 – 12,91%), liczba bibliotek przystosowanych dla osób poruszających się na wózkach – 242 (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 73, wykonanie – 331%), liczba bibliotek, które nie są przystosowane dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich – 3 (planowana razem wartość minimalna 2011-2015 – 3244), liczba bibliotek, którym program umożliwi przystosowanie do osób poruszających się na wózkach inwalidzkich – 182 (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 108, wykonanie – 168%), odsetek bibliotek, wśród bibliotek objętych programem, które zostaną przystosowane dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich – 96,3% (planowana razem wartość minimalna 2011-2015 – 31%), liczba osób korzystających z bibliotek objętych programem – 928 tys. osób (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 171,5 tys. osób, wykonanie – 541%), wzrost liczby osób korzystających z bibliotek objętych programem – 151,3 tys. osób (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 3,4 tys. osób, wykonanie – 4 413%, wzrost procentowy liczby osób korzystających z bibliotek objętych programem – 16,31% (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 2%), liczba osób korzystających z bibliotek po realizacji programu – 1 079,3 tys. osób (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 174,9 tys. osób, wykonanie – 617%), liczba dzieci i młodzieży korzystających z bibliotek po realizacji programu – 593,5 tys. (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 52,5 tys., wykonanie – 1 131%), liczba nowych, zmodernizowanych, wyremontowanych i wyposażonych obiektów objętych programem – 245 (planowana razem wartość optymalna 2011-2015 – 206, wykonanie – 118,9%).

celów priorytetów, a jedynie wskaźniki dla poszczególnych projektów, odpowiadające celom realizowanych programów i priorytetów. Zdaniem NIK nieustalenie wartości wskaźników realizacji celów priorytetów mogło utrudniać ocenę stopnia skuteczności priorytetów programu Ministra.

### **Efekty programów, priorytetów i działań realizowanych przez Narodowe Centrum Kultury**

Narodowe Centrum Kultury osiągnęło cele i wskaźniki w programach *Promocja języka polskiego i Ojczysty – dodaj do ulubionych*. NCK osiągnęło wszystkie planowane mierniki efektywności w zawartych z Ministrem umowach o udzielenie dotacji celowych na *Kampanię społeczno-edukacyjną Ojczysty – dodaj do ulubionych* w 2012 i 2014 r., a nieosiągnięcie w 2013 r. jednego z mierników (liczby przyznanych nagród), w ocenie NIK, nie miało wpływu na realizację kampanii.

Zdaniem NIK wydanie i dystrybucja książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka* stanowiły przykład dobrej praktyki w dziedzinie promowania czytelnictwa oraz były działaniem inicjującym zainteresowanie książką u dzieci i ich rodzin w formie tzw. „Bookstart”. W *Pierwszej książce mojego dziecka* zachęcano rodziców do głośnego czytania książek dzieciom codziennie przez 20 minut. Ponadto wskazano, że czytanie dzieciom od ich urodzenia m.in.: wspiera ich rozwój psychiczny, wzmacnia poczucie własnej wartości, uczy poprawnego języka, rozwija zasób słów, daje swobodę w mówieniu, ćwiczy pamięć, uczy samodzielnego myślenia: logicznego, przyczynowo-skutkowego, krytycznego, rozwija wyobraźnię i poprawia koncentrację, przygotowuje do samodzielnego czytania i pisanie oraz kształtuje na całe życie nawyk czytania i poszerzania wiedzy. Na znaczącą rolę czytania w dzieciństwie wskazano także w sporządzonym w 2014 r. na zlecenie MKiDN *Raportie nt. światowych i europejskich programów na rzecz upowszechniania czytelnictwa na wybranych przykładach* – badania potwierdzają, że czytanie dzieciom przez rodziców od bardzo młodego wieku powoduje, że dzieci te pozostają aktywnymi czytelnikami w dorosłości<sup>53</sup>.

Celem strategicznym programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* było kształtowanie twórczych, odpowiedzialnych i świadomych postaw wobec języka polskiego, budowanie kompetencji językowych, doskonalenie umiejętności posługiwania się językiem ojczystym poprzez realizację projektów popularyzujących wiedzę o języku. W latach 2012-2014 NCK dofinansowało łącznie realizację 94 projektów kształtujących twórcze, odpowiedzialne i świadome postawy wobec języka polskiego, budujących kompetencje językowe i doskonalących umiejętności posługiwania się językiem ojczystym, zaś w roku 2015 (I połowa) – realizację 28 takich projektów.

W latach 2012-2013 NCK osiągnęło efekty programów, priorytetów i działań:

- w ramach programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* (w 2012 r. realizowanego pn. *Promocja języka polskiego*) udzielono dofinansowań dla 33 (w 2012 r.) i 32 (w 2013 r.) projektów edukacyjnych, dotyczących języka polskiego skierowanych do wszystkich grup wiekowych z uwzględnieniem dzieci i młodzieży;
- w ramach *Kampanii społeczno-edukacyjnej Ojczysty – dodaj do ulubionych* w 2012 r. zrealizowano osiem wydarzeń kulturalnych, w których wzięł udział 1 mln uczestników, przyznano 15 nagród oraz pozyskano 10 partnerów i instytucji zaangażowanych w realizację projektu, a w 2013 r. zorganizowano trzy wydarzenia kulturalne dla 355 tys. odbiorców, w których zaangażowano 100 artystów i przyznano osiem nagród. Ponadto wyprodukowano dwa spoty telewizyjne (teledysk dla dzieci, przedstawiający animowany „Alfabet”, spoty dotyczące kultury języka polskiego pt. „Masakra” i „Ojciec i córka”, wykorzystane w cyfrowej wersji podręcznika do języka polskiego dla uczniów klasy 6 szkoły podstawowej);
- w 2012 r. wydano książkę pt. *Pierwsza książka mojego dziecka* we współpracy z Fundacją ABCXXI Cała Polska Czyta Dzieciom, w pilotażowym nakładzie 6 tys. egzemplarzy. W 2013 r. publikację przekazano matkom na oddziałach położniczych placówek służby zdrowia w czterech województwach, tj.: podkarpackim,

<sup>53</sup> Raport nt. światowych i europejskich programów na rzecz upowszechniania czytelnictwa na wybranych przykładach, rozdział *Badania czytelnictwa w Europie i na świecie – wybrane przykłady*, op. cit.

podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim<sup>54</sup>. Publikacja ta m.in. zachęcała rodziców do codziennego czytania dziecku 20 minut dziennie, zawierała informacje na temat korzyści rozwojowych płynących z czytania od urodzenia, przykłady wpływu czytania na zdrowie i życie dzieci<sup>55</sup>;

- w ramach zadania pn. *Promocja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa* wyprodukowano dwa spoty reklamowe promowane w sieci kin oraz programach telewizji publicznej i TVN S.A.; zrealizowano 50 programów; zorganizowano dwa spotkania promujące program oraz dwie prezentacje; wyprodukowano 300 gadżetów promocyjnych oraz trzy logotypy promujące NPRCz;
- w ramach dotacji na *Narodowe Czytanie „Pana Tadeusza” Adama Mickiewicza* oraz *Narodowe Czytanie. Aleksander Fredro* przeprowadzono akcje narodowego czytania dział klasyki polskiej w Parku Saskim w Warszawie (w 2012 r. publiczne czytanie przez 15 artystów „Pana Tadeusza” dla 1 tys. odbiorców, zaś w 2013 r. – pięciu dramatów scenicznych A. Fredry dla 2,5 tys. odbiorców).

W ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa w 2014 r. osiągnięto następujące efekty:

- w ramach programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* udzielono 28 dofinansowań na działania wspierające promocję języka polskiego i popularyzujące kulturę języka polskiego, zorganizowano 339 wydarzeń kulturalnych dla 735.995 odbiorców, 4.105 uczestników wzięło udział w 471 godzinach warsztatów, współpracowano z 324 artystami i ekspertami, zaangażowano 122 partnerów wnoszących wkład merytoryczny, rzeczowy lub finansowy oraz 228 wolontariuszy, wydano 587 publikacji;
- w ramach *Programu szkoleń dla księgarzy* pozyskano czterech partnerów oraz dokonano analizy potrzeb szkoleniowych księgarzy (planowane mierniki zadania nie zostały osiągnięte z powodu przekazania przez Ministra realizacji tego zadania Instytutowi Książki);
- w ramach *Kampanii promocyjnej i informacyjnej NPRCz* osiągnięto zaplanowane w umowie dotacji celowej mierniki zadania, tj.: liczbę odbiorców wydarzeń kulturalnych i liczbę odbiorców kampanii społecznej – 78.000 osób, liczbę partnerów zaangażowanych w realizację zadania – 14. W kampanii zrealizowano działania promocyjne i informacyjne, m.in.: akcję „Tytus na Stadionie” w czasie Targów Książki w Warszawie, działania animacyjne podczas Big Book Festivalu, Imienin Jana Kochanowskiego – organizowanych przez Bibliotekę Narodową, Woodstock Festiwal. Ponadto we wrześniu 2014 r., w Ogrodzie Saskim w Warszawie, we współpracy z Kancelarią Prezydenta RP zorganizowano *Narodowe Czytanie Sienkiewicza*.

W 2014 r. zadanie *Kampania społeczno-edukacyjna Ojczysty – dodaj do ulubionych* NCK realizowało poza NPRCz. NCK osiągnęło zaplanowane efekty rzeczowe. W ramach kampanii realizowano jedno wydarzenie kulturalne dla 10.000 odbiorców, zaangażowano 120 artystów, przyznano 30 nagród, wyprodukowano jeden spot telewizyjny, zorganizowano coroczną, prestiżową Galę Języka Ojczystego oraz debatę „Polszczyzna czterech pokoleń” z udziałem wybitnych znawców języka polskiego. Kampania ta promowała dzieła literatury polskiej. Efektami kampanii w latach 2012-2014 był także wzrost do 72.000 aktywnych użytkowników profilu kampanii na portalu społecznościowym Facebook.

W 2012 i 2013 r. w umowach dotacji celowych dotyczących programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* nie określano mierników realizacji zadań. W części opisowej informacji o wykorzystaniu dotacji NCK informowało tylko o zrealizowaniu celu poprzez wskazanie liczby beneficjentów oraz stwierdzenie, że projekty zrealizowano zgodnie z planem.

<sup>54</sup> Województwa wybrano ze względu na kryteria: najniższy odsetek czytelnictwa oraz najniższy PKB.

<sup>55</sup> M.in. „Lokomotywe” Juliana Tuwima, „Idzie niebo” Ewy Szelburg-Zarembiny, „W kredensowym zamku” Joanny Papuzińskiej. Do książki dołączono płytę DVD z filmem edukacyjnym „Jak kochać dziecko?”, omawiającym sposoby zaspokajania potrzeb emocjonalnych dzieci oraz „Kolysanki i śpiewanki dla Najmłodszych” służące rozwojowi ich muzykalności.

NCK monitorowało efekty programów poprzez określanie mierników wskazujących stopień realizacji celów, przyjętych w programach dotacyjnych, w umowach o udzielenie dotacji zawieranych z Ministrem oraz w umowach z beneficjentami. Wskaźniki efektywności projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach programów *Promocja języka polskiego* i *Ojczysty – dodaj do ulubionych* zostały w większości osiągnięte (nie osiągnięto wskaźników w dwóch z 45 objętych badaniem projektów w latach 2012-2014). Cele ww. programów zostały osiągnięte.

NCK osiągnęło w 2012 i 2014 r. wszystkie planowane mierniki efektywności w zawartych z Ministrem umowach o udzielenie dotacji celowych na *Kampanię społeczno-edukacyjną Ojczysty – dodaj do ulubionych*. Nieosiągnięcie w 2013 r. jednego z sześciu planowanych mierników, tj. liczby przyznanych nagród nie miało wpływu na realizację celów kampanii. W 2014 r. w ramach NPRCz opracowano założenia kampanii promocyjnej NPRCz, nie zrealizowano natomiast planowanych szkoleń dla księgarzy, co spowodowane było przekazaniem tych zadań przez Ministra do IK.

Uwaga NIK dotyczy wykazania niezgodnie ze stanem faktycznym w informacji o wykorzystaniu dotacji celowej wartości miernika liczby wydanych egzemplarzy książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka*. NCK, w informacji o wykorzystaniu dotacji celowej za IV kwartał 2012 r. wykazała 8 tys. wydanych egzemplarzy książki, podczas gdy wydano 6 tys. NIK stwierdziła, że w celu wykluczenia pomyłek w sporządzanych informacjach, konieczne jest wzmocnienie mechanizmów kontrolnych.

## 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

### 4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę poprzedziła analiza przedkontrolna publicznie dostępnych informacji i uwarunkowań prawnych dotyczących działań Ministra oraz BN, IK, NCK. Ponadto, od Ministerstwa oraz BN, IK, NCK uzyskano pisemne informacje oraz dokumenty w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

### 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 20 lipca do 28 października 2015 r. Oceny kontrolowanej działalności dokonano w odniesieniu do każdego z przywołanych w programie kontroli obszarów, z uwzględnieniem celu głównego i celów szczegółowych. Ocena ogólna kontrolowanej działalności wynikała z ocen częściowych, dotyczących poszczególnych obszarów działalności kontrolowanych jednostek, odpowiadających tematyce.

W wystąpieniach pokontrolnych do oceny ogólnej i ocen częściowych zastosowano 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, opisową, negatywną.

Po kontroli, w czterech wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym:

- trzy oceny opisowe (w wystąpieniach pokontrolnych do: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Biblioteki Narodowej, Narodowego Centrum Kultury),
- jedną ocenę pozytywną (w wystąpieniu pokontrolnym do Instytutu Książki).

Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, stanowi załącznik nr 5.2. do niniejszej informacji.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w 30 zmodernizowanych (m.in. remontowanych, rozbudowywanych, przebudowywanych), dofinansowanych w ramach Priorytetu *Biblioteka +. Infrastruktura bibliotek* Programu Wieloletniego *Kultura+* w zakresie liczby zarejestrowanych czytelników oraz liczby wypożyczeń księgozbioru odpowiednio: w latach przed i po przeprowadzeniu modernizacji bibliotek. Z uzyskanych informacji wynika, że w 2014 r. tylko w części zmodernizowanych bibliotek nastąpił wzrost liczby zarejestrowanych czytelników oraz liczby wypożyczeń księgozbioru. W 54% bibliotekach wzrosła liczba zarejestrowanych czytelników, a w 29% liczba wypożyczeń księgozbioru (odpowiednio w stosunku do lat działalności przed modernizacją bibliotek)<sup>56</sup>.

Ponadto w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w Ministerstwie Edukacji Narodowej m.in. w zakresie działań prowadzonych w zakresie czytelnictwa wśród dzieci i młodzieży szkolnej, po wprowadzeniu Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020. W informacji tej wskazano m.in., że w 2014 r. na zlecenie Instytutu Badań Edukacyjnych w Warszawie przeprowadzono badanie pn. *Czytelnictwo dzieci i młodzieży*. Z badania wynika, że prawie wszyscy uczniowie biorący w nim udział deklarowali, że głośne czytanie książek w dzieciństwie było przez nich lubiane. We wnioskach końcowych z ww. badania wskazano m.in., że jednym ze skutecznych sposobów socjalizacji do czytania jest głośne czytanie dzieciom w wieku przedszkolnym bajek, wierszy i innych utworów literackich przez ich rodziców i opiekunów. Czytanie to dostarcza dzieciom ważnych i pozytywnych doświadczeń dzieciństwa, sprzyjających pogłębianiu więzi rodzinnych oraz było początkiem odnajdowania przyjemności w poznawaniu utworów literackich i słuchanych historii. Kształtowana w ten sposób była umiejętność śledzenia akcji, suspense, identyfikacji z bohaterem, zaciekawienia opowiadaną

<sup>56</sup> W 15 spośród zmodernizowanych 30 bibliotek, liczba zarejestrowanych czytelników wzrosła, a w 13 spadła, natomiast liczba wypożyczeń w ośmiu wzrosła, a w 20 spadła (dwie biblioteki ze względu na niepełne dane zostały wykluczone z badania).



historią, tj. elementów, które są odpowiedzialne za postawę zaangażowania w lekturę i wewnętrzne motywacje czytelnice<sup>57</sup>.

Wykaz jednostek niekontrolowanych, w których zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK stanowi załącznik nr 5.3. do niniejszej Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych. W trzech spośród czterech wystąpień pokontrolnych, NIK sformułowała wnioski pokontrolne (wniosków nie formułowano w wystąpieniu do Dyrektora Instytutu Książki).

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego skierowano wnioski pokontrolne, dotyczące:

- 1) określenia zadań i obowiązków koordynatora NPRCz, w szczególności w zakresie prawidłowego planowania działań, wskaźników mierzących efekty rzeczowe działań, obowiązków sprawozdawczych i ewaluacji działań NPRCz,
- 2) sporządzania kart oceny instytucji zarządzającej, zawierających ocenę strategiczną i organizacyjną wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach priorytetu *Czasopisma*,
- 3) sporządzania kart oceny zadania bieżącego i inwestycyjnego rozliczających dotacje celowe, zawierających podpisy oraz daty dokonania oceny przez pracowników i dyrektora Departamentu Finansowego MKiDN,
- 4) wprowadzenia do planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa obowiązkowego przeprowadzania rokrocznej ewaluacji wybranych działań NPRCz oraz uzupełnienia raportu z badania czytelnictwa i ewaluacji NPRCz za 2014 r. o ewaluację działań przeprowadzonych w 2014 r.,
- 5) określenia wartości wskaźników realizacji celów dla wszystkich programów, priorytetów i działań NPRCz na 2015 r. oraz monitorowania ich wykonania,
- 6) rozważenia wprowadzenia w NPRCz pilotażowych działań wsparcia wydawania e-booków i audiobooków skierowanych bezpośrednio do wydawców,
- 7) rozważenia zwiększenia liczby kontroli dofinansowanych projektów w ramach priorytetu *Czasopisma*.

Do Dyrektora Biblioteki Narodowej skierowano wnioski pokontrolne, dotyczące:

- 1) stosowania w umowach zawieranych z bibliotekami współmiernych sankcji do skali naruszeń zasad wykorzystania dofinansowania,
- 2) zwrotu pięciu bibliotekom środków, które pobrano w nadmiernej wysokości (nadpłaty),
- 3) dokonania 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 Narodowej,
- 4) wprowadzenia do Planu badań i ewaluacji rozwoju czytelnictwa na lata 2014-2020 konieczności przeprowadzania rokrocznej ewaluacji NPRCz oraz uzupełnienia *Raportu z badania czytelnictwa i ewaluacji Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa za 2014 r.* o ewaluację NPRCz,
- 5) rozważenia zasadności wprowadzenia do regulaminu programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* postanowienia umożliwiającego wnioskodawcy skorygowanie w wyznaczonym terminie błędów formalno-prawnych w złożonym wniosku.

Do Dyrektora Narodowego Centrum Kultury skierowano wnioski pokontrolne, dotyczące:

<sup>57</sup> Opracowanie wydane przez Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014, zamieszczone na stronie internetowej: [eduentuzjasci.pl/images/stories/.../Czytelnictwo\\_dzieci\\_i\\_mlodziyzy.pdf](http://eduentuzjasci.pl/images/stories/.../Czytelnictwo_dzieci_i_mlodziyzy.pdf), str. 19 i 159.

- 1) zawierania umów o dofinansowanie z beneficjentami w dacie zgodnej z faktyczną datą ich podpisania oraz wprowadzenia do umów zapisów, umożliwiających realizację zadania od daty rozpoczęcia określonej we wniosku o dofinansowanie,
- 2) dokonania korekty informacji rocznej o wykorzystaniu dotacji celowej na realizację zadania *Pierwsza książka mojego dziecka* w zakresie miernika liczby wydanych egzemplarzy książki oraz przekazania skorygowanej informacji Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- 3) rozważenia wprowadzenia w programie *Ojczysty – dodaj do ulubionych* kryteriów umożliwiających wspieranie projektów wnioskodawców ze wsi i małych miast do 20 tys. mieszkańców,
- 4) rozważenia wprowadzenia w regulaminie programu *Ojczysty – dodaj do ulubionych* zapisu, umożliwiającego dokonywanie przez wnioskodawców korekty błędów formalnych we wnioskach złożonych do dnia zakończenia naboru.

Minister w piśmie z dnia 13 listopada 2015 r. (nr BAK/779/15) zgłosił 11 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 października 2015 r. Dotyczyły one oceny ogólnej i ocen częściowych, a także stwierdzonych nieprawidłowości i sformułowanych uwag. Uchwałą z dnia 20 stycznia 2016 r. nr 3/2016 Kolegium NIK oddaliło 10 zastrzeżeń, a jedno zastrzeżenie uwzględniło w części dotyczącej oceny ogólnej, uwagi oraz fragmentu oceny częściowej odnoszących się do długotrwałego przygotowania w Ministerstwie projektów programów wieloletnich dotyczących rozwoju czytelnictwa.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne skierowane do Ministra, Dyrektora BN i Dyrektora NCK, do dnia 30 marca 2016 r. zrealizowano dziewięć i podjęto realizację siedmiu wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych.

Efekty finansowe kontroli stanowią finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 141,7 tys. zł, z tego: kwoty nienależnie uzyskane – 1,7 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 140 tys. zł oraz korzyści finansowe dotyczące oszczędności i pożytków finansowych innych podmiotów w kwocie 1,7 tys. zł.

## 5. Załączniki

### 5.1. Charakterystyka uwarunkowań prawnych i organizacyjno-ekonomicznych

Zgodnie z art. 8 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Biblioteka Narodowa, Instytut Książki i Narodowe Centrum Kultury są państwowymi instytucjami kultury, działającymi w oparciu o przepisy ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z § 4 zarządzenia nr 34 Ministra Kultury z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie utworzenia Instytutu Książki<sup>58</sup>, nadzór nad IK sprawuje minister właściwy dla spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który zapewnia środki niezbędne do jego utrzymania i rozwoju. NCK zostało utworzone na podstawie zarządzenia nr 7 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury Instytutu im. Adama Mickiewicza i utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Adama Mickiewicza oraz państwowej instytucji kultury – Narodowego Centrum Kultury<sup>59</sup>. NCK działa na podstawie statutu nadanego zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Centrum Kultury<sup>60</sup> (poprzednio statutu nadanego zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2013 r.<sup>61</sup> i zarządzeniem nr 8 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 marca 2006 r.<sup>62</sup>). Biblioteka Narodowa działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>63</sup>, ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>64</sup> oraz ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych. Zgodnie z art. 16 ust. 1-3 ustawy o bibliotekach, BN jest centralną biblioteką państwa posiadającą osobowość prawną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zgodnie z art. 16 ust. 4 ww. ustawy, szczegółowy zakres działania BN i jej organów określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (nadany zarządzeniem nr 21 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 lipca 2007 r.<sup>65</sup>).

W latach 2012-2015 (I połowa) programy, priorytety i działania dotyczące upowszechniania i promocji czytelnictwa finansowano z budżetu państwa (część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) oraz ze środków Funduszu Promocji Kultury.

Stosownie do art. 1 ust. 3 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nienależące do sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ww. ustawy podmioty prowadzące działalność kulturalną na zasadach określonych w art. 3 tej ustawy mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań państwowych. Organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 5 ust. 2 ww. ustawy).

<sup>58</sup> Dz. Urz. MKiDN Nr 8, poz. 53 ze zm.

<sup>59</sup> Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 14.

<sup>60</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 49.

<sup>61</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 13 ze zm.

<sup>62</sup> Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 15 ze zm.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm., dalej: „ustawa o bibliotekach”.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

<sup>65</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 4.

Zadania objęte mecenatem państwa, zasady udzielania i rozliczania dotacji określono w rozporządzeniu w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa. Zgodnie z § 1 pkt 3 ww. rozporządzenia organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną oraz instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wykonywanie w ramach realizacji programów ministra, zadań objętych mecenatem państwa, których zakres obejmuje upowszechnianie i promocję czytelnictwa.

Zadania z zakresu kultury dofinansowane są ze środków państwowego funduszu celowego – Funduszu Promocji Kultury, którego dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, utworzonego na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Zgodnie z art. 87 ust. 4 pkt 2 i 7 ww. ustawy wydatki FPK przeznaczane są m.in. na promowanie lub wspieranie twórczości literackiej i czasopiśmiennictwa oraz działań na rzecz kultury języka polskiego i rozwoju czytelnictwa, wspieranie czasopism kulturalnych i literatury niskonakładowej oraz realizacji inwestycji służących promowaniu i wspieraniu przedsięwzięć artystycznych, rozwojowi czytelnictwa, ochronie polskiego dziedzictwa narodowego, promocji młodych twórców i artystów oraz sztuki współczesnej. Szczegółowe warunki uzyskiwania i rozliczania dofinansowania ze środków FPK określono w rozporządzeniu w sprawie dofinansowania zadań z Funduszu Promocji Kultury.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz f ustawy o finansach publicznych dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Umowa dotacji celowej powinna zawierać elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu państwa, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości określono w art. 169 ustawy o finansach publicznych.

Zakres oraz tryb nadzoru i kontroli sprawowanej przez Ministra nad objętymi częścią 24 budżetu państwa: jednostkami organizacyjnymi i Funduszem Promocji Kultury określono w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa<sup>66</sup> (wcześniej obowiązywało zarządzenie Nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa<sup>67</sup>). W ww. zarządzeniu z 30 października 2013 r. określono m.in. obowiązki sprawozdawcze jednostek (m.in. państwowych instytucji kultury nadzorowanych przez Ministra), dotyczące wydatków zrealizowanych w ramach dotacji na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych (w tym dotacji na dofinansowanie w ramach programów Ministra), obowiązki sprawozdawcze departamentu nadzorującego MKiDN (m.in. DMP MKiDN) i Departamentu Finansowego MKiDN w zakresie oceny realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych, oceny całości gospodarki finansowej jednostek, zbiorczego wykonania mierników jednostek, zbiorczej oceny jednostek.

Na lata 2012-2015 Minister określił wytyczne do oceny wniosków oraz realizacji zadań w ramach programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: na 2012 r. wytyczne do oceny wniosków oraz realizacji zadań w ramach programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2012 stanowiące załącznik nr 2 do zarządzenia nr 46 z dnia 4 października 2011 r. w sprawie programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2012<sup>68</sup>, na 2013 r. – stanowiące załącznik do zarządzenia z dnia 16 października 2012 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2013<sup>69</sup>; na 2014 r. – stanowiące załącznik do zarządzenia z dnia 10 września 2013 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury

<sup>66</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43.

<sup>67</sup> Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49.

<sup>68</sup> Dz. Urz. MKiDN Nr 7, poz. 65 ze zm.

<sup>69</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2012 r., poz. 52 ze zm.

i Dziedzictwa Narodowego na rok 2014<sup>70</sup>; na 2015 r.– stanowiące załącznik do zarządzenia z dnia 29 września 2014 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rok 2015<sup>71</sup>.

W ramach NPRCz, w 2014 r. na realizację 15 programów, priorytetów i działań dotyczących upowszechniania i promocji czytelnictwa zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 120.721 tys. zł, a w 2015 r. na realizację 20 programów, priorytetów i działań – 82.563 tys. zł. W 2014 r. programy, priorytety i działania w NPRCz realizowały DMP MKiDN, BN, IK i NCK, a w 2015 r. DMP MKiDN, BN i IK. W programie Ministra *Promocja literatury i czytelnictwa* instytucją zarządzającą realizacją priorytetów *Promocja czytelnictwa*, *Literatura i Partnerstwo publiczno-społeczne* był IK, a priorytetu *Czasopisma* – DMP MKiDN.

---

<sup>70</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 32.

<sup>71</sup> Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 39.

## 5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą i ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego ul. Krakowskie Przedmieście 15/17 00-071 Warszawa	Małgorzata Omilanowska	Ocena opisowa	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Biblioteka Narodowa Al. Niepodległości 213, 01-086 Warszawa	Tomasz Makowski	Ocena opisowa	
3.	Narodowe Centrum Kultury ul. Płocka 13, 01-231 Warszawa	Krzysztof Dudek	Ocena opisowa	
4.	Instytut Książki ul. Z. Wróblewskiego 6, 31-148 Kraków	Grzegorz Gauden	Pozytywna	Delegatura NIK w Krakowie

### 5.3. Wykaz jednostek niekontrolowanych, od których zasięgnięto informacji

Ministerstwo Edukacji Narodowej
<b>Biblioteki publiczne zmodernizowane objęte dofinansowaniem w ramach Priorytetu <i>Biblioteka +. Infrastruktura bibliotek</i> Programu Wieloletniego <i>Kultura+</i>:</b>
Biblioteka Publiczna w Swarzędzu; Miejska Biblioteka Publiczna w Węgrowie; Samorządowe Centrum Kultury i Bibliotek w Szczucinie; Powiatowa i Miejska Biblioteka Publiczna w Kole; Gminna Biblioteka Publiczna w Żarach; Gminna Biblioteka Publiczna w Mszanie; Gminna Biblioteka Publiczna w Zakrzówku; Gminna Biblioteka Publiczna w Stężycy; Samorządowy Ośrodek Kultury w Miękinii; Miejski Ośrodek Kultury w Zambrowie; Powiatowa i Miejska Biblioteka Publiczna w Kamieniu Pomorskim; Biblioteka Publiczna w Tuchowie; Gminna Biblioteka Publiczna w Pilchowicach; Miejska i Powiatowa Biblioteka Publiczna w Golubiu-Dobrzyniu; Miejska Biblioteka Publiczna w Turku; Ośrodek Kultury w Drawsku Pomorskim; Gminna Biblioteka Publiczna w Morawicy; Miejska Biblioteka Publiczna w Malborku; Gminna Biblioteka Publiczna w Kamionce Wielkiej; Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Piszcu; Powiatowa i Miejska Biblioteka Publiczna w Chełmży; Miejska Biblioteka w Pieniężnie; Biblioteka Publiczna w Środzie Śląska; Biblioteka Publiczna Gminy Jaraczewo w Jaraczewie; Miejska Biblioteka Publiczna w Morągu; Miejska Biblioteka Publiczna w Choszcznie; Centrum Kultury i Biblioteka Publiczna w Suchym Lesie; Miejska Biblioteka Publiczna w Świnoujściu; Miejska Biblioteka Publiczna w Tomaszowie Lubelskim; Biblioteka Miejska w Cieszynie.

#### 5.4. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 612 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych (Dz. U. Nr 152, poz. 722 ze zm.);
6. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.);
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.);
9. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.);
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.);
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.);
12. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.);
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1258);
14. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz. U. Nr 118, poz. 797);
15. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji (Dz. U. Nr 177, poz. 1474 ze zm.);
16. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz. 1105);
17. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2015 r., poz. 1798);
18. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 43 z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43).



**5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
9. Minister Edukacji Narodowej
10. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Wojewodowie
17. Wojewódzkie Biblioteki Publiczne