



Nr ewid. 31/2012/P/11/169/LWA
LWA- 4101-16-00/2011

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA ORGANÓW
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
PODEJMOWANE W CELU
ZAPEWNIENIA DOSTĘPU DO SIECI
I USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH**

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

Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:
Mieczysław Kosmański

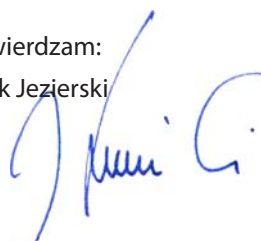


Akceptuję:
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 20.06.2012

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
Cel główny kontroli	6
Cele cząstkowe	6
Podstawa prawna, kryteria kontroli	6
Okres objęty kontrolą	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
Ocena ogólna	7
Oceny cząstkowe	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	11
3.1. Uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności	11
3.1.1 Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013	11
3.1.2 Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013	12
3.1.3 Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013	12
3.1.4 Rozwój Polskiej Biblioteki Internetowej jako narzędzia mającego służyć upowszechnianiu wiedzy i kultury	12
3.2. Wyniki kontroli	13
3.2.1. Wykonanie wybranych zadań ujętych w <i>Planie Informatyzacji Państwa</i>	13
3.2.2. Realizacji i koordynacja projektów dotyczących infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu	15
3.2.3. Wyniki kontroli działań na rzecz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu, podejmowanych przez administrację samorządową	24
3.2.4. Wyniki kontroli wdrażania projektu Polskiej Biblioteki Internetowej	28
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	32
Organizacja kontroli	32
Metodyka prowadzenia kontroli	32
4.2. Przebieg kontroli	32
Działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
5. ZAŁĄCZNIKI	33

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
IK RPO	Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SSPW	Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej
UE	Unia Europejska
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej

Podstawowym warunkiem powszechnego korzystania z usług świadczonych drogą elektroniczną jest istnienie rozwiniętej infrastruktury telekomunikacyjnej gwarantującej szerokopasmowy dostęp do Internetu¹, który stał się standardem w krajach wysoko rozwiniętych. W budżetach poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej zaplanowane zostały znaczne środki przeznaczone na rozbudowę sieci telekomunikacyjnych oraz zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu. W założeniu, inwestycje te mają umożliwić obywatelom korzystanie w pełni z dobrodziejstw rewolucji informacyjnej.

Przedsięwzięcia dotyczące budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, zostały objęte programami operacyjnymi perspektywy 2007–2013, a ich realizacja powinna doprowadzić do usunięcia barier w zakresie dostępności usług telekomunikacyjnych.

Przewidywane dofinansowanie budowy infrastruktury szerokopasmowej ze środków europejskich wynosi ponad 1 mld euro, w tym: w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych – 579 mln euro (dla poszczególnych województw od 60 do 500 mln zł), w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (dla 5 województw) – 300 mln euro, a ponadto w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (działanie 8.4 *Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”*²) – kolejne 200 mln euro.

W ramach PO RPW został rozpoczęty projekt *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*, w którym założono budowę ponadregionalnej sieci szerokopasmowej na bazie pięciu szerokopasmowych sieci regionalnych w województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim oraz warmińsko–mazurskim. W każdym z 16 RPO zostały uwzględnione projekty budowy sieci regionalnych.

Ustalenia NIK wynikające z przeprowadzonej w 2010 r. kontroli realizacji wybranych elementów Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej³, wskazywały na występowanie opóźnień w rozpoczęciu projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*. Opóźnienia te, spowodowane trudnościami w przeprowadzeniu inwentaryzacji infrastruktury teleinformatycznej oraz opracowaniu studium wykonalności projektu, wyniosły około półtora roku.

W niniejszej kontroli założono sprawdzenie skuteczności przedsięwzięć podejmowanych przez organy administracji w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych. W związku z tym, iż realizacja programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych UE trwać będzie do 2015 r., przeprowadzona kontrola dotyczyła zadań i procesów będących w toku.

¹ Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci. Według Komisji Europejskiej, dostęp szerokopasmowy jest zapewniony poprzez łącze o przepustowości co najmniej 144 kbit/s.

² „Ostatnia mila” – odcinek pomiędzy węzłem sieci szkieletowo–dystrybucyjnej a użytkownikiem końcowym.

³ *Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych elementów Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*. Nr ewid: 156/210/P09124/LBI – luty 2011 r.

Cel główny kontroli

Ocena działań organów administracji publicznej podejmowanych na rzecz zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu, poprzez realizację inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto ocenie został poddany projekt utworzenia i rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej.

Cele cząstkowe

Główne kierunki badań, wynikające z tematyki kontroli, koncentrowały się na ocenie:

- 1) wykonania przez organy administracji publicznej założeń określonych w dokumentach strategicznych, dotyczących zwiększenia dostępności Internetu szerokopasmowego,
- 2) koordynacji projektów podejmowanych w ramach programów operacyjnych PO IG, PO RPW i RPO, dotyczących budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu,
- 3) prawidłowości i skuteczności działań zarządów województw, podejmowanych na rzecz budowy sieci szerokopasmowych,
- 4) wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na budowę infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu,
- 5) wykonywania przez marszałków województw zadań wynikających z ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴,
- 6) prawidłowości i skuteczności działań organów administracji publicznej, podejmowanych na rzecz rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Przeprowadzono ją w następujących jednostkach:

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Infrastruktury⁵ – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- urzędy marszałkowskie województw: lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

Temat kontroli został ujęty w *Planie pracy NIK na 2011 r.*, zgodnie z obowiązującymi kierunkami kontroli. Badania kontrolne przeprowadzono w ramach kierunku 1: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*, w obszarze 1.3: *Funkcjonowanie administracji rządowej i samorządu terytorialnego; realizacja przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych* oraz w ramach kierunku 2: *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi*, w obszarze 2.6: *Funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury*.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 2007 r. do dnia zakończenia postępowań kontrolnych, tj. do 9 listopada 2011 r.

⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 675.

⁵ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 248, poz. 1479), od 18 listopada 2011 r. dział administracji rządowej pod nazwą Informatyzacja jest kierowany przez Ministra Administracji i Cyfryzacji. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Infrastruktury zostały zniesione z dniem 18 listopada 2011 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. (Dz. U. Nr 250, poz. 1500).

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wyniki kontroli wskazują na występowanie istotnego ryzyka nieosiągnięcia celów zakładanych dla budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego w Polsce.

Ryzyko to wynika z:

- niskiego stopnia rzeczowej realizacji regionalnych programów operacyjnych oraz działania 8.4 PO IG – w odniesieniu do budowy sieci i przyłączy teleinformatycznych,
- opóźnienia w rozpoczęciu prac inwestycyjnych w ramach projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*.

Dotychczasowe, wolne tempo budowy infrastruktury teleinformatycznej w Polsce może spowodować, że nie zostaną w pełni wykorzystane środki Unii Europejskiej zaplanowane na współfinansowanie tego celu.

Ponadto NIK ocenia negatywnie realizację projektu utworzenia i rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej.

Oceny cząstkowe⁶

Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla technologii informacyjnych i komunikacyjnych (obejmującej między innymi sieci szerokopasmowe) zostało ujęte w rządowych dokumentach strategicznych: w *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010*⁷ i opracowanej na jego podstawie *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*⁸. Budowa infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu przewidziana została również w dokumentach strategicznych opracowanych przez samorzady każdego z siedmiu województw objętych kontrolą⁹.

1. Opracowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu *Strategii* nastąpiło z 17 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *Planie Informatyzacji*. MSWiA nie opracowało planu realizacji *Strategii*, który miał zawierać działania i harmonogramy ich wykonania oraz podział odpowiedzialności pomiędzy poszczególne instytucje. Brak konkretnego planu wdrażania *Strategii* uniemożliwił urzeczywistnienie koncepcji zawartych w tym dokumencie. [str. 16–17]

Nieskuteczne okazały się działania podejmowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rzecz budowy i rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej (zadanie to było ujęte w *Planie Informatyzacji*). Stan zasobów biblioteki oraz jej funkcjonalność znacznie odbiega od standardów oferowanych przez współczesne biblioteki cyfrowe. [str. 29–33]

2. NIK ocenia negatywnie dotychczasowy niski stan realizacji przedsięwzięć mających na celu budowę sieci szerokopasmowych w ramach programów operacyjnych. W założeniu, powinny one przynieść do 2015 r. następujące rezultaty:

⁶ Zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*, stosowane są następujące oceny: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami oraz negatywna.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 (Dz. U. Nr 61 poz. 415), dalej także: *Plan Informatyzacji*.

⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 274/2008 z 23 grudnia 2008 r., dalej także: *Strategia* (www.msw.gov.pl/porta1/SZS/495/6271/).

⁹ Zgodnie z wymogami określonymi w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.)

- **PO RPW** – 10 435 km zainstalowanej sieci, 1 062 zainstalowane węzły, 1 042 764 osoby, które uzyskają dostęp do szerokopasmowego Internetu, możliwość dostępu do szerokopasmowego Internetu na powierzchni 49,67% obszaru objętego programem;
- **RPO** – 3 470 km długości sieci szerokopasmowej; 4 692 000 osób, które uzyskają dostęp do szerokopasmowego Internetu;
- **PO IG** – 100 000 podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego, udostępnionego w wyniku realizacji programu, 2 500 mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które mają dostarczać Internet szerokopasmowy na odcinku „ostatniej mili”.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, zostały osiągnięte następujące wartości powyższych wskaźników:

- **PO RPW** – 0 (nie rozpoczęto rzeczowej realizacji projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*);
- **RPO** – 42 km długości sieci szerokopasmowej; dostęp do szerokopasmowego Internetu uzyskało 154 109 osób¹⁰;
- **PO IG** – 1 639 podmiotów trwale korzysta z Internetu szerokopasmowego, dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili” rozpoczęło siedem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw¹¹.

Przytoczone dane¹² odzwierciedlają fakt, iż niewiele z projektów zostało zakończonych, a większość z nich znajdowała się w trakcie realizacji.

Zarówno Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (jako Instytucja Pośrednicząca dla ósmej osi priorytetowej PO IG), jak i Minister Rozwoju Regionalnego (jako Instytucja Koordynująca dla RPO i Instytucja Zarządzająca dla PO RPW oraz PO IG), podejmowali działania na rzecz stworzenia podstaw do realizacji projektów budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu. Wymienieni ministrowie identyfikowali problemy utrudniające realizację projektów i podejmowali kroki zaradcze, przy czym nie zawsze były one skuteczne. [str. 16–25]

Objęte kontrolą samorządy wojewódzkie zaplanowały oraz podjęły przedsięwzięcia mające na celu budowę sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu. W działaniach tych stwierdzono jednak uchybienia, dotyczące przede wszystkim opracowywania i wdrażania strategii rozwoju województw (np. przyjęcie nieodpowiednich wskaźników realizacji tych strategii, zaniechanie ich aktualizacji oraz monitorowania). [str. 25–29]

3. Do czasu zakończenia kontroli NIK, samorządy wojewódzkie będące beneficjentami projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej* zawarły umowy o dofinansowanie ze środków UE. Łączna wartość dofinansowania w tych umowach wyniosła 1 017 361,3 tys. zł i osiągnęła poziom 100% alokacji (255 119,7 tys. euro).

W ramach regionalnych programów operacyjnych zostały zawarte umowy z wykonawcami projektów budowy sieci szerokopasmowych¹³, w których wartość dofinansowania ze środków UE

¹⁰ Według danych wynikających z umów na realizację projektów zawartych do dnia zakończenia kontroli NIK, szacowana długość sieci ma wynieść 12 930 km, a liczba osób z dostępem do Internetu 4 042 800.

¹¹ Według danych wynikających z umów na realizację projektów zawartych do dnia zakończenia kontroli NIK, szacowana liczba przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu ma wynieść 135, natomiast liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu – 97 000.

¹² Zaktualizowane na podstawie informacji MRR, dane dotyczące poziomu realizacji programów operacyjnych, według stanu na 31 marca 2012 r. zestawiono w załączniku nr 4.

¹³ 10 kategoria interwencji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, dane według stanu na 31 sierpnia 2011 r.

wyniosła 1 018 834,4 tys. zł, co stanowiło 44,2% alokacji dla wszystkich 16 programów operacyjnych (2 304 464,7 tys. zł)¹⁴.

NIK ocenia negatywnie poziom zakontraktowania środków przeznaczonych na budowę sieci szerokopasmowych w ramach działania 8.4 PO IG.

Wartość dofinansowania ze środków UE w zawartych umowach (wg stanu na 31 sierpnia 2011 r.) wyniosła 149 352,8 tys. zł., co stanowiło zaledwie 17,96% alokacji (170 000 tys. euro).

Wykorzystanie środków przeznaczonych na budowę sieci szerokopasmowych w ramach wszystkich przedstawionych powyżej programów operacyjnych pozostawało na niskim poziomie. Sytuacja ta wynika między innymi z niedostatecznego uwzględnienia przez instytucje zarządzające specyfiki realizacji projektów finansowanych z funduszy UE. Zrealizowane płatności na rzecz beneficjentów, według stanu na 31 sierpnia 2011 r., stanowiły: dla PO RPW – 0% alokacji, dla RPO – 3,9% alokacji (7,6% dla siedmiu województw objętych kontrolą) oraz dla PO IG – 0,51% alokacji.

4. NIK ocenia negatywnie działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podejmowane na rzecz budowy i rozwoju Polskiej Biblioteki Internetowej (PBI).

Pomimo wydatkowania łącznej kwoty 10 027 tys. zł¹⁵ na finansowanie projektu PBI, obecny stan zasobów biblioteki oraz jej funkcjonalność znacznie odbiegają od standardów oferowanych przez współczesne biblioteki cyfrowe. Ponadto, technologia zastosowana przy budowie PBI uniemożliwia jej dalszy rozwój.

Jednocześnie pojawienie się portali bibliotek cyfrowych CBN Polona oraz Europeana powoduje malejące zainteresowanie PBI i stawia pod znakiem zapytania zasadność jej dalszego funkcjonowania. [str. 29–33]

5. NIK odstąpiła od oceny zadań wykonywanych przez marszałków województw, wynikających z ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – w zakresie wydawania opinii w sprawach projektów sieci szerokopasmowych na wnioski jednostek samorządu terytorialnego – ze względu na niewielką ilość tych spraw.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

1. Budowa infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu odbywała się w niezadowalającym tempie. Niski stan zaawansowania projektów wskazuje na duże prawdopodobieństwo, że cele zakładane w programach operacyjnych mogą nie zostać osiągnięte. Jedną z przyczyn takiego stanu jest zjawisko arytmii, charakterystyczne dla wykorzystywania funduszy unijnych, polegające na niskim początkowo wykorzystaniu środków i późniejszym nadrabianiu zaległości. Spiętrzenie prac inwestycyjnych w końcowym okresie może mieć negatywny wpływ na ostateczną jakość projektów.

2. Brak skutecznej koordynacji działań podejmowanych przez ministrów i marszałków województw wpływał negatywnie na możliwość osiągnięcia celów zakładanych w programach operacyjnych. Wykonywali oni obowiązki wynikające z przypisanych im ról instytucji koordynujących, pośredniczących i zarządzających w ramach trzech różnych programów operacyjnych. Sytuacji nie

¹⁴ Wartość dofinansowania ze środków UE w zawartych umowach dla siedmiu województw objętych kontrolą wyniosła 605 439 tys. zł, co stanowiło 54,9% alokacji środków UE przeznaczonych dla wszystkich siedmiu programów operacyjnych (1 103 719,2 tys. zł).

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

ułatwiało późne podjęcie realizacji projektu systemowego w ramach ósmej osi priorytetowej PO IG, który w założeniu, miał poprawić koordynację działań.

Ostateczny poziom realizacji celów ujętych w programach operacyjnych jest uzależniony od skuteczności działań podejmowanych w najbliższym okresie, pozostałym do końca realizacji, tj. do roku 2015.

W świetle ustaleń kontroli konieczne jest ustanowienie, na poziomie centralnym, koordynatora przedsięwzięć związanych z budową infrastruktury szerokopasmowej.

3. Aktualny stan zaawansowania projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej* realizowanego w ramach PO RPW, wskazuje, iż istniejące rezerwy czasowe w tym projekcie zostały już wyczerpane, głównie z powodu konieczności wykonania inwentaryzacji stanu infrastruktury telekomunikacyjnej kraju, opracowania studiów wykonalności oraz długotrwałości procesu uzyskania notyfikacji pomocy publicznej. Oznacza to, że nie ma już możliwości kolejnych przesunięć w harmonogramie realizacji projektu.

4. Budowa i rozwój Polskiej Biblioteki Internetowej stanowi przykład nieprawidłowo prowadzonego przedsięwzięcia informatycznego, któremu towarzyszyło rozmycie odpowiedzialności kolejnych ministrów, odpowiedzialnych za realizację tego projektu.

3.1 Uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności.

Szybki i nieograniczony dostęp do informacji oraz usług świadczonych drogą elektroniczną poprzez rozpowszechnianie technologii telekomunikacyjnych w każdej sferze życia wiąże się z ideą tworzenia i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Idea ta znalazła swoje odzwierciedlenie w dokumentach rządowych. W *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010* zawarto program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w tym opracowanie strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz rozbudowę zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* zawiera zestaw celów i działań w obszarach „człowiek”, „gospodarka” i „państwo”, a także postuluje zapewnienie efektywnej ekonomicznie infrastruktury technologii informacyjnych i komunikacyjnych w Polsce.

Podstawę prawną dla wspierania inwestycji telekomunikacyjnych stanowi ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, (tzw. megaustawa), obowiązująca od 17 lipca 2010 r. Akt ten spowodował zmiany w kilkunastu innych ustawach w zakresie zasad planowania i wykonywania inwestycji telekomunikacyjnych. Megaustawa stworzyła ramy do działań administracji publicznej na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego, ma także sprzyjać aktywności samorządów w tym obszarze oraz wykorzystaniu środków unijnych i prywatnych przeznaczonych na rozwój sektora telekomunikacyjnego.

3.1.1 Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013

Program ma przyczynić się do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej oraz ograniczenia bezrobocia w pięciu województwach wschodniej części Polski: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko–mazurskim. Przyjęcie PO RPW wynika z priorytetów przyjętych w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2013 i jest zgodne z odnowioną Strategią Lizbońską oraz Strategicznymi Wytocznymi Wspólnoty.

Instytucją Zarządzającą dla PO RPW jest Minister Rozwoju Regionalnego, który odpowiada za skuteczność, efektywność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania Programu. Do jego zadań należy w szczególności: opracowanie szczegółowego opisu osi priorytetowych dla Programu oraz dokonywanie zmian w samym Programie. Instytucja Zarządzająca przygotowuje między innymi wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach Programu oraz ogólne kryteria wyboru projektów, które przedkłada do akceptacji Komitetu Monitorującego. Kluczowym projektem realizowanym w ramach II osi priorytetowej *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego Programu RPW* jest projekt *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej (Projekt SSPW)*, obejmujący:

- budowę ponadregionalnej sieci szerokopasmowej składającej się z pięciu regionalnych sieci szkieletowych województw Polski Wschodniej,
- szkolenia osób zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym”.

Głównym celem projektu jest zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego – docelowo dla 90% mieszkańców i 100% instytucji publicznych i przedsiębiorców działających na obszarze objętym PO RPW. Projekt zakłada budowę pasywnej infrastruktury teleinformatycznej uzupełniającej istniejącą, należącą do różnych operatorów na obszarach najbardziej zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym”.

Regionalne sieci mają umożliwić podmiotom komercyjnym budowę własnych, lokalnych sieci, na terenach które dotychczas nie były dla nich atrakcyjne inwestycyjnie.

Infrastruktura wybudowana w ramach projektu będzie własnością województw Polski Wschodniej, a powstałe sieci mają być otwarte dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Zgodnie z pierwotnym harmonogramem, oddanie sieci do eksploatacji powinno nastąpić najpóźniej w 2014 r., tj. na ponad rok przed wymaganym terminem rozliczenia PO RPW.

3.1.2 Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013

Oprócz programów operacyjnych na poziomie krajowym, do których zalicza się PO RPW, funkcjonują również programy operacyjne dla każdego województwa, tj. 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Budowa sieci szerokopasmowych została ujęta w poszczególnych RPO w różnych osiach priorytetowych i działaniach. Kluczową rolę w zarządzaniu i wdrażaniu RPO pełnią zarządy województw jako instytucje zarządzające programami, odpowiadające za ich przygotowanie i realizację, w tym za ocenę i wybór projektów do dofinansowania, dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, kontrolę projektów, monitorowanie i ewaluację. Ponadto IZ wydają wytyczne, zalecenia i podręczniki związane z realizacją programów oraz prowadzą działania promocyjno-informacyjne.

3.1.3 Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 został zatwierdzony przez Radę Ministrów 30 października 2007 r. PO IG jest jednym z instrumentów realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) na lata 2007–2013. W ramach PO IG są realizowane dwie osie priorytetowe związane z budową społeczeństwa informacyjnego: siódma *Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji* oraz ósma *Spółeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki*.

Dla obydwu osi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji pełni rolę Instytucji Pośredniczącej, natomiast Instytucją Zarządzającą jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W ramach ósmego priorytetu wspierane są działania w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i zapewnienia obywatelom dostępu do Internetu szerokopasmowego poprzez realizację działania 8.4. *Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”*.

3.1.4 Rozwój Polskiej Biblioteki Internetowej jako narzędzia mającego służyć upowszechnianiu wiedzy i kultury

W dniu 21 grudnia 2002 r. rozpoczęła działanie Polska Biblioteka Internetowa. Uruchomienie Biblioteki miało umożliwić obywatelom dostęp przez Internet do klasyki literatury polskiej i światowej w języku polskim, dokumentów archiwalnych, czasopism i periodyków oraz publikacji naukowych. Utworzenie PBI miało między innymi na celu wyrównanie szans dostępu do różnorodnych publikacji osobom pochodzącym z regionów oddalonych od ośrodków akademickich i kulturalnych oraz tworzenie polskich zasobów edukacyjnych i kulturalnych Internetu.

Koncepcja stworzenia biblioteki cyfrowej po raz pierwszy pojawiła się w dokumencie *ePolska Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego na lata 2001–2006 (czerwiec 2001 r.)*¹⁶. Dokument ten zakładał utworzenie Polskiej Biblioteki Wirtualnej, której celem byłoby gromadzenie dzieł polskiej literatury w postaci elektronicznej.

¹⁶ <http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska.html>

W *Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006*¹⁷ (przyjętej przez Radę Ministrów 13 stycznia 2004 r.), jednym z celów priorytetowych był rozwój polskich treści w Internecie na bazie między innymi Polskiej Biblioteki Internetowej. Przewidywano wykonanie tego projektu w formie partnerstwa publiczno–prywatnego z założeniem zapewnienia elektronicznego dostępu do 100 tysięcy woluminów. W *Strategii kierunkowej rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*¹⁸, jako jedno z działań w zakresie rozwoju polskich zasobów cyfrowych wymieniono digitalizację i publikację zbiorów PBI oraz pozyskiwanie praw autorskich dla PBI. W *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010*, w ramach działania na rzecz rozwoju polskich zasobów internetowych, rozwój zasobów PBI został określony jako zadanie ciągłe. Jako resort odpowiedzialny wskazano MKiDN (wcześniej, do końca 2007 r. resortem odpowiedzialnym był MSWiA).

Polska Biblioteka Internetowa jest projektem finansowanym w całości z budżetu państwa. Realizacja projektu została rozpoczęta w 2002 r. przez Komitet Badań Naukowych i była kontynuowana w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji (po przekształceniu Komitetu Badań Naukowych). Następnie od października 2005 r. projekt PBI był realizowany w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W czerwcu 2008 r. projekt PBI został przekazany z MSWiA do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które zleciło prowadzenie prac nad rozbudową PBI Bibliotece Narodowej.

PBI została przejęta przez Bibliotekę Narodową w całości, z oprogramowaniem i zasobami cyfrowymi, tworzonymi w latach 2003–2007.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1 Wykonanie wybranych zadań ujętych w *Planie Informatyzacji Państwa*

3.2.1.1 Działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonywał zadania ujęte w *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010*. Plan ten zawierał program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w tym „opracowanie strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013”. Komórką bezpośrednio odpowiedzialną za jego realizację był Departament Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA.

Oceny

NIK ocenia negatywnie opóźnienie w opracowaniu projektu *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* oraz niesporządzenie planu jej realizacji.

Ustalenia

Przygotowana w MSWiA *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* została przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 23 grudnia 2008 r.

Stosownie do założeń *Planu Informatyzacji Państwa*, projekt *Strategii* miał zostać przedłożony Radzie Ministrów do czerwca 2007 r. Przedłożenie projektu *Strategii* pod obrady Komitetu Rady Ministrów nastąpiło natomiast 3 grudnia 2008 r., tj. po upływie 17 miesięcy od wymaganego terminu.

¹⁷ www2.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=1586

¹⁸ http://www.ezdrowie.lodzkie.pl/pliki/PL-MNiI-2005-Strategia_kierunkowa_rozwoju_informatyzacji_Polski_do_roku_2013.pdf

MSWiA nie opracowało planu realizacji *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Podjęte w Ministerstwie prace nad tym planem¹⁹, który miał zawierać działania i harmonogramy ich wykonania oraz podział odpowiedzialności pomiędzy poszczególne instytucje nie zostały sfinalizowane do czasu zakończenia kontroli NIK²⁰. Negatywne konsekwencje braku planu wykonawczego oraz wyznaczenia podmiotów odpowiedzialnych za realizację elementów *Strategii* były wskazywane już na etapie konsultacji jej projektu²¹. Brak konkretnego planu (programu) wdrażania *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* uniemożliwia, w ocenie NIK, urzeczywistnienie koncepcji zawartych w tym dokumencie.

Stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²², w brzmieniu obowiązującym od 17 czerwca 2010 r.²³, dokumentem tworzącym warunki dla realizacji *Strategii* ma być *Plan Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015*.

Wnioski

W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji NIK wniosowała o:

- przyspieszenie opracowania planu realizacji *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*,
- opracowywanie planów wykonawczych dla dokumentów o charakterze strategicznym.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował o sposobie realizacji wniosków NIK, wskazując między innymi, że w związku z rozpoczętą reformą systemu zarządzania rozwojem trwają prace nad nowymi strategiami zintegrowanymi, dla których głównymi narzędziami wdrażania będą plany działań sporządzane na okres trzech lat. Plany te mają mieć charakter wdrożeniowy, z uwzględnieniem konkretnych narzędzi oraz harmonogramów realizacji celów określonych w strategiach.

3.2.1.2 Działania Ministra Infrastruktury

Minister Infrastruktury realizował zadanie, ujęte w *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010*, polegające na opracowaniu *Planu działań w zakresie rozwoju infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego na lata 2007–2013*. Plan ten został przyjęty przez Radę Ministrów w zakładanym terminie, tj. 26 czerwca 2007 r. (opracowanie projektu nastąpiło w Departamencie Telekomunikacji MI).

Oceny

NIK ocenia pozytywnie realizację zadań w powyższym zakresie.

¹⁹ Informacja o podjęciu tych prac, udzielona przez pana Witolda Drożdża byłego Podsekretarza Stanu w MSWiA, została zamieszczona na stronie internetowej MSWiA: <http://www.msw.gov.pl/portal/SZS/549/7056/MSWiA> z datą 8 stycznia 2009 r. Na konieczność opracowania planu realizacji strategii wskazuje również odpowiedź Podsekretarza Stanu w MSWiA Witolda Drożdża, z dnia 8 grudnia 2008 r., na interpelację nr 6066 zgłoszona przez posła Łukasza Zbonikowskiego.

²⁰ Zakończenie czynności kontrolnych w MSWiA miało miejsce 30 września 2011 r.

²¹ Uwagi Business Center Club i Konfederacji Pracodawców Polskich – strona 79 i 81 załącznika nr 2 do *Strategii – Dokumenty zebrane oraz stworzone podczas dyskusji tematycznych i środowiskowych na tematy związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w Polsce*.

²² Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

²³ Na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw.

Ustalenia

Zgodnie z *Planem działań w zakresie rozwoju infrastruktury dostępowej*, Minister Infrastruktury podejmował: identyfikację i likwidację barier prawnych, inwestycyjnych i regulacyjnych w telekomunikacji; poszukiwania rozwiązań finansowych wspierających budowę infrastruktury telekomunikacyjnej związanej z dostępem do usług społeczeństwa informacyjnego; promowanie najnowszych rozwiązań technicznych w dziedzinie transmisji danych.

Rezultaty tych działań zostały wykorzystane między innymi przy opracowaniu projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych w telekomunikacji.

3.2.2 Realizacja i koordynacja projektów dotyczących infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu

3.2.2.1 Realizacja PO RPW

Obowiązki IZ w imieniu Ministra Rozwoju Regionalnego są wykonywane przez Departament Programów Ponadregionalnych MRR.

W ramach działania II.1 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej został umieszczony projekt *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej (Projekt SSPW)*. Minister Rozwoju Regionalnego jest odpowiedzialny za koordynację prac nad przygotowaniem projektu i dokumentacji technicznej, natomiast odpowiedzialność za rzeczową realizację zadań inwestycyjnych ponoszą samorządy województw.

Oceny

Działania podejmowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego stworzyły podstawy do realizacji Projektu SSPW.

NIK zwraca uwagę na niepodjęcie rzeczowych inwestycji w ramach Projektu SSPW, stwarzające istotne ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów.

Ustalenia

Opracowanie studium wykonalności *Projektu SSPW* było przedmiotem umowy zawartej przez MRR w dniu 30 kwietnia 2008 r. z podmiotem zewnętrznym (Konsorcjum)²⁴ wyłonionym po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu ograniczonego. Zamówienie miało zostać zrealizowane w dwóch etapach (etap I: opracowanie szczegółowego modelu i metodyki realizacji *Projektu SSPW* oraz etap II: wykonanie szczegółowych studiów wykonalności dla każdego obszaru objętego projektem). Przekazanie szczegółowych studiów wykonalności przez wykonawcę nastąpiło w dniu 12 lutego 2010 r.²⁵, tj. z około dziewięciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do harmonogramu określonego w umowie. W wyniku opóźnienia w opracowaniu studiów wykonalności, z przyczyn zawinionych przez Konsorcjum, MRR potrąciło z jego wynagrodzenia karę umowną w wysokości 1 396,8 tys. zł brutto.

Również z opóźnieniem, Konsorcjum wykonało przewidziane w umowie aktualizacje i uzupełnienia studiów wykonalności. Ostateczna aktualizacja studiów została przedstawiona przez wykonawcę

²⁴ Umowa nr DPR/DEF-III/RPW/10/08, zawarta z Konsorcjum w składzie: Doradztwo Gospodarcze DGA S.A., ITTI Sp. z o.o., InfoStrategia Krzysztof Heller i Andrzej Szczurba Spółka Jawna, Nizielski & Borys Consulting Spółka Jawna oraz EFICOM S.A. (dalej także: wykonawca lub Konsorcjum). Umowna wartość wynagrodzenia wykonawcy 9 699,9 tys. zł brutto. Umowa została zmieniona aneksami: nr 1 z 4 marca 2010 r. oraz nr 2 z 23 marca 2010 r.

²⁵ Dokonanie odbioru końcowego przez Komisję Odbioru nastąpiło w dniu 29 marca 2010 r.

dopiero w dniu 19 sierpnia 2011 r.²⁶, ponad dwa miesiące od umownego terminu (15 czerwca 2011 r.). Ministerstwo kilkakrotnie wzywało Konsorcjum do zintensyfikowania prac nad aktualizacją studium oraz do przekazania ich końcowych rezultatów²⁷.

NIK oceniła negatywnie opóźnienia w opracowaniu oraz aktualizacji studiów wykonalności dla *Projektu SSPW*, wynikające z licznych wady i błędów w kolejnych wersjach dokumentów studium przedkładanych przez ich wykonawcę.

MRR nie obciążało wykonawcy karami umownymi z tytułu nieterminowego wykonania aktualizacji i uzupełnień studiów wykonalności. Podzielając stanowisko MRR, że ocena zasadności naliczenia ewentualnych kar umownych powinna zostać poprzedzona stosowną analizą, NIK oceniła negatywnie fakt, że do 20 grudnia 2011 r. nie podjęto w tym zakresie żadnej decyzji²⁸. Wyliczona przez NIK szacunkowa wysokość potencjalnej kary umownej z tytułu 65-dniowego opóźnienia w wykonaniu aktualizacji studiów, wynosiła 315,3 tys. zł.

MRR podjęło w marcu 2009 r. działania w celu notyfikacji pomocy publicznej w *Projekcie SSPW*. Uzyskanie decyzji notyfikacyjnej Komisji Europejskiej nastąpiło 10 listopada 2011 r., z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu realizacji projektu przyjętego w studium wykonalności z marca 2010 r. (procedura notyfikacji miała zakończyć się w III kwartale 2011 r.²⁹). Opóźnienie to było konsekwencją niedotrzymania terminu opracowania studium wykonalności *Projektu SSPW*.

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędach Marszałkowskich województw, w których ma być realizowany *Projekt SSPW* wskazują, że brak decyzji notyfikacyjnej wstrzymywał podejmowanie przez samorzady województw działań inwestycyjnych.

W związku brakiem ostatecznej wersji studium wykonalności projektu oraz niezyskaniem notyfikacji pomocy publicznej, beneficjenci nie ogłaszali postępowań przetargowych, co uniemożliwiło podjęcie rzeczowej realizacji *Projektu SSPW*.

NIK oceniła pozytywnie pozostałe działania podejmowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w ramach PO RPW, w tym między innymi:

- powołanie Grupy Roboczej do spraw wdrażania działania II.1 PO RPW *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*,
- powołanie³⁰ Komitetu Sterującego do spraw *Projektu SSPW*,
- dokonanie uzgodnień z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w kwestii planowanych warunków dostępu do infrastruktury *SSPW*³¹,
- zawarcie porozumienia o współpracy na rzecz rozbudowy infrastruktury szerokopasmowej pomiędzy MRR, pięcioma województwami Polski wschodniej oraz operatorami telekomunikacyjnymi (m. in. TP S.A.)³²,

²⁶ Odbiór końcowy prac nastąpił 31 sierpnia 2011 r.

²⁷ Pisma z 1, 6, 27 czerwca 2011 r., 5 lipca 2011 r. oraz z 17 sierpnia 2011 r.

²⁸ Na podstawie wyjaśnień udzielonych przez przedstawicieli Departamentu Programów Ponadregionalnych MRR, na naradzie pokontrolnej w dniu 20 grudnia 2011 r.

²⁹ Według zaktualizowanego harmonogramu przyjętego w studium wykonalności przekazanego do MRR w sierpniu 2011 r., zakończenie procesu notyfikacji zaplanowano na IV kw. 2011 r.

³⁰ Zarządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego nr 16 z dnia 21 października 2009 r. (w okresie objętym kontrolą NIK Komitet odbył 10 posiedzeń).

³¹ Uzgodnienia dokonane w okresie od 30 kwietnia do 12 października 2010 r.

³² Porozumienie z 2 października 2007 r.

- zawarcie porozumienia przez przedstawicieli MRR, UKE i TP S.A. w zakresie uzgodnień związanych z projektami budowy sieci szerokopasmowych w ramach PO RPW oraz RPO³³,
- podjęcie inicjatywy w celu dokonania zmian w PO RPW³⁴,
- zawarcie umów warunkowych o dofinansowanie projektu pomiędzy Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości jako IP RPW a beneficjentami, którymi są województwa Polski Wschodniej (umowy były zawierane pomimo braku pełnej dokumentacji niezbędnej przy przekazywaniu wniosku o dofinansowanie do Komisji Europejskiej).

Wnioski

W wystąpieniu do Ministra Rozwoju Regionalnego NIK wnioskowała o:

- doprowadzenie do rozpoczęcia rzeczowej realizacji *Projektu SSPW*,
- podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie naliczenia kar umownych z tytułu opóźnienia w realizacji aktualizacji studium wykonalności *Projektu SSPW*.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Rozwoju Regionalnego poinformował, że biorąc pod uwagę wnioski NIK o doprowadzenie do rozpoczęcia rzeczowej realizacji *Projektu SSPW*, w dniu 12 stycznia 2012 r., podczas XI posiedzenia Komitetu Sterującego przedstawiono rekomendacje dla samorządów województw w tym zakresie. Rekomendacje wskazywały między innymi na konieczność niezwłocznego opracowania dokumentacji do zamówień publicznych; wzmocnienie zespołów projektowych i pozyskanie niezbędnego wsparcia zewnętrznego; podjęcie ostatecznych decyzji co do modelu realizacji projektu; dokonania analizy możliwości wypracowania wspólnych rozwiązań dla realizacji komponentu szkoleniowo–promocyjnego; wdrożenia „szybkich ścieżek” decyzyjnych na poziomie województwa.

W związku z wnioskiem o podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie kar umownych dla wykonawcy aktualizacji studium wykonalności, Minister poinformował, że zgodnie z przygotowaną na zlecenie MRR ekspertyzą prawną, zdecydowano o odstąpieniu od naliczenia kary umownej.

3.2.2.2 Realizacja RPO

Zadania Instytucji Koordynującej RPO zostały powierzone Departamentowi Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych³⁵ MRR (DKR). Do jego obowiązków należała między innymi: koordynacja zarządzania 16 regionalnymi programami operacyjnymi, w szczególności reprezentowanie Ministra w pracach komitetów monitorujących, prowadzenie bieżącego monitoringu wdrażania RPO (w zakresie finansowym i rzeczowym), jak również koordynacja współpracy MRR z samorządami województw jako Instytucjami Zarządzającymi RPO.

³³ Porozumienie z 17 września 2010 r., dotyczące między innymi zasad współpracy w zakresie przekazywania przez TP S.A. danych o posiadanej infrastrukturze i planowanych inwestycjach.

³⁴ Zmiany polegały między innymi na zasileniu II. osi priorytetowej dodatkowymi środkami w wysokości 40 mln euro oraz reorganizacji, w wyniku której zamiast jednego ponadregionalnego projektu będzie realizowanych 5 komplementarnych projektów, po jednym w każdym z województw Polski Wschodniej.

³⁵ Do 1 października 2008 r., zadania wynikające z pełnienia przez Ministra Rozwoju Regionalnego funkcji IK RPO, wykonywał Departament Koordynacji Programów Regionalnych (DKR).

Oceny

Działania Ministra Rozwoju Regionalnego stworzyły podstawy realizacji projektów budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu, w ramach regionalnych programów operacyjnych.

NIK zwraca uwagę na niskie wartości zakładanych wskaźników produktu i rezultatu osiągnięte dotychczas w wyniku realizacji tych projektów.

Ustalenia

W ramach monitorowania projektów dotyczących budowy infrastruktury szerokopasmowej, IK RPO identyfikowała problemy związane z ich realizacją oraz podejmowała inicjatywy mające na celu wspieranie przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy województw. Między innymi, w 2010 r., Ministerstwo podjęło się roli organizatora i koordynatora prac dotyczących grupowej notyfikacji pomocy publicznej w indywidualnych projektach³⁶. Ponadto we współpracy z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędem Komunikacji Elektronicznej oraz przedstawicielami Komisji Europejskiej i Inicjatywy JASPERS, MRR zorganizowało spotkania robocze i warsztaty dla beneficjentów dotyczące sieci szerokopasmowych realizowanych w ramach RPO. Przedmiotem tych przedsięwzięć były między innymi zagadnienia dotyczące procedur i zasad przyznawania pomocy publicznej, zamówień publicznych oraz problemów związanych z realizacją projektów sieci szerokopasmowych.

Według stanu na 31 sierpnia 2011 r., na realizację działań/priorytetów w dziesiątej kategorii interwencji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – Infrastruktura telekomunikacyjna (w tym budowa sieci szerokopasmowych) w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych, zostały zaplanowane środki w kwocie 2 304 464,7 tys. zł³⁷. Łączna wartość podpisanych umów w tej kategorii wyniosła 1 508 923,2 tys. zł, w tym łączna wartość dofinansowania ze środków UE wyniosła 1 018 834,4 tys. zł.

Według umów na realizację projektów w ramach dziesiątej kategorii interwencji (między innymi na budowę infrastruktury sieci szerokopasmowych), zawartych do dnia zakończenia kontroli NIK przez zarządy województw z beneficjentami, wartości wskaźników produktu i rezultatu³⁸ były wysokie. Określona w umowach łączna długość sieci szerokopasmowej Internetu (wskaźnik produktu), wyniosła 12 930 km i istotnie przewyższała wartość docelową zakładaną w RPO, tj. 3 470 km. Realizacja projektów objętych umowami ma zapewnić dostęp do Internetu 4 042,8 tys. osobom (wskaźnik rezultatu), przy pierwotnym założeniu, że dostęp ten uzyska docelowo 4 692 tys. osób.

NIK zwraca uwagę na niskie rzeczywiste wartości wskaźników produktu i rezultatu, wyliczone na podstawie zatwierdzonych wniosków o płatność końcową dla zakończonych projektów. Według danych zamieszczonych w Krajowym Systemie Informatycznym Monitoringu i Kontroli Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (KSI SIMIK) na 5 października 2011 r., łączna długość wybudowanej sieci dystrybucyjnej dla szerokopasmowego dostępu do Internetu wyniosła zaledwie 42 km, co stanowiło 1,2% pierwotnie zakładanej wartości docelowej³⁹, natomiast liczba osób, które

³⁶ „Grupowa” notyfikacja polega na powiadomieniu Komisji Europejskiej o udzieleniu pomocy publicznej dla połączonych indywidualnych projektów o podobnych lub analogicznych cechach.

³⁷ Na podstawie danych przekazanych przez MRR, według kursu 4,15 zł/euro.

³⁸ Oszacowanie wartości wskaźników produktu i rezultatu na podstawie podpisanych umów, według danych z 5 października 2011 r., zamieszczonych w KSI SIMIK.

³⁹ Według *Monitora regionalnego – stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 na dzień 31 grudnia 2011 r.* (str. 30), łączna długość sieci Internetu szerokopasmowego, wybudowanej w ramach projektów realizowanych w RPO – wyniosła ok. 82 km. http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Documents/RPO_stanwdrazania_17012012.pdf

uzyskały możliwość dostępu do Internetu, wynosiła 154 109, czyli 3,3% pierwotnie zakładanej wartości docelowej.

Według danych KSI SIMIK z 31 sierpnia 2011 r., wartość poniesionych wydatków ogółem, wykazanych we wnioskach o płatności złożonych przez beneficjentów umów w ramach dziesiątej kategorii interwencji, wyniosła łącznie 117 585,2 tys. zł, z tego zrefundowano ze środków UE łącznie 88 744,6 tys. zł.

Powyższe dane odzwierciedlają fakt, iż niewiele z projektów zostało zakończonych, a większość z nich znajdowała się w trakcie realizacji. Według wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez przedstawicieli DKR⁴⁰, trudności w realizacji projektów w ramach RPO wynikają między innymi z ich rozległości i skomplikowania oraz z konieczności uwzględnienia w nich pomocy publicznej. Ponadto zwrócono uwagę na skomplikowanie procedur i długotrwałość postępowań odwoławczych, które mają miejsce w przypadkach postępowań przetargowych.

W ocenie NIK, zarówno podmioty zaangażowane w realizację RPO, jak i beneficjenci, powinni przewidywać możliwe zagrożenia i odpowiednio wcześniej podejmować właściwe działania zaradcze.

Wnioski

W wystąpieniu do Ministra Rozwoju Regionalnego NIK wniosowała o zintensyfikowanie działań w celu osiągnięcia zakładanych wskaźników dla projektów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych realizowanych w ramach RPO.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Rozwoju Regionalnego poinformował, że biorąc pod uwagę potrzebę podniesienia realizacji wskaźników produktu i rezultatu, zamierza kontynuować i rozwijać takie działania jak: bieżące monitorowanie stanu wdrażania projektów między innymi w celu określenia kwestii mogących zagrozić ich realizacji zgodnie z harmonogramem; przygotowanie, wydawanie i upowszechnianie opinii oraz najlepszych praktyk dotyczących wdrażania projektów związanych z budową sieci Internetu szerokopasmowego; wspieranie beneficjentów w procesie notyfikacji pomocy publicznej; udział w pracach innych instytucji mogących sprzyjać efektywności realizacji projektów.

3.2.2.3 Realizacja działania 8.4 PO IG Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”

*Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*⁴¹ przewiduje, że realizacja działania 8.4 PO IG ma zapewnić osiągnięcie w 2015 r. następujących wskaźników: liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu szerokopasmowego⁴² na odcinku „ostatniej mili” – 2,5 tys. (wskaźnik produktu⁴³), liczba podmiotów

⁴⁰ Pismo Dyrektora DKR z 27 października 2011 r. (DKR-II-82623-25-MTo/11) oraz pismo Zastępcy Dyrektora DKR z dnia 13 października 2011 r. (DKR-VI-073-24-MO/11).

⁴¹ Dokument opracowany dla potrzeb Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r., dalej także: *Szczegółowy Opis Priorytetów PO IG*.

⁴² Przy zastosowaniu różnych technik przekazu (przewodowych, radiowych, optycznych i w podczerwieni) umożliwiających użytkownikowi końcowemu dostęp do informacji z przepływnością nie mniejszą niż 2 Mbit/s.

⁴³ Wartość bazowa – 0.

trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji programu – 100 tys. (wskaźnik rezultatu⁴⁴).

Oceny

NIK ocenia pozytywnie działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie wykonywania obowiązków IP dla ósmej osi priorytetowej PO IG.

Podobnie NIK ocenia działania Ministra Rozwoju Regionalnego jako IZ w powyższym Programie.

NIK zwraca uwagę na niski stopień zaawansowania działania 8.4 PO IG stwarzający ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji realizował zadania Instytucji Pośredniczącej dla ósmej osi priorytetowej PO IG. Do jego obowiązków należało między innymi⁴⁵ wdrażanie działania 8.4 *Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”*, w tym organizacja naboru wniosków o dofinansowanie projektów oraz udział w ich ocenie, przygotowywanie rocznych planów działań informacyjnych i promocyjnych, monitorowanie oraz gromadzenie informacji na temat wykorzystania funduszy strukturalnych w zakresie społeczeństwa informacyjnego, kontrola realizacji osi priorytetowej/operacji, w tym kontrola realizacji poszczególnych, dofinansowanych projektów.

Minister Rozwoju Regionalnego pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej dla PO IG, w tym dla działania 8.4. Od 12 października 2007 r., obowiązki IZ w imieniu Ministra były wykonywane przez Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności MRR (DKI). Do obowiązków tych należało między innymi przygotowanie dokumentów programowych, projektów prawnych umożliwiających wdrożenie PO IG, organizacja systemu zarządzania i kontroli oraz monitorowanie i ocena realizacji programu.

Ustalenia

Z umów na realizację projektów w ramach działania 8.4, zawartych do 30 września 2011 r. wynika, że w 2015 r. liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili” powinna wynieść 135, natomiast liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji programu – 97 tys. Wskaźniki te będą zatem niższe od pierwotnie zakładanych w Programie.

Kontrola wykazała, że dotychczasowe wartości wskaźników osiągnięte w wyniku realizacji projektów podjętych w ramach działania 8.4. są niskie. Według stanu na koniec I półrocza 2011 r., zaledwie siedem podmiotów rozpoczęło dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili” (zakładana wartość docelowa tego wskaźnika wynosi 2,5 tys.). Liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji działania wynosiła zaledwie 1 639 (zakładana wartość docelowa tego wskaźnika wynosi 100 tys.).

W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono pięć naborów wniosków o dofinansowanie projektów⁴⁶, w wyniku których 208 wniosków zostało zatwierdzonych przez IZ (proponowana wysokość dofinansowania 245 443,7 tys. zł, tj. 31% zaplanowanych środków). W ocenie NIK, przy

⁴⁴ Wartość bazowa – 0.

⁴⁵ Porozumienie w sprawie systemu realizacji PO IG, 2007–2013 dla siódmej i ósmej osi priorytetowej, zawarte 16 maja 2007 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁴⁶ Po zakończeniu kontroli został rozpoczęty kolejny nabór, z terminem składania wniosków od 31 października do 31 grudnia 2011 r.

dotychczasowej częstotliwości przeprowadzania naborów wniosków (dwa w roku), w czterech naborach, które zostaną przeprowadzone w latach 2012–2013, będą musiały zostać zatwierdzone wnioski o dofinansowanie z puli pozostałych 69% zaplanowanych środków.

Pomimo upływu czterech lat od zatwierdzenia PO IG, stan wykorzystania środków dla działania 8.4 wynosi 35,4% (według wartości projektów zatwierdzonych do dofinansowania) oraz 19,0% według zawartych umów, natomiast zrealizowane płatności na rzecz beneficjentów stanowią 0,63% alokacji⁴⁷. Według danych KSI SIMIK z 31 sierpnia 2011 r., płatności dokonane na rzecz beneficjentów tych umów wyniosły 5 192,2 tys. zł.

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

Dotychczasowy niski stan realizacji projektów w działaniu 8.4 wynika między innymi z niewielkiego rzeczowego zaawansowania budowy regionalnych sieci szerokopasmowych (dystrybucyjnych) w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). Brak sieci dystrybucyjnych uniemożliwia uruchamianie przez potencjalnych beneficjentów budowy odcinków tzw. „ostatniej mili”. W rezultacie, opóźnienia w budowie sieci regionalnych mogą w istotnym stopniu oddalić perspektywę budowy sieci dostępowych, co zostało już w 2009 r. zasygnalizowane w raporcie⁴⁸ Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji Programu „Polska Cyfrowa”, z marca 2009 r.

Inną przyczyną zmniejszenia tempa realizacji działania 8.4, było występowanie zjawiska tzw. „blokowania miejscowości”, polegającego na zgłaszaniu do konkursów projektów obejmujących duże obszary, np. 100 miejscowości w jednym projekcie, przy deklaracji wnioskodawcy o zamiarze podłączenia do Internetu niewielkiej liczby użytkowników. Jednocześnie IZ nie przyznawała dofinansowania innym przedsiębiorcom, zainteresowanym dostarczaniem Internetu szerokopasmowego na tym samym terenie. W założeniu miało to wyeliminować ryzyko wielokrotnego dofinansowania na danym obszarze i było zgodne z zapisami PO IG, według których dofinansowanie mogło być udzielane wyłącznie na obszarach tzw. „białych plam”, na których usługi dostępu do Internetu nie były świadczone przez żadnego operatora. Zasada ta została przyjęta w wyniku braku rzetelnych źródeł informacji o pokryciu terytorium Polski infrastrukturą szerokopasmowego dostępu do Internetu⁴⁹.

Problem „blokowania miejscowości” został ostatecznie rozwiązany we współpracy MRR z pozostałymi instytucjami zaangażowanymi⁵⁰ w realizację działania 8.4, w wyniku której zostały określone nowe kryteria wyboru wniosków o dofinansowanie, zaakceptowane przez Komitet Monitorujący PO IG w dniu 22 czerwca 2011 r. Zgodnie z tymi kryteriami, podstawą decyzji o przyznaniu dofinansowania jest tzw. stopień nasycenia usługami szerokopasmowego dostępu do Internetu⁵¹.

⁴⁷ Według stanu na 30 września 2011 r.

⁴⁸ Raport, str. 28. W dokumencie tym wskazano także na zróżnicowanie stanu zaawansowania przygotowań do budowy regionalnych sieci szerokopasmowych w poszczególnych województwach, konieczność intensyfikacji działań w tym zakresie oraz wymiany doświadczeń i podejmowanie wspólnych inicjatyw.

⁴⁹ Według wyjaśnień udzielonych NIK w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA (pismo z 15 września 2011 r.).

⁵⁰ MSWiA, UKE oraz Władza Wdrażająca Programy Europejskie.

⁵¹ Pozytywnie mogą zostać rozpatrzone wnioski dotyczące budowy sieci w miejscowościach, w których poziom nasycenia usługami o przepustowości min. 2 Mb/s będzie niższy niż 30%, przy czym, przy składaniu wniosku, operator ma podać liczbę użytkowników końcowych planowanych do podłączenia w każdej miejscowości objętej projektem.

Niski poziom wykorzystania środków w ramach działania 8.4 PO IG wynika również z późnego uruchomienia projektów (pod koniec 2008 r.), uwarunkowanego opracowaniem programu regulującego zasady udzielania wsparcia przedsiębiorcom. Ponadto w pierwszych naborach przeprowadzonych w latach 2008 i 2009 została złożona niewielka liczba wniosków o dofinansowanie.

Wnioski

W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji i Ministra Rozwoju Regionalnego NIK wnioskowała o zintensyfikowanie działań w celu osiągnięcia zakładanych wskaźników.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował o sposobie realizacji wniosków NIK, w tym między innymi o tym, że:

- do końca 2011 r. odbyło się sześć naborów wniosków o dofinansowanie projektów w ramach działania 8.4 PO IG, a do końca kontraktacji planowane są kolejne trzy nabory. Ponadto, na zintensyfikowanie budowy sieci w ramach tego działania ma mieć wpływ wdrożenie projektu systemowego oraz rozpoczęcie realizacji projektów w ramach RPO, a także zlikwidowanie zjawiska „blokowania miejscowości”.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Rozwoju Regionalnego stwierdził, że w zakresie zintensyfikowania działań mających na celu osiągnięcie zakładanych wskaźników dla projektów dotyczących szerokopasmowego dostępu do Internetu, Instytucja Zarządzająca PO IG uznaje za zasadne oceny i uwagi NIK. Jednocześnie Minister poinformował, że po zakończeniu w grudniu 2011 r. tzw. przeglądu śródkresowego PO IG, w programie zostały wprowadzone zmiany dotyczące między innymi monitorowania osi priorytetowych oraz, że obecnie zakładana liczba inwestycji planowanych do realizacji w ramach działania 8.4, umożliwi pełne wykorzystanie alokacji (200 mln euro) i osiągnięcie wskaźnika rezultatu (100 tys. osób).

Ponadto Minister Rozwoju Regionalnego poinformował, że w ramach powyższego przeglądu wprowadzony został nowy wskaźnik pn. liczba inwestycji w budowę szerokopasmowego dostępu do Internetu o wartości 800. W celu zapewnienia spójności informacji dotyczących wskaźników produktu dla działania 8.4 w 15 wersji *Szczegółowego opisu priorytetów PO IG*, ma zostać zmieniona wartość docelowa dotychczasowego wskaźnika – z 2500 na 800.

3.2.2.4 Realizacja projektu systemowego w ramach ósmej osi priorytetowej PO IG *Spółeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki*

W PO IG a także w *Szczegółowym Opisie Priorytetów PO IG*⁵² założono wsparcie dla działań podejmowanych w ramach tego programu w postaci projektu systemowego. Projekt ten miał polegać między innymi na prowadzeniu działań koordynacyjnych na poziomie strategicznym w celu ograniczenia barier w dostępie do Internetu, wspieraniu potencjalnych beneficjentów w zakresie prowadzonych inwestycji oraz zwiększeniu dostępu do wiedzy i innowacyjnych rozwiązań technologicznych (wsparcie doradcze).

Potrzeba wyasygnowania środków finansowych w formie projektu systemowego dla ósmej osi priorytetowej PO IG oraz powierzenia jednemu podmiotowi funkcji koordynatora działań, została wskazana przez Zespół ds. realizacji Programu „Polska Cyfrowa”, we wzmiankowanym raporcie z marca

⁵² Realizacja projektu systemowego została przewidziana w opisie działania 8.3 PO IG *Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion*, miała służyć zapewnieniu efektywnego wdrażania oraz koordynacji zadań realizowanych również w ramach działania 8.4.

2009 r. W ocenie Zespołu, konieczne było zapewnienie synergii między inwestycjami w infrastrukturę szerokopasmowego dostępu do Internetu prowadzonymi w RPO i PO RPW, a inwestycjami „ostatniej mili” finansowanymi ze środków PO IG.

Oceny

NIK ocenia negatywnie stan zaawansowania projektu systemowego. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały zrealizowane trzy zadania ujęte w projekcie, warunkujące dalszy postęp w jego realizacji.

Uruchomienie projektu systemowego nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do zaawansowania projektów inwestycyjnych w ramach programów operacyjnych.

Ustalenia

W latach 2009–2011 Komisja Oceniająca Projekt (KOP) powoływana przez Instytucję Pośredniczącą (MSWiA) rozpatrzyła cztery wnioski o dofinansowanie realizacji projektu systemowego⁵³. Pomimo pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej wydanej przez KOP, w odniesieniu do projektu zgłoszonego przez Urząd Komunikacji Elektronicznej, a także akceptacji tego projektu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁵⁴, Podsekretarz Stanu w MSWiA podjął decyzję o rezygnacji z jego dofinansowania. Jednocześnie zwrócił się do MRR o dokonanie zmiany podmiotu realizującego projekt systemowy wskazując jako beneficjenta – Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Uzasadniając powyższą decyzję, podał między innymi brak wskazania, w jaki sposób realizacja projektu UKE miała przełożyć się na konkretne i wymierne efekty oraz fakt, że projekt ten nie uwzględniał możliwości koordynacji tworzonych sieci z największymi projektami sieciowymi zrealizowanymi bądź realizowanymi ze środków publicznych, takimi jak: Polski Internet Optyczny Pionier i sieć OST112. Zastrzeżenia budziła także konstrukcja budżetu projektu UKE, w którym 40% środków przeznaczono na zarządzanie, 32% na promocję, a jedynie 11% na koordynację.

Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Infrastruktury wskazują, że część powyższych zastrzeżeń odnoszących się do projektu UKE, na przykład nieuwzględnienie możliwości koordynacji z projektami sieciowymi oraz brak wskazania wymiernych efektów koordynacji – była nadal aktualna w stosunku do projektu systemowego przyjętego do realizacji przez MI.

Od 1 kwietnia 2011 r., realizacja projektu systemowego została powierzona Ministrowi Infrastruktury⁵⁵. Zgodnie z harmonogramem zawartym we wniosku o dofinansowanie, złożonym przez MI do Instytucji Pośredniczącej (MSWiA), projekt miał być realizowany od 1 maja 2011 r. do 30 listopada 2015 r.

W związku z przyznaniem dofinansowania dopiero w dniu 1 września 2011 r., wystąpiło opóźnienie w rozpoczęciu projektu. Do dnia zakończenia kontroli w MI, tj. do 8 listopada 2011 r. nie zostały wykonane trzy podstawowe zadania warunkujące postęp w realizacji projektu. Nie został wyłoniony wykonawca „raportu otwarcia”, stanowiącego punkt wyjścia dla działań koordynacyjnych oraz podstawę do zaprogramowania zadań, które będzie realizował podmiot zewnętrzny w celu wsparcia potencjalnych beneficjentów działań 8.3 i 8.4 PO IG, RPO oraz PO RPW.

⁵³ Pierwszy wniosek, o wartości projektu 35 574 tys. zł, złożony przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (WWPE) – został oceniony negatywnie przez KOP. Drugi wniosek, o wartości projektu 79 793 tys. zł, złożony przez UKE, pomimo pozytywnej oceny KOP, nie uzyskał dofinansowania. Natomiast w przypadku trzeciego wniosku, o wartości projektu 37 753 tys. zł, złożonego przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA – jeszcze przed zakończeniem jego oceny została podjęta decyzja o przekazaniu realizacji do Ministerstwa Infrastruktury. Akceptację MSWiA uzyskał czwarty wniosek, o wartości projektu 36 352 tys. zł, sformułowany przez MI i obecnie jest on w trakcie realizacji.

⁵⁴ W dniu 24 marca 2010 r.

⁵⁵ W związku ze zmianą zapisów *Szczegółowego opisu priorytetów PO IG*.

Powyższe było spowodowane tym, iż cena ofert złożonych w postępowaniu przetargowym przekraczała zaplanowane na ten cel środki.

Nie został powołany również Komitet Sterujący oraz dziesięcio-osobowy zespół, który miał zarządzać projektem na wszystkich jego etapach. Do zadań Komitetu Sterującego miało należeć podejmowanie decyzji strategicznych oraz reprezentowanie projektu na poziomie zarządczym.

Przyczyną niepowołania Komitetu Sterującego było niewskazanie przez MSWiA przedstawicieli do jego składu. Natomiast przyczyną niepowołania zespołu zarządzania projektem był brak możliwości utworzenia dodatkowych etatów oraz ograniczenia w zatrudnianiu pracowników spoza resortu.

Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 5 października 2011 r.⁵⁶, MI uzyskało środki na sfinansowanie wynagrodzeń dla 10 etatów korpusu służby cywilnej zaangażowanych w realizację projektu. W dniu 3 listopada 2011 r. zawarto umowę partnerską z podmiotem zewnętrznym⁵⁷, wyłonionym w drodze konkursu, który ma wykonać zadania ujęte w projekcie o wartości 15 082 tys. zł⁵⁸ (między innymi opracowanie programu edukacji cyfrowej, przeszkolenie liderów lokalnych, przygotowanie i realizację szkoleń e-learningowych).

Wnioski

W wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji NIK wnioskowała o:

- zapewnienie efektywnej realizacji projektu systemowego.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował o sposobie realizacji wniosków NIK, w tym między innymi o tym, że:

- zakończone zostały dwa, spośród trzech opóźnionych zadań ujętych w projekcie systemowym warunkujące dalszy postęp projektu, trzecie z nich jest w trakcie realizacji.

3.2.3 Wyniki kontroli działań na rzecz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu, podejmowanych przez administrację samorządową

Oceny

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, dotychczasowe działania zarządów województw w zakresie objętym kontrolą.

Ustalenia

Poddane analizie przez NIK strategię rozwoju województw, opracowane na podstawie art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁹, zakładały realizację zadań związanych z budową i rozwojem infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu. Ponadto, w czterech województwach przyjęto inne dokumenty o charakterze strategicznym lub operacyjnym, które uzupełniały lub uszczegóławiały strategię rozwoju województw w obszarze rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w tym w zakresie budowy sieci szerokopasmowych (wielkopolskie: *Program Operacyjny rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie wielkopolskim w latach 2007–2013*, podkarpackie: *Cywilizacyjny Skok Podkarpacia – Strategia Informatyzacji Województwa Podkarpackiego*,

⁵⁶ Decyzja w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2011 r. Nr IP6/4135/18BE/37/DKO/11/PHMJ/7986.

⁵⁷ Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” z siedzibą w Tarnowie.

⁵⁸ Całkowity koszt realizacji projektu wynosi 36 352 tys. zł.

⁵⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

mazowieckie: *Strategia e-Rozwoju*, świętokrzyskie: *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Świętokrzyskiego na lata 2005–2013*).

W trzech województwach stwierdzono uchybienia dotyczące procesu monitorowania realizacji dokumentów strategicznych.

Zarząd województwa podkarpackiego nie dokonywał w latach 2007–2010 analiz i ocen realizacji celów strategii rozwoju województwa oraz *Strategii Informatyzacji Województwa Podkarpackiego*. Dopiero w 2011 r., w Departamencie Strategii i Planowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego został organizacyjnie wydzielony Oddział monitoringu, odpowiedzialny między innymi, za analizowanie stanu realizacji zadań określonych w strategii.

Z kolei Zarząd województwa lubelskiego nie monitorował trzech z czterech wskaźników realizacji celu operacyjnego 1.6 – Rozwój społeczeństwa informacyjnego. Sporządzane w latach 2006–2009 raporty, nie zawierały danych liczbowych dotyczących: długości publicznej sieci szerokopasmowej, publicznych punktów dostępu do Internetu oraz podmiotów wchodzących w skład ustandaryzowanych systemów informatycznych. Przyczyną braku monitoringu był brak dostępności danych niezbędnych do ustalenia wartości przyjętych wskaźników.

Podobna sytuacja miała miejsce w województwie świętokrzyskim. Odpowiedzialny za monitoring Oddział Programowania Strategicznego i Analiz Urzędu Marszałkowskiego posiadał dane dla trzech spośród czterech przyjętych wskaźników liczbowych: przedsiębiorstw posiadających dostęp do Internetu (dane za 2007 i 2008 r.), gospodarstw domowych wyposażonych w komputery (dane od 2006 do 2008 r.) oraz gospodarstw domowych korzystających z szerokopasmowego dostępu do Internetu (dane od 2005 r. do 2008 r.).

Oddział nie dysponował natomiast danymi dotyczącymi wskaźnika podmiotów gospodarczych wykorzystujących nowoczesne technologie informacyjno–telekomunikacyjne. Ponadto, Urząd nie przeprowadzał kompleksowej analizy danych GUS w przedmiotowym zakresie ani też oceny realizacji strategii rozwoju województwa.

Spośród siedmiu samorządów województw objętych kontrolą NIK, pięć (województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko–mazurskie), uczestniczyło w realizacji projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej* w ramach działania II.1 PO RPW.

W związku z tym *Projektem* zaplanowano dla poszczególnych województw wybudowanie sieci o długości: lubelskie – 2 908 km, podkarpackie – 2 006 km, podlaskie – 1 882 km, świętokrzyskie – 1 410 km oraz warmińsko–mazurskie – 2 280 km.

We wszystkich województwach opracowano i przedłożono do Instytucji Pośredniczącej, tj. Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, wnioski o dofinansowanie, które uzyskały pozytywne oceny formalne i merytoryczne. Wszyscy beneficjenci podpisali umowy warunkowe o dofinansowanie realizacji projektów⁶⁰. Łączna wartość projektów wynosi 1 453 499,1 tys. zł. w tym wydatków kwalifikowanych 1 196 895,7 tys. zł, z czego 1 017 361,3 tys. zł będzie pochodziło ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, 119 689,6 tys. zł z budżetu państwa a 59 844,8 tys. zł będzie stanowił wkład własny samorządów. Ponadto zarządy województw współpracowały z MRR, przy opracowywaniu dokumentacji niezbędnej dla realizacji projektów (konsultacje studiów wykonalności).

NIK ocenia negatywnie fakt, że do końca 2011 r. w żadnym z województw nie wybrano inżyniera kontraktu i nie rozpoczęto realizacji drugiej fazy projektu obejmującej prace inwestycyjne⁶¹. Było

⁶⁰ Lubelskie – 21 stycznia 2011 r., podkarpackie – 11 marca 2011 r., podlaskie – 15 kwietnia 2011 r., świętokrzyskie – 27 stycznia 2011 r., warmińsko – mazurskie – 16 listopada 2010 r.

⁶¹ II faza projektu obejmuje roboty budowlane, dostawy i instalacje sprzętu oraz testowanie i uruchamianie.

to spowodowane opóźnieniem w opracowaniu ostatecznej wersji studiów wykonalności *Projektu SSPW* oraz brakiem notyfikacji pomocy publicznej, co należało do gestii MRR.

Zgodnie z obowiązującymi harmonogramami, zawartymi w studiach wykonalności, wybór inżyniera kontraktu miał nastąpić do końca IV kw. 2011 r.

Powyższe opóźnienie w rozpoczęciu rzeczowej realizacji projektu może mieć negatywny wpływ na jego terminowe zakończenie i osiągnięcie zakładanych efektów. Proces inwestycyjny wiąże się z występowaniem różnych ryzyk, np. wydłużenie postępowań przetargowych związane z ewentualnymi procedurami odwoławczymi. Skumulowanie działań w wielu obszarach w tym samym czasie (termin realizacji projektu jest taki sam we wszystkich województwach), może skutkować niewystarczającą liczbą wykonawców niezbędnych dla prawidłowej i terminowej realizacji prac.

Projekty dotyczące budowy sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu zostały uwzględnione również w regionalnych programach operacyjnych. Na działania w ramach 10 kategorii interwencji (między innymi budowa sieci szerokopasmowych) w ramach RPO, w latach 2007–2013 przeznaczono około 2,3 mld zł, w tym planowana wartość dofinansowania ze środków EFRR w tych projektach ma wynieść około 1,6 mld zł.

Według danych na 31 lipca 2011 r., zaplanowano do realizacji 93 projekty z zakresu budowy sieci szerokopasmowych, w tym: sieć komercyjna, sieć na użytek własny jednostek samorządu terytorialnego, sieć na użytek placówek edukacyjnych oraz medycznych. Spośród nich, w 21 projektach z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego i wielkopolskiego) planowana jest notyfikacja pomocy publicznej przez KE, natomiast 18 projektów z 10 województw (dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, warmińsko–mazurskiego i wielkopolskiego) ma być realizowane na podstawie rozporządzenia MRR z dnia 7 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo–rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego w ramach regionalnych programów operacyjnych⁶².

W wariantcie mieszanym, tj. zakładającym budowę sieci głównie na potrzeby własne, planowanych jest do realizacji 12 projektów z województwa śląskiego, z możliwością równoczesnego ułożenia infrastruktury na potrzeby operatorów.

W 42 projektach nie przewidywano wystąpienia pomocy publicznej. Projekty realizowane w RPO dotyczą budowy lub rozbudowy regionalnych i lokalnych szerokopasmowych sieci szkieletowych lub dystrybucyjnych z dopuszczeniem łącznie z nimi budowy lub rozbudowy sieci dostępowych.

W trzech objętych kontrolą województwach realizowane były projekty regionalnych sieci szerokopasmowych (mazowieckie – projekt *Internet dla Mazowsza – Projekt IDM*, świętokrzyskie – *E–świętokrzyskie – budowa miejskich sieci światłowodowych jst*, wielkopolskie – *Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa – Projekt WSS*).

NIK oceniła pozytywnie działania podejmowane przez samorządy województw w celu realizacji projektów. Wprawdzie przypadku dwóch z nich (*Projektu IDM* oraz *Projektu WSS*), stwierdzono opóźnienia w realizacji, jednak były one spowodowane czynnikami niezależnymi od zarządów województw.

Całkowita wartość *Projektu IDM*⁶³, według wniosku o dofinansowanie, wynosi 493 339,4 tys. zł, w tym ze środków EFRR 340 939,4 tys. zł. Samorząd województwa mazowieckiego złożył 31 grudnia

⁶² Dz. U. Nr 214, poz. 1661.

⁶³ Projekt zakłada wybudowanie sieci światłowodowej w oparciu o dwie warstwy: szkieletowa i dystrybucyjną. Podstawowe parametry inwestycji: długość sieci: 3680 km, liczba węzłów szkieletowych – 42, liczba punktów dystrybucyjnych – 264.

2010 r., w terminie zgodnym z harmonogramem *Projektu IDM* – wniosek o dofinansowanie do Instytucji Pośredniczącej II stopnia, tj. Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych. Wniosek ten uzyskał pozytywną ocenę formalną i merytoryczną i został w dniu 7 czerwca 2011 r. zatwierdzony do realizacji przez Zarząd Województwa⁶⁴. Podpisanie umowy o dofinansowanie będzie możliwe po zakończeniu procesu notyfikacji przez Komisję Europejską. W dniu 4 sierpnia 2011 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przekazał do KE wniosek prenotyfikacyjny projektu.

NIK stwierdziła opóźnienia w realizacji *Projektu IDM*. Zgodnie z obowiązującym harmonogramem⁶⁵ w 2011 r. (kwartały I – III), powinien być dokonany i zakończony wybór generalnego wykonawcy inwestycji wraz z podpisaniem umowy, poprzedzony ogłoszeniem i rozstrzygnięciem stosownych przetargów (kw. I – II). W III kw. 2011 r. powinny rozpocząć się prace nad projektem sieci światłowodowej. Harmonogram ten nie jest jednak realizowany ponieważ, jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, wymienione działania wiążą się z zaangażowaniem znacznych środków finansowych, a brak podpisanej umowy o dofinansowanie projektu uniemożliwia wydatkowanie środków na ten cel.

Samorząd województwa mazowieckiego podjął starania w celu zawarcia tzw. umowy warunkowej o dofinansowanie *Projektu IDM*. Umowa ta została podpisana po zakończeniu kontroli NIK w Urzędzie Marszałkowskim, w dniu 28 września 2011 r. Do umowy załączono zaktualizowany harmonogram realizacji projektu.

W ramach *Projektu WSS* założono wybudowanie sieci Internetu szerokopasmowego o długości 4 004,72 km wraz z 607 węzłami telekomunikacyjnymi, w technologii tzw. sieci nowej generacji, tj. o przepustowości powyżej 30–40 Mbit/s. Projekt przewiduje zapewnienie do 2013 r. możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu dla 3,3 mln mieszkańców Wielkopolski. Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie *Projektu*, jego rzeczowa realizacja miała się rozpocząć 1 września 2011 r., pod warunkiem wydania przez Komisję Europejską decyzji zezwalającej na udzielenie pomocy publicznej⁶⁶.

Do czasu zakończenia kontroli NIK *Projekt WSS* pozostawał nadal w fazie przygotowania do realizacji – w planowanym terminie nie rozpoczęto budowy sieci szerokopasmowej (między innymi nie wyłoniono wykonawcy sieci w terminie określonym w studium wykonalności).

Wpływ na opóźnienie rozpoczęcia realizacji *Projektu WSS* miało opublikowanie przez UKE dopiero w czerwcu 2011 r. *Raportu pokrycia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną zrealizowanymi w 2010 r. i planowanymi w 2011 r. inwestycjami oraz budynkami umożliwiającymi kolokację*⁶⁷. Dane wynikające z tego raportu posłużyły do sporządzenia dokumentacji prenotyfikacyjnej i zostały uwzględnione w dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji, poddanej konsultacjom publicznym, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej⁶⁸.

NIK oceniła pozytywnie działania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego służące zmniejszeniu ryzyka nieterminowej realizacji projektu. W sierpniu 2011 r. Urząd wystąpił do KE o zgodę na realizację procedur wyboru inżyniera kontraktu, wykonawcy oraz operatora infrastruktury sieciowej – jeszcze przed wydaniem decyzji notyfikacyjnej.

⁶⁴ Uchwała Nr 1101/50/11 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2011 r.

⁶⁵ Załączonym do wniosku o dofinansowanie.

⁶⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. U. UE L z dnia 27 marca 1999 r., Nr 83 s. 1–9).

⁶⁷ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/44/18/44186/Raport_pokrycia_RP_UKE.pdf

⁶⁸ Komunikat Komisji Europejskiej dot. wytycznych wspólnotowych w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych (Dz. U. UE C z dnia 30 września 2009 r. Nr 235 s. 7)

Wnioski

W wystąpieniach do marszałków pięciu województw (lubelskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie) NIK wnioskowała między innymi o:

- podjęcie działań umożliwiających terminową realizację projektów budowy sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu zgodnie z harmonogramami (*Projekt Internet dla Mazowsza, Projekt Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*),
- podjęcie działań w celu pełnego wykorzystania alokacji przeznaczonej na realizację projektów budowy sieci szerokopasmowych,
- przyjęcie wskaźników realizacji strategii, umożliwiających zarządom województw rzetelne prowadzenie ich monitoringu,
- zaktualizowanie dokumentów strategicznych.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne marszałkowie województw poinformowali o przyjęciu do realizacji wszystkich wniosków. Do czasu sporządzenia niniejszej informacji o wynikach kontroli dwa wnioski zostały zrealizowane, natomiast pozostałe były w trakcie realizacji.

3.2.4 Wyniki kontroli wdrażania projektu Polskiej Biblioteki Internetowej

3.2.4.1 Działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ocena

NIK ocenia negatywnie sposób realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu *Rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej, ujętego w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010*.

Ustalenia

MSWiA przejęło projekt rozwoju PBI od Ministerstwa Nauki i Informatyzacji⁶⁹ 31 października 2005 r. i prowadziło go do końca 2007 r.⁷⁰

Łączne wydatki związane z finansowaniem projektu PBI wyniosły 10 027 tys. zł⁷¹, w tym wydatki MSWiA wyniosły co najmniej 3 902 tys. zł⁷². Wydatki poniesione przez MSWiA zostały przeznaczone na pokrycie kosztów: digitalizacji publikacji książkowych (przekształcenie do postaci cyfrowej poprzez skanowanie), utrzymania domeny lkonka (koszt abonamentu) oraz skompletowania i rozmieszczenia materiałów promujących PBI.

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

⁶⁹ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 220, poz. 1897), zgodnie z którym dział administracji rządowej pn. Informatyzacja wszedł w zakres działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Poprzednio dział ten należał do właściwości Ministra Nauki i Informatyzacji.

⁷⁰ Stosownie do rozporządzenia w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010, realizacja działania *Rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej* została powierzona od 2008 r. Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przekazywanie przez MSWiA zasobów PBI do MKiDN zostało zakończone 29 października 2008 r.

⁷¹ Wydatki poniesione w latach 2003–2011 w okresie realizacji projektu kolejno przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, MSWiA, MKiDN i Bibliotekę Narodową.

⁷² Na podstawie informacji przedstawionych przez Biuro Administracyjno-Finansowe MSWiA z 24 sierpnia 2011 r. znak BAF-II-096-14/11.

Ministerstwo nie dysponowało dokumentacją dotyczącą odbioru prac wykonanych w związku z budową PBI, realizowaną przez podmiot zewnętrzny – konsorcjum firm Aram sp. z o.o. oraz Telecom Service s.j. W MSWiA nie został zapewniony właściwy nadzór nad wykonaniem tego zlecenia.

Wyniki analizy zasobów i oprogramowania PBI⁷³ przeprowadzonej przez Bibliotekę Narodową (BN) po przejęciu projektu, wykazały następujące błędy: zeskanowanie publikacji książkowych do plików o formacie „.jpg” w tzw. rozdzielczości ekranowej, nienadających się do długotrwałej archiwizacji; niewystarczającą jakość obrazów cyfrowych⁷⁴; niedostateczne lub niezgodne ze standardami metadane (bibliograficzne opisy publikacji); błędy powstałe w procesie optycznego rozpoznawania tekstu (OCR); braki w skanach, problemy z zakresu prawa autorskiego.

Zastosowane oprogramowanie nie pozwala na dalszy rozwój PBI. Funkcjonalność strony internetowej Biblioteki jest niska, bazująca na platformie serwisu sportowego, a nie na specjalistycznym oprogramowaniu, dedykowanym dla prowadzenia bibliotek cyfrowych.

Funkcjonalność portalu PBI, w świetle standardów spełnianych przez podobne witryny internetowe, nie jest zadowalająca – nie posiada on udogodnień ułatwiających korzystanie z niego przez osoby niewidzące lub słabowidzące, jedynie część plików w formatach „.rtf” oraz „.txt” jest dostępna dla popularnych programów czytających, wykorzystywanych przez te osoby. Część skanów publikacji w PBI jest praktycznie nieczytelna, ponieważ brak jest możliwości powiększenia obrazów na ekranie.

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

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

Stan zasobów PBI przekazanych przez MSWiA 29 października 2008 r. do MKiDN, jak i „przestarzałe standardy” zastosowane przy budowie biblioteki internetowej, stanowiły istotny problem przy podejmowaniu dalszych działań prorozwojowych.

3.2.4.2 Działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Ocena

NIK ocenia negatywnie realizację projektu *Rozwój zasobów Polskiej Biblioteki Internetowej* przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

⁷³ Na podstawie raportu z analizy zasobów PBI przeprowadzonej przez pracowników Zakładu CBN Polona oraz Zakładu Technologii Informatycznych, w okresie od sierpnia 2008 r. do stycznia 2009 r.

⁷⁴ Zaledwie 6,6% publikacji zeskanowano w formacie „.jpg” o wysokiej rozdzielczości.

Ustalenia

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przejęło projekt Polskiej Biblioteki Internetowej od MSWiA w dniu 1 stycznia 2008 r.⁷⁵

W 2008 r., na podstawie protokołów zdawczo–odbiorczych, MKiDN przejmowało składniki materialne i niematerialne PBI, w tym zasoby cyfrowe, oprogramowanie komputerowe wraz z licencjami, sprzęt komputerowy i serwerowy oraz dokumenty, a także prawo do domeny „pbi.edu.pl”⁷⁶.

Ministerstwo powierzyło obsługę PBI Bibliotece Narodowej, przekazując w czerwcu 2008 r. przejęte od MSWiA składniki majątku ruchomego⁷⁷ oraz w listopadzie 2008 r. dokumentację PBI.

Negatywny wpływ na zarządzanie projektem PBI przez Ministerstwo, miał stan zasobów i oprogramowania biblioteki przekazanych przez MSWiA, opisany w poprzednim punkcie.

Od czasu przejścia biblioteki przez MKiDN nie nastąpiła poprawa jej użyteczności dla czytelników, a aktualizacja zawartości miała ograniczony zakres. Nie zostały także zapewnione wystarczające środki na dalsze finansowanie projektu PBI.

Powierzenie Bibliotece Narodowej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nowego zadania dotyczącego prowadzenia PBI, nie zostało powiązane z przekazaniem środków finansowych na ten cel. W propozycjach planów finansowych na lata 2009–2011 przedkładanych do Ministerstwa, Biblioteka Narodowa kilkakrotnie wnioskowała o zwiększenie dotacji w związku z przejściem nowych zadań (w tym dotyczących PBI)⁷⁸, a także informowała o braku wystarczających środków na podjęcie modernizacji PBI⁷⁹.

MKiDN nie podejmowało jakichkolwiek decyzji, co do dalszego funkcjonowania PBI, pozostawiając Bibliotece Narodowej odpowiedzialność za utrzymanie portalu PBI i udostępnianie jego użytkownikom serwisu w niezmienionej formie, nieuwzględniającej rozwoju technologii cyfrowych.

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

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

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie podjął także decyzji, co do funkcjonowania biblioteki i jej docelowego kształtu. Ministerstwo nie określiło celów, założeń i standardów w zakresie funkcjonowania i rozwoju PBI, jak również nie nałożyło na Bibliotekę Narodową konkretnych obowiązków w zakresie prowadzenia prac na rzecz rozwoju funkcjonalności portalu. Nie zostały również określone obowiązki sprawozdawcze Biblioteki Narodowej w powyższym zakresie.

Zasoby PBI przejęte przez MKiDN zawierały 29 245 zeskanowanych publikacji w formatach „.jpg” (17 540) oraz „.rtf” (11 705), w niektórych przypadkach konwertowanych na formaty „.txt” oraz

⁷⁵ Porozumienie z MSWiA z 31 grudnia 2007 r. wynikało z Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010, według którego zadanie związane z PBI zostało powierzone MKiDN.

⁷⁶ Adres strony internetowej Polskiej Biblioteki Internetowej.

⁷⁷ Protokół zdawczo–odbiorczy z 2 czerwca 2008 r. (aneks z 8 lipca 2008 r.).

⁷⁸ Propozycje planów finansowych na lata 2009–2010 przekazane przy pismach: z dnia 31 marca 2008 r., 28 listopada 2008 r., 12 lutego 2009 r., 9 czerwca 2009 r., 13 sierpnia 2009 r., 1 grudnia 2009 r.

⁷⁹ Propozycje planów finansowych na 2011 r. przekazane przy pismach: z dnia 13 sierpnia 2010 r., 1 grudnia 2010 r., 15 marca 2011 r.

„.html”. W 2008 r. zasoby te zostały uzupełnione o 2 826 obiektów, w wyniku prac firmy zewnętrznej⁸⁰ wyłonionej jeszcze w 2007 r. w ramach przetargu ogłoszonego przez MSWiA. W kolejnych latach stan zasobów PBI nie zmieniał się i wynosił 32 071 pozycji. Biblioteka Narodowa udostępniała zasoby PBI oraz prowadziła korespondencję z użytkownikami portalu, nie prowadzono natomiast żadnych prac na rzecz rozwoju portalu PBI.

Biblioteka Narodowa w czasie przejmowania PBI realizowała analogiczny projekt biblioteki cyfrowej o nazwie CBN Polona⁸¹, udostępniający w postaci cyfrowej najważniejsze wydania tekstów literackich i naukowych, dokumenty historyczne, czasopisma, grafiki, fotografie, druki i rękopisy muzyczne oraz mapy pochodzące ze zbiorów BN. Biblioteka ta zawiera łącznie 27 677 obiektów (stan na koniec 2010 r.) i cieszy się dużym zainteresowaniem ze strony użytkowników⁸². Część wspólna PBI i CBN Polona liczy około 2000 reprodukcji cyfrowych.

W 2010 r. Biblioteka Narodowa dokonała kolejnej analizy zasobów PBI. W jej wyniku opracowano listę publikacji kompletnych i niezawierających błędów, z linkami do prezentacji graficznych na stronie PBI oraz listę 6 491 publikacji, dla których możliwa jest częściowo automatyczna konwersja metadanych, ułatwiająca migrację z PBI do CBN Polona. Ponadto sporządzono listę 2806 publikacji, dla których brak jest połączenia między metadanymi a plikami cyfrowymi, co uniemożliwia ich migrację do platformy CBN Polona.

Wyniki powyższej analizy wskazują na możliwość zamieszczenia części zasobu PBI na platformie sprzętowej i programistycznej, którą planowano uruchomić na początku 2012 r.

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

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

Wnioski

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanych do MKiDN wnioskowano o:

- opracowanie oraz wdrożenie planu zagospodarowania zasobów zgromadzonych w postaci PBI,
- rozważenie celowości równoległego prowadzenia dwóch bibliotek cyfrowych przez Bibliotekę Narodową nadzorowaną przez Ministra KiDN.

Realizacja wniosków

Z otrzymanych informacji wynika, że wnioski zostały przyjęte do realizacji. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował między innymi, że planowane jest podjęcie prac w celu włączenia zasobów PBI do CBN Polona.

⁸⁰ Firma Telecomp działająca przy wsparciu ze strony pracowników Zakładu Technologii Informatycznych BN.

⁸¹ Biblioteka Narodowa otworzyła CBN Polona we wrześniu 2006 r.

⁸² Liczba odwiedzin strony według pomiarów wykonanych za pomocą programu Webalizer, wyniosła: w 2010 r. – 749 581, w 2009 r. – 717 864.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 9 czerwca 2011 r. do 9 listopada 2011 r.

Organizacja kontroli

Kontrolę koordynowała Delegatura NIK w Warszawie. W kontroli uczestniczyły Delegatury NIK: w Białymstoku, Lublinie, Kielcach, Olsztynie, Rzeszowie i Poznaniu.

Metodyka prowadzenia kontroli

Opracowanie programu kontroli zostało poprzedzone przez kontrolę rozpoznawczą w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej przeprowadzona w okresie od 12 stycznia do 24 lutego 2011 r.

Na szczeblu administracji rządowej kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Infrastruktury w zakresie ich kompetencji i zadań wynikających z realizacji założeń dokumentów o charakterze strategicznym dotyczących problematyki budowy i rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz roli jaką instytucje te pełnią przy realizacji programów operacyjnych.

Na szczeblu administracji samorządowej kontrolą objęto siedem wybranych samorządów województw realizujących budowę sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu w ramach programów operacyjnych finansowanych z funduszy europejskich, w tym wszystkie samorządy województw biorące udział w realizacji projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej* w ramach PO RPW.

Uzupełnieniem do ustaleń kontroli były informacje pozyskane od 95 jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, w formie ankiet na temat planów i budowy sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu na ich terenie.

4.2 Przebieg kontroli

Zastrzeżenia do protokołu kontroli złożył Minister Rozwoju Regionalnego. Nie było przypadku odmowy podpisania protokołu kontroli przez kierownika jednostki kontrolowanej. Ponadto Dyrektor delegatury NIK w Kielcach odmówił przyjęcia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych w imieniu marszałka województwa świętokrzyskiego, jako złożonych przez osobę nieuprawnioną.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownikom wszystkich kontrolowanych jednostek przekazano wystąpienia pokontrolne. Wystąpienie zawierające oceny, uwagi i wnioski dotyczące kontrolowanej działalności byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury zostało skierowane do Ministra Administracji i Cyfryzacji. Wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości sformułowano we wszystkich wystąpieniach do ministrów oraz w pięciu spośród siedmiu wystąpień skierowanych do marszałków województw.

Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.;
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.;
3. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – Dz. U. Nr 106, poz. 675;
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.;
5. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz. U. Nr .64, poz. 565 ze zm.;
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.;
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.;
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 Dz. U. Nr 61, poz. 415;
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz budynkami umożliwiającymi kolokację – Dz. U. Nr 46, poz. 238;
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego w ramach regionalnych programów operacyjnych – Dz. U. Nr 214, poz. 1661;
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2010 r. w sprawie udzielania przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie pomocy finansowej na dostarczenie usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na odcinku „ostatniej mili” w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. z 2010 r. Nr 170, poz. 1147;
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 października 2008 r. w sprawie udzielania przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie pomocy finansowej na dostarczenie usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. Nr 204, poz. 1280;
13. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 144 z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji Programu „Polska Cyfrowa”, zmienione zarządzeniem Nr 3 z dnia 3 lutego 2011 r.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK	Jednostka w której przeprowadzono kontrolę
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
2.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
3.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
4.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko–Mazurskiego
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
7.	Delegatura NIK w Warszawie	1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 3. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego 4. Ministerstwo Infrastruktury 5. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego

Lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych

L.p.	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Okres
1.	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Ludwik Dorn Janusz Kaczmarek Władysław Stasiak Grzegorz Schetyna Jerzy Miller	od 2005.10.31 do 2007.02.07 od 2007.02.08 do 2007.08.07 od 2007.08.08 do 2007.11.05 od 2007.11.16 do 2009.10.13 od 2009.10.14
2.	Minister Rozwoju Regionalnego	Grażyna Gęsicka Elżbieta Bieńkowska	od 2005.10.31 do 2007.11.15 od 2007.11.16
3.	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Bogdan Zdrojewski	od 2007.11.16
	Minister Infrastruktury	Jerzy Polaczek (Minister Transportu) Cezary Stanisław Grabarczyk	od 2006.05.05 do 2007.11.15 od 2007.11.16
4.	Marszałek Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	2007–2011
5.	Marszałek Województwa Podlaskiego	Janusz Kazimierz Krzyżewski Jarosław Schabieński (p.o.) Dariusz Piątkowski Jarosław Zygmunt Dworzański	do 2007.02.20 od 2007.02.22 do 2007.05.29 od 2007.05.29 do 2008.01.15. od 2008.01.15.
6.	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	od 2006.11.28
7.	Marszałek Województwa Lubelskiego	Krzysztof Grabczuk Krzysztof Hetman	od 2008.01.28 do 2010.12.01 od 2010.12.01
8.	Marszałek Województwa Warmińsko–Mazurskiego	Jacek Protas	od 2006.11.29
9.	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak	od 2005.10.10
10.	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Zygmunt Cholewiński Mirosław Karapyta	od 2006.11.25 do 2010.11.29 od 2010.11.30

Zestawienie danych dotyczących poziomu realizacji programów operacyjnych

Stan na 31 marca 2012 r.

Lp.	Dane	Program		
		16RPO (10 kategoria interwencji)	PO IG (Priorytet 8, działanie 8.4)	PO RPW (działanie II.1)
1.	Alokacja ⁸³	2 620 606 177	707 404 000	1 228 051 925
2.	Wartość podpisanych umów	2 257 258 739 (w tym EFRR 1 476 453 447)	444 017 620 (w tym EFRR 244 468 538)	1 453 499 132 (w tym EFRR 1 017 361 329)
3.	Wartość dokonanych płatności końcowych	216 536 442	12 918 891	343 201
4.	Wartość wskaźnika produktu według umów	Długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego (km) 15 177,4	Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili” ⁸⁴ 220	Długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego (km) 10 599
5.	Wartość wskaźnika produktu faktycznie osiągnięta ⁸⁵	66,1	12	0
6.	Wartość wskaźnika według umów rezultatu	Liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu 5 558 461	Liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji programu 159 257 ⁸⁶	Liczba osób, które uzyskały dostęp do Internetu szerokopasmowego w wyniku realizacji projektów 380 616
7.	Wartość wskaźnika rezultatu faktycznie osiągnięta	160 821	1 859 ⁸⁷	0

⁸³ Alokacja środków UE (EFRR) w złotych, przeliczenie wg kursu 4,1612.

⁸⁴ Dane uzyskane od Władzy Wdrażającej Programy Europejskie.

⁸⁵ Wartości w RPO i PO RPW dla zakończonych projektów z poświadczonych i wprowadzonych do KSI wniosków o płatność końcową; dla PO IG dane uzyskane od Władzy Wdrażającej Programy Europejskie.

⁸⁶ Patrz przypis 2.

⁸⁷ Patrz przypis 2.

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. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Infrastruktury
7. Sejmowa Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Minister Rozwoju Regionalnego
10. Minister Administracji i Cyfryzacji
11. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
12. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
13. Marszałkowie Województw objętych kontrolą