



RPW/39893/2015
Data: 2015-05-15

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

LWA – 4101-024-02/2014

P/14/116

Tekst ujednolicony

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/116 - Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do internetu szerokopasmowego - kontrola sprawdzająca.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler Małgorzata Keller-Boroszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92817 z dnia 15 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,¹ 00-060 Warszawa, ul. Królewska 27

Kierownik jednostki kontrolowanej Andrzej Halicki Minister Administracji i Cyfryzacji od 22 września 2014 r.
Rafał Trzaskowski w okresie od 3 grudnia 2013 r. do 22 września 2014 r.
Michał Boni w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli działania podjęte przez MAiC w latach 2011-2014 na rzecz wykonania wniosków sformułowanych po kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 r. przyczyniły się do realizacji Projektu Systemowego pn. „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu”³ w ramach działania 8.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka⁴ oraz opracowania Narodowego Planu Szerokopasmowego⁵.

NIK zauważa, że pomimo podjętych działań realizacja zaplanowanych wskaźników⁶ na koniec 2014 r. była na relatywnie niskim poziomie. Biorąc pod uwagę, że rok 2015 jest ostatnim rokiem realizacji projektów z perspektywy 2007-2013, istnieje ryzyko ich niezakończenia.

Niepełna realizacja zadań może doprowadzić do niewykorzystania części środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁷ przeznaczonych na budowę internetu szerokopasmowego, na co wskazuje m.in. niski poziom płatności dotychczas dokonanych na rzecz beneficjentów, stanowiący zaledwie 43,7% alokacji dla działania 8.4 i 51,3% dla działania 8.3.

¹ Dalej zwane: MAiC.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Celem Projektu Systemowego jest m.in. koordynacja działań związanych z realizacją projektów szerokopasmowych w ramach PO IG, RPO i PO RPW, zapewnienie działań doradczych i szkoleniowych na rzecz podmiotów realizujących projekty szerokopasmowe. Projekt Systemowy realizowany jest w ramach Działania 8.3 PO IG „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu”. Zakończenie Projektu Systemowego jest przewidziane na koniec 2015 r. Dalej zwany: Projektem Systemowym.

⁴ Dalej zwany: PO IG.

⁵ Dalej zwany: NPS.

⁶ W ramach Działania 8.3: „liczba gospodarstw domowych z grupy docelowej, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego internetu” - 17,1% wartości docelowej; „liczba Jednostek Samorządu Terytorialnego zaangażowanych w realizację działania” - 13,4% wartości docelowej; „liczba utworzonych stanowisk komputerowych dla podmiotów trwale korzystających z internetu, utrzymujących utworzone połączenie przez okres min. 3 lat” - 30,1% wartości docelowej. W ramach Działania 8.4: „liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorców, którzy rozpoczęli dostarczanie internetu szerokopasmowego na ostatniej mill” - 18,8% wartości docelowej; „liczba podmiotów trwale korzystających z internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku programu” - 14,5% wartości docelowej.

⁷ Dalej zwany: EFRR.

Ponadto w toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono przypadki nakładania się budowy sieci dostępowych do internetu na tym samym obszarze, w ramach dwóch różnych Programów Operacyjnych: PO IG i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej⁸.

Stwierdzono również brak rejestru nieprawidłowości - w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006⁹ - podlegających raportowaniu do Komisji Europejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Ministra podejmowane w latach 2011 - 2014 w celu zapewnienia dostępu do internetu szerokopasmowego

Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2011 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Ministerstwie Infrastruktury kontrole działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na rzecz zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego.

W wystąpieniu pokontrolnym¹⁰ skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji¹¹ NIK wniosła, o:

- 1) przyspieszenie opracowania planu realizacji Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 r.¹²,
- 2) opracowanie planów wykonawczych dla dokumentów o charakterze strategicznym,
- 3) zintensyfikowanie działań w celu osiągnięcia zakładanych wskaźników dla Działania 8.4. PO IG,
- 4) zapewnienie efektywnej realizacji Projektu Systemowego.

Minister Administracji i Cyfryzacji przyjął do realizacji¹³ trzy ostatnie wnioski pokontrolne. W przypadku pierwszego wniosku, Minister wskazał okoliczności przemawiające za brakiem zasadności opracowania w 2012 r. planu realizacji ww. strategii.

(dowód: akta kontroli Tom I str.132-144)

W zakresie braku działań mających na celu opracowanie planu realizacji wspomnianej wyżej strategii, Zastępca Dyrektora Generalnego MAiC wskazała m.in. na przeprowadzoną w latach 2009-2013 reformę systemu zarządzania krajem, w wyniku której stworzono nowy porządek dokumentów strategicznych. Opracowano wówczas *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju „Polska 2030” Trzecia Fala Nowoczesności, Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020* oraz dziewięć¹⁴ ponadsektorowych strategii rozwoju, które zastąpiły obowiązujące wówczas 42 strategie sektorowe (w tym Strategię rozwoju społeczeństwa

⁸ Dalej zwany: PO RPW.

⁹ Dz. U. UE. L 206.210.25.

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne LWA-4101-16-02/11 z 2 lutego 2012 r.

¹¹ W związku z utworzeniem na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. (D.U. Nr 250, poz. 1501) Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury.

¹² Zgodnie z definicją „Społeczeństwo informacyjne” - to społeczeństwo, w którym przetwarzanie informacji z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych stanowi znaczącą wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową. Strategia społeczeństwa informacyjnego do 2013 r. uwzględniała cele polityki europejskiej zawarte w dokumentach tj. Strategia Lizbońska oraz I2010 - Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Dalej zwana: Strategia.

¹³ Pismo z 29 lutego 2012 r. nr LT6-0732-9/12

¹⁴ Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; Strategia rozwoju transportu; Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, Sprawne państwo; Strategia rozwoju kapitału społecznego; Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony-miasta-obszary wiejskie; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

informacyjnego w Polsce do roku 2013 r.). Jedną z ponadsektorowych strategii rozwoju była strategia *Sprawne Państwo 2020*¹⁵, przyjęta przez Radę Ministrów 12 lutego 2013 r. Koordynację i nadzorowaną jej realizację powierzono Ministrowi Administracji i Cyfryzacji. Wśród celów strategii „Sprawne Państwo 2020” wyszczególniono powszechny dostęp do szerokopasmowego internetu (cel 5. Efektywne świadczenie usług publicznych).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 3-6, 225, Tom II str. 118-160, 225-230)

W ramach realizacji drugiego wniosku, MAiC zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶, opracowało dwa programy rozwoju odnoszące się do tematyki społeczeństwa informacyjnego: Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa¹⁷ oraz Narodowy Plan Szerokopasmowy¹⁸. Dokumenty te zostały przyjęte przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r. i stanowią narzędzia wykonawcze dla strategii *Sprawne Państwo 2020*.

(dowód: akta kontroli Tom I, str.: 3-6)

W zakresie realizacji trzeciego wniosku na koniec 2014 r. w porównaniu do stanu z 2011 r. nastąpił wzrost poziomu realizacji wskaźników przyjętych dla działania 8.4:

- liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili” (wskaźnik produktu) - wzrosła z 7 do 150 (tj. 18,8% wartości docelowej);
- liczba podmiotów trwale korzystających z internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku programu (wskaźnik rezultatu) - wzrosła z 1 639 do 18 447 (tj. 18,4% wartości docelowej).

(dowód: akta kontroli: Tom I 479-480; Tom II str.7-8, 53-56, 67-69)

W przypadku ostatniego wniosku pokontrolnego, MAiC będąc beneficjentem Projektu Systemowego, sporządziło w grudniu 2011 r. Raport otwarcia¹⁹ oraz powołało w 2011 r. zespół Zarządzania Projektem oraz Komitet Sterujący (pierwsze spotkanie Komitetu odbyło się 15 listopada 2011 r.), umożliwiając tym efektywną jego realizację. Na koniec 2014 r., osiągnięto wartości docelowe dla piętnastu²⁰ z dziewiętnastu²¹ wskaźników produktu oraz siedmiu²² z ośmiu²³

¹⁵ M.P. z 2013 r. poz. 136.

¹⁶ Dz. U. z 2014r., poz. 1649

¹⁷ M.P. z 2014 r. poz. 394

¹⁸ Dokument jest spójny ze średniookresową strategią rozwoju kraju – „Strategia Rozwoju Kraju 2020” (kierunek II 5.1- Zapewnienie powszechnego dostępu do internetu) oraz długookresową strategią rozwoju kraju – „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” (Cel 5 – Stworzenie Polski Cyfrowej).

https://mac.gov.pl/files/narodowy_plan_szerokopasmowy_-_08.01.2014_przyjety_przez_rm.pdf

¹⁹ Celem wykonania opracowania pn. Raport otwarcia w ramach Projektu Systemowego - działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu było m.in: zebranie dokładnych i aktualnych danych dotyczących stanu zaawansowania projektów objętych badaniem, określenie konkretnych problemów i barier utrudniających, opóźniających lub blokujących realizację projektów objętych badaniem, wskazanie wniosków i rekomendacji w zakresie rozwiązania problemów i barier utrudniających, opóźniających lub blokujących realizację projektów objętych badaniem.

²⁰ Wskaźniki produktu, dla których na koniec 2014 r. osiągnięto docelowe wartości: 1) Liczba publikacji i wzorcowych dokumentów w ramach wsparcia doradczego: sporządzono 44 szt. z docelowych 40; 2) Liczba opinii, porad prawnych, rekomendacji, modeli realizacji inwestycji w ramach wsparcia doradczego: sporządzono 513 szt., z docelowych 280 szt.; 3) Liczba osób, które wezmą udział w szkoleniach, wyjazdach studyjnych i indywidualnych spotkaniach z JST: osiągnięto 2 287 osób z docelowych 2000 osób; 4) Liczba wykonanych portali edukacji cyfrowej: 1 zakładany; 5) Liczba lokalnych liderów kompetencji cyfrowych: osiągnięto 2 942 z docelowych 2911; 6) Liczba liderów kompetencji cyfrowych realizujących ogólnopolski program edukacji cyfrowej: osiągnięto 264 z docelowych 240; 7) Liczba opracowanych programów działań podnoszących kompetencje cyfrowe: zrealizowano 1 zakładany; 8) Liczba kursów online dla liderów lokalnych nt. realizacji projektu: zrealizowano 1 zakładany; 9) Liczba kursów stacjonarnych nt. edukacji cyfrowej: zrealizowano obydwa planowane; 10) Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych: 3 planowane; 11) Liczba filmów edukacyjnych: zrealizowano 4 planowane; 12) Liczba gier edukacyjnych: zrealizowano 1 planowana; 13) Liczba zorganizowanych konferencji ogólnopolskich w zakresie wykluczenia cyfrowego: zorganizowano 3 planowane; 14) Liczba zorganizowanych konferencji regionalnych w zakresie wykluczenia cyfrowego: zorganizowano 16 planowanych; 15) Liczba zagranicznych wizyt studyjnych dla liderów lokalnych: zorganizowano 2 planowane.

²¹ Wskaźniki produktu, dla których na koniec 2014 r. nie osiągnięto wartości docelowych: 1) Liczba publikacji nt. edukacji cyfrowej dla liderów lokalnych i osób zaangażowanych w edukację cyfrową: osiągnięto 3 z docelowych 5; 2) Liczba zajęć podnoszących kompetencje cyfrowe realizowanych przez lokalnych liderów: osiągnięto 200 z docelowych 300; 3) Liczba spotkań liderów lokalnych: osiągnięto 33 z docelowych 36; 4) Liczba konkursów na najciekawszą inicjatywę integracji cyfrowej: nie przeprowadzono żadnego z planowanych 2 konkursów.

wskaźników rezultatu. Na koniec 2014 r. dokonano płatności na kwotę ogółem 17 093,4 tys. zł, tj. 47,0% całkowitej wartości projektu (36 352,2 tys. zł).

W ramach realizacji Projektu Systemowego, wspierano beneficjentów w procesie budowy infrastruktury m.in. poprzez wydanie 420 opinii, porad prawnych, rekomendacji, modeli realizacji inwestycji w ramach wsparcia doradczego, sporządzanie ekspertyz oraz szkolenia i warsztaty z zakresu realizacji inwestycji szerokopasmowych (przeprowadzone we wszystkich województwach). Ponadto prowadzono kampanię informacyjną na temat użyteczności dostępu do Internetu szerokopasmowego, w tym działania informacyjno-promocyjne skierowane głównie do osób wykluczonych cyfrowo.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 30-35 Tom II 31-37, 283-326)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja przez Ministra zadań związanych z Narodowym Planem Szerokopasmowym

NPS jest programem rozwoju infrastruktury szerokopasmowej nowej generacji na rzecz osiągnięcia między innymi celów Europejskiej Agendy Cyfrowej²⁴ dotyczących dostępu do szybkiego internetu, tj.:

- zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 roku,
- doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 roku.

oraz realizującym cele zawarte w strategii *Sprawne Państwo 2020*.

NPS zakłada osiągnięcie ww. celów poprzez realizację trzech wzajemnie oddziałujących na siebie obszarów:

- zachęty inwestycyjnej dla samodzielnych inwestycji operatorów telekomunikacyjnych (poprzez tworzenie otoczenia prawno-regulacyjnego sprzyjającego inwestycjom w infrastrukturę szerokopasmową, promocję współinwestycji, zapewnienie dostępu do informacji o infrastrukturze, projektach i popycie),
- inwestycje²⁵ z wykorzystaniem środków publicznych (do 2015 r. oraz projektowanie inwestycji po 2015 r.),
- stymulację popytu na usługi szerokopasmowe.

Inwestycje z wykorzystaniem środków publicznych realizowane do 2015 r. realizowane są w ramach trzech Programów Operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013: Regionalnego Programu Operacyjnego oraz PO RPW i PO IG. Inwestycje po 2015 r. będą realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

²² Wskaźniki rezultatu, dla których na koniec 2014 r. osiągnięto wartości docelowe: 1) Liczba osób, które zostaną objęte wsparciem w ramach szkoleń, wyjazdów studyjnych i indywidualnych spotkań z JST: objęto 2 287 osób z docelowych 2 000 osób; 2) Liczba projektów szerokopasmowych objętych wsparciem: objęto 299 projektów z docelowych 150 szt.; 3) Liczba obecnych i potencjalnych beneficjentów, którym udzielono wsparcia doradczego, w tym przekazanych przez portal internetowy: osiągnięto 316 z docelowych 200; 4) Liczba osób korzystających z programów działań podnoszących kompetencje cyfrowe Polaków: osiągnięto 2 942 z docelowych 2 800; 5) Liczba osób realizujących ogólnopolski program edukacji cyfrowej: osiągnięto 264 z docelowych 240; 6) Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych dla środowisk wykluczonych cyfrowo: zrealizowano 3 planowane; 7) Liczba osób objętych wsparciem w celu przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego: osiągnięto 224 155 z planowanych 66 000.

²³ Wskaźniki rezultatu, dla których na koniec 2014 roku nie osiągnięto wartości docelowych: Liczba strategicznych działań na rzecz wykluczenia cyfrowego: osiągnięto 0 z docelowych 1.

²⁴ Europejska agenda cyfrowa stanowi integralną część strategii "Europa 2020". Powstała z myślą o stymulowaniu wzrostu gospodarczego poprzez lepsze wykorzystanie potencjału technologii informacyjnych i komunikacyjnych, tak aby skorzystały na tym wszystkie grupy społeczne. Agenda obejmuje 101 działań zamkniętych w 7 filarach, które mają pomóc w odnowie gospodarki UE i umożliwić obywatelom oraz przedsiębiorstwom europejskim uzyskać maksymalne korzyści z używania technologii cyfrowych.

²⁵ Dotyczących rozwoju sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej.

Ocena stopnia realizacji celów NPS, odbywać ma się przy wykorzystaniu dwóch mierników, tj. odsetek gospodarstw domowych z możliwością dostępu do internetu o prędkości 30 Mb/s lub większej (wartość bazowa w 2012 r. wynosiła 44,5%) oraz odsetek gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej (wartość bazowa w 2012 r. wynosiła poniżej 1%).

MAiC odpowiada za wdrażanie, monitoring, aktualizację oraz cykliczne przedstawianie informacji dotyczącej postępów NPS. W realizację poszczególnych działań zaangażowane są również inne instytucje²⁶.

Przewiduje się aktualizację NPS, w tym pierwszą do końca 2015 r. uwzględniającą rozstrzygnięcia w zakresie okresu programowania 2014-2020 wraz z uszczegółowieniem działań do 2020 r.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 7-11, Tom II 327-356)

Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji przyjął w grudniu 2014 r. sprawozdanie z realizacji zadań za 2014 r. w ramach wdrożenia NPS. Zgodnie ze sprawozdaniem 49% gospodarstw domowych w Polsce miało w 2013 r. możliwość dostępu do sieci zapewniającej dostęp do internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s (średnia dla krajów UE – 62%) natomiast dostęp do internetu o prędkości co najmniej 100 Mb/s miało w Polsce 2% gospodarstw domowych spośród 69% mających szerokopasmowy dostęp do internetu (średnia dla krajów UE - 5%).

(dowód: akta kontroli Tom I str.: 222-258, Tom II 327-356)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja przez Ministra zadań Instytucji Pośredniczącej dla 8 osi priorytetowej PO IG

Minister Administracji i Cyfryzacji pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej²⁷ dla 8 osi priorytetowej PO IG 2007-2013 - Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki. Celem tej osi jest tworzenie usług elektronicznych, elektronicznej komunikacji między przedsiębiorstwami, jak i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, realizowanym w ramach:

- działania 8.3 - przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, które ma na celu zapewnienie dostępu do internetu osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym z powodu trudnej sytuacji materialnej lub niepełnosprawności,
- działania 8.4 - zapewnienie dostępu do internetu na etapie „ostatniej mili”, stworzenie możliwości bezpośredniego dostarczenia usługi szerokopasmowego dostępu do internetu bezpośrednio do użytkownika poprzez wsparcie mikro-małych i średnich przedsiębiorców zamierzających dostarczać tę usługę na obszarach, na których prowadzenie tej działalności na zasadach rynkowych było nieopłacalne finansowo.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 496-541)

²⁶ W zakresie zachęt inwestycyjnych dla inwestycji operatorów telekomunikacyjnych: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Sygnatariusze Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych, Bank Gospodarstwa Krajowego, Krajowa Grupa Poręczeńowa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Obrony Narodowej, Urząd Regulacji Energetyki, Instytut Łączności - Państwowy Instytut Badawczy, Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

W zakresie obszaru inwestycji z wykorzystaniem środków publicznych: Urząd Komunikacji Elektronicznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, Instytut Łączności - Państwowy Instytut Badawczy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W zakresie stymulacji popytu na usługi szerokopasmowe: Urząd Komunikacji Elektronicznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

²⁷ Dalej zwana: IP.

Zgodnie z zawartym w 2007 r. porozumieniem²⁸, Minister Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca²⁹ PO IG, przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonanie zadań IZ PO IG między innymi w ramach 8 osi.

Na podstawie porozumienia zawartego w 2008 r.³⁰ IP PO IG przekazała zadania realizowane w ramach tej osi priorytetowej Instytucji Wdrażającej tj. Władzy Wdrażającej Programy Europejskie³¹, w tym między innymi zawieranie umów o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 281-311; Tom II str. 11-30)

W latach 2011-2014 IP PO IG, identyfikowała problemy w zakresie realizacji działania 8.3 i 8.4 PO IG oraz podejmowała działania naprawcze i usprawniające, np.:

w działaniu 8.3.

- w celu umożliwienia realizacji projektów jednostkom samorządu terytorialnego mających trudności finansowe zwiększono poziom dofinansowania projektów z 85% do 100% wydatków kwalifikowalnych;
- rozszerzono grupę docelową ww. działania o osoby w wieku 50+ oraz uczące się dzieci i młodzież z bardzo dobrymi wynikami w nauce.

Działania te wpłynęły na zwiększenie ilości złożonych wniosków w ramach konkursów ze średnio 100 składanych w latach 2009-2012 do 620 wniosków złożonych w 2013 r.

w działaniu 8.4.

- rozwiązano problem dofinansowania na obszarach, gdzie poziom nasycenia usługami szerokopasmowego dostępu do internetu wynosi więcej niż 30%. Od 2011 r. Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³² publikuje listę miejscowości kwalifikujących się do wsparcia, czyli tzw. „białych plam” definiowanych jako obszar, na którym nasycenie dostępem do internetu o przepływności 2Mb/s nie przekracza 30%;
- rozszerzono³³ katalog kosztów kwalifikowalnych m.in. o wydatki związane z zajęciem pasa drogowego oraz poniesione na przygotowanie projektu m.in. koszty opłat administracyjnych;
- w celu rozwiązania problemu tzw. „blokowania miejscowości”³⁴ wprowadzono nowe kryterium oceny wniosków. Wprowadzona zmiana uzależniała przyznanie dofinansowania od wykorzystania zaawansowanych technologii.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 26-34; Tom II str. 38-40)

Wg stanu na 31 grudnia 2014 r. w Działaniu 8.3 obowiązywało 745 umów zawartych pomiędzy WWPE a beneficjentami na dofinansowanie projektów ze środków

²⁸ Porozumienie w sprawie realizacji PO IG 2007-2013 dla siódmej (Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji) i ósmej (Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki), osi priorytetowej zawarte 16 maja 2007 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego - „Instytucją Zarządzającą, a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji „Instytucją Pośredniczącą”. Zgodnie ze Szczegółowym opisem priorytetów PO IG 2007-2013 zadania związane z pełnieniem funkcji instytucji pośredniczącej wykonywał Departament Funduszy Strukturalnych.

²⁹ Dalej zwana: IZ.

³⁰ Porozumienie w sprawie realizacji zadań w ramach PO IG 2007-2013 dla osi priorytetowych 7. „Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji” oraz 8. „Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki” działania 8.3 „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu” i 8.4 „Zapewnienie dostępu do internetu na etapie ostatniej mili” zawarte 1 lutego 2008 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Władzą Wdrażającą Programy Europejskie w sprawie powierzenia Instytucji Wdrażającej zadań Instytucji Pośredniczącej.

³¹ Dalej zwana: WWPE.

³² Dz. U. Nr 106 poz. 675 ze zm.

³³ Nowelizacjami rozporządzenia 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. Nr 170, poz. 1147 ze zm.

³⁴ Blokowanie miejscowości dotyczyło sytuacji, w której wnioskodawcy składający wnioski w naborach wskazywali dużą liczbę miejscowości do objęcia usługami internetowym i przy zastosowaniu najtańszych technologii (radiowej) na których zamierzali podłączyć minimalną liczbę klientów). W efekcie wskazane obszary były blokowane, tzn. przestawały kwalifikować się do dalszego wsparcia, a wnioskodawcy mieli pewność, że na wskazanych terenach nie pojawi się konkurencyjna firma

z EFRR w łącznej wysokości 1 136 222,6 tys. ³⁵ zł, tj. 103,8% alokacji³⁶. Płatności z EFRR na rzecz beneficjentów na koniec 2014 r. wyniosły 562 220,5 tys. zł, co stanowi 51,3% alokacji.

Wg stanu na 31 grudnia 2014 r. w Działaniu 8.4 obowiązywało 556 umów na dofinansowanie projektów ze środków z EFRR w łącznej wysokości 698 208,6 tys. zł³⁷, co stanowi 98,5% alokacji³⁸. Płatności z EFRR na rzecz beneficjentów na koniec 2014 r. wyniosły 309 728,5 tys. zł, co stanowi 43,7% alokacji.

(dowód: akta kontroli str. Tom II str.: 41-42, 66)

W związku z niskim poziomem zrealizowanych płatności w ramach Działań 8.3 i 8.4 oraz prowadzonym monitoringiem, WWPE na zlecenie IP PO IG prowadzi analizy stanu realizacji projektów i osiąganych wskaźników, na podstawie których w marcu 2014 r. poinformowała beneficjentów o braku możliwości wydłużenia terminu zakończenia realizowanych projektów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 24-25, 322-325, 334-343)

Z informacji³⁹ uzyskanej od WWPE⁴⁰ wynika, że w przypadku 580⁴¹ projektów realizowanych w ramach Działania 8.4, umowy o dofinansowanie zawarto z naruszeniem terminów określonych w instrukcji wykonawczej dla Instytucji Wdrażającej. Przekroczenie terminów wynosiło od 1 do 581 dni, w tym: 320 umów zawarto z opóźnieniem powyżej 60 dni od obowiązującego terminu, 115 umów zawarto z opóźnieniem od 61 do 100 dni, 116 umów zawarto z opóźnieniem od 101 do 200 dni, 18 umów z opóźnieniem od 201 do 300 dni i w 11 przypadkach opóźnienie wynosiło powyżej 301 dni.

Opóźnienia w podpisywaniu umów wykazały również kontrole przeprowadzone przez MAiC w latach 2011-2014.

(dowód: akta kontroli Tom II str.:11-30, 405-466; Tom III 1-4, 10-28, 38-52)

Nieterminowe zawieranie umów wynikało m.in. z braków kadrowych, w związku z czym IP OP IG wystąpiła do IZ OP IG o przyznanie WWPE środków na sfinansowanie 10 dodatkowych etatów.

(dowód: akta kontroli Tom I 322-323; Tom II str.:11-30, 405-466; Tom III 10-28)

Pomimo przyznania w 2012 r. 10 etatów, zatrudnieni⁴² pracownicy wykonywali zadania niezwiązane z procesem podpisywania umów (ośmiu weryfikowało wnioski o płatność, dwóch przeprowadzało kontrole zamówień publicznych). Do wykonywania zadań związanych z weryfikacją wniosków o dofinansowanie skierowano dodatkowych pracowników dopiero w 2013 r. co spowodowało przyspieszenie procesu podpisywania umów od II połowy 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. Tom II str.: 41-42)

Według stanu na koniec 2014 r. w Działaniu 8.3 osiągnięto następujące wartości wskaźników:

³⁵ Zgodnie z KSI SIMIK 07-13

³⁶ Alokacja dla Działania 8.3 wynosi 1 095 118,7 tys. zł. Nadwyżka w wysokości 3,8% wynika z nadkontraktacji przyznanej przez Ministra Finansów (pismo nr IP-8/9013/011/RKY/13/72562 z 12 lipca 2013 r.)

³⁷ Zgodnie z KSI SIMIK 07-13

³⁸ Alokacja dla Działania 8.4 wynosi 709 181,9 tys.

³⁹ Informacje i wyjaśnienia uzyskane od WWPE na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁰ Zgodnie z zawartym porozumieniem (art. 3) do zakresu zadań WWPE należało m.in. przeprowadzenie procedury oceny formalnej wniosków o dofinansowanie, sporządzenie oraz przekazanie IP PO IG listy rankingowej projektów z wynikiem oceny merytorycznej i zaleceniem udzielenia bądź odmowy udzielenia dofinansowania ze środków PO IG oraz zawarcie umów na realizację wybranych projektów.

⁴¹ W liczbie uwzględniono również umowy rozwiązane. W badaniu porównano upływ czasu od dnia przekazania do WWPE zatwierdzonej listy rankingowej do dnia podpisania umowy.

⁴² Pracownicy rozpoczęli prace pomiędzy czerwcem a październikiem 2012 r.

- 17 068 gospodarstw domowych z grupy docelowej, uzyskało dostęp do szerokopasmowego Internetu (wskaźnik produktu) tj. 17,1% wartości docelowej,
- 134 jednostki samorządu terytorialnego zostały zaangażowane w realizację działania (wskaźnik produktu) tj. 13,4% wartości docelowej,
- utworzono 18 418 stanowisk komputerowych dla podmiotów trwale korzystających z Internetu, utrzymujących utworzone połączenie przez okres min. 3 lat (wskaźnik rezultatu), tj. 30,1% wartości docelowej.

(dowód: akta kontroli: Tom I 479-480; Tom II str.7-8, 53-56, 67-69)

IP PO IG zgodnie z rocznymi planami kontroli, corocznie przeprowadzała kontrole systemowe w WWPE i kontrole projektów na miejscu u beneficjenta. Stosownie do zapisów Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej dla 7 i 8 Osi Priorytetowej w ramach PO IG 2007-2013 IP PO IG brała również udział w procesie informowania o nieprawidłowościach. W związku z realizacją ww. zadań weryfikowała sporządzone przez WWPE informacje dotyczące nieprawidłowości, w tym podlegające raportowaniu do KE i przekazywała je IZ PO IG. Do dnia zakończenia kontroli IP PO IG pomimo przekazywania informacji o nieprawidłowościach, nie prowadziła rejestru nieprawidłowości podlegających raportowaniu.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 315-316, Tom II str. 10, Tom III 60-67, 78-71)

Do końca 2014 r. w ramach Działania 8.3 rozwiązano 30 umów o dofinansowanie na kwotę ogółem 106 932,6 tys. zł, natomiast w ramach Działania 8.4 – 101 umów na kwotę 184 752,6 tys. zł⁴³.

Z informacji przekazanych przez WWPE w sprawie 43 umów⁴⁴ rozwiązanych w 2013 r., realizowanych przez trzy podmioty powiązane kapitałowo wynika, że powodem ich rozwiązania były m.in. stwierdzone podczas weryfikacji wniosków o płatność zawyżenia cen rynkowych nabywanych usług przy realizacji projektów. W trakcie realizacji projektów podmiotom tym łącznie wypłacono 19 224,7 tys. zł. W związku z rozwiązaniem ww. umów WWPE wystąpiła do beneficjentów o zwrot wypłaconych środków, a następnie podjęła działania mające na celu ich odzyskanie m.in. występując z pozwami, przekazując tytuły wykonawcze do egzekucji administracyjnej. Ponadto w sierpniu 2013 r. WWPE złożyła zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez beneficjenta przestępstwa z art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 294 § 1 k.k. na szkodę Skarbu Państwa. Do dnia zakończenia kontroli postępowania te nie zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 481-487; Tom II str. 471-497)

Do IP PO IG wpłynęły dwie skargi⁴⁵ dotyczące przekroczenia tzw. Linii demarkacyjnej (nakładanie się obszarów budowy sieci dostępowych do internetu) pomiędzy projektami realizowanymi w ramach PO IG i PO RPW. Konieczność weryfikacji wniosków czy na obszarze budowy sieci dostępowej nie jest planowana realizacja lub nie są realizowane bliźniacze projekty wynika z postanowień Linii demarkacyjnej, określonej przez Komitet Koordynujący Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia⁴⁶.

W związku z wprowadzeniem możliwości budowy sieci dostępowych w ramach PO RPW w 2013 r. KK NSRO wprowadził zmiany w Linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej

⁴³ Informacja Dyrektora Departamentu Konkurencyjności i Innowacyjności, Pismo z 4 grudnia 2014 r., DK1-V-82341-(2)-59-JT/14, NK:326277/14.

⁴⁴ Projekty dobrane do badań w sposób celowy. Łączna kwota dofinansowania projektów 73 352,6 tys. zł.

⁴⁵ Kolidzja obszarów nastąpiła w odniesieniu do projektów realizowanych w województwie lubelskim w miejscowościach Krzewica, Niemce oraz Wola Niemiecka.

⁴⁶ Dalej zwany: KK NSRO.

Polityki Rybackiej⁴⁷. Zgodnie z ww. uchwałami na obszarach, na których był już realizowany projekt nie mogła zostać podjęta kolejna inwestycja. Proces kwalifikacji obszaru planowanego do objęcia siecią dostępową obejmował weryfikację, czy w ramach innych programów nie złożono lub nie zatwierdzono wniosków o dofinansowanie.

Za koordynację i wykorzystanie środków zagranicznych, w tym z budżetu UE, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, odpowiada IZ PO IG. Zgodnie z zawartym porozumieniem w sprawie realizacji przez IP PO IG zadań IZ PO IG, Instytucja Pośrednicząca zapewniała przez cały okres realizacji zgodność projektów z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, w tym zasadami pomocy publicznej. Zadania te zostały przekazane WWPE. W obowiązującej w WWPE instrukcji wykonawczej do procesów realizowanych przez WWPE nie wprowadzono obligatoryjnych zapisów dotyczących okoliczności i terminów weryfikacji kwalifikowalności obszarów. W styczniu 2013 r. IP PO IG wprowadziła obowiązek sprawdzania, w chwili podpisywania umowy, kwalifikowalność obszarów, na których miały być realizowane projekty w ramach działania 8.4. Dyrektor WWPE poinformował, że kwalifikowalność obszaru objętego wnioskiem o dofinansowanie była weryfikowana na podstawie aktualnych dla danego naboru wyników inwentaryzacji zasobów sieci. W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały natomiast wytyczne ani procedury określające tryb, zakres i terminy przekazywania do UKE danych dotyczących obszarów objętych wnioskiem o dofinansowanie projektów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 272-278, 281-311, 315-316, 327-331 Tom II str. 11-30, Tom III str. 5-7)

W jednym przypadku przekroczenia „linii demarkacyjnej” beneficjent PO IG zrezygnował z budowy sieci w spornej miejscowości. W drugim, do dnia zakończenia kontroli, nie dokonano stosownych rozstrzygnięć.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 159-162, 321-322, 348-350)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W latach 2011-2014 IP PO IG nie prowadziła rejestru nieprawidłowości w rozumieniu przepisów⁴⁸ rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 podlegających raportowaniu do Komisji Europejskiej, do czego zobowiązywała Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej dla 7 i 8 Osi Priorytetowej w ramach Programu Innowacyjna Gospodarka 2007-2013⁴⁹. Prace nad stworzeniem tego rejestru są aktualnie prowadzone.

(dowód: akta kontroli: Tom II str. 10, 357)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK podjęte działania przyczyniły się do postępu w osiągnięciu zakładanych wskaźników oraz wykorzystania środków alokacji. Niemniej jednak w dalszym ciągu istnieje ryzyko niewykorzystania do końca 2015 r. środków finansowych przyznanych na Działanie 8.3 i 8.4. Powyższe obawy budzi niski

⁴⁷ Uchwała nr 78 KK NSRO 2007-2013 z 18 czerwca 2013 r. i uchwała nr 79 KK NSRO 2007-2013 z 10 lipca 2013 r. zmieniające załącznik do uchwały nr 2 KK z 8 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej

⁴⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE. L. 2006.210.25), za nieprawidłowość należy uważać naruszenia prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego

⁴⁹ Obowiązek prowadzenia rejestru nieprawidłowości określono w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej dla 7 i 8 Osi Priorytetowej w ramach Programu Innowacyjna Gospodarka 2007-2013: w rozdziale 14 wersji obowiązującej od 8 maja 2014 r., w rozdziale 15 wersji z 23 grudnia 2011 r.

poziom zrealizowanych płatności na koniec 2014 r., na co mogły mieć wpływ m.in. opóźnienia w kontraktacji w Działaniu 8.4.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, wnosi o:

- 1) intensyfikację działań zmierzających do pełnej realizacji projektów związanych z budową infrastruktury internetu szerokopasmowego oraz wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel w perspektywie 2007 – 2013,
- 2) przyspieszenie prac związanych ze stworzeniem rejestru nieprawidłowości podlegających raportowaniu do UE.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 24 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

Andrzej Panasiuk

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

