



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR-4101-01-02/2013
P/13/119

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 11, F +48 22 444 57 73
krr@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/119 – Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Andrzej Kojtych, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83039 z dnia 16 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Babicki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83041 z dnia 16 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Artur Witek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83040 z dnia 16 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Centrala Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 02-822 Warszawa, ul. Poleczki 33
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gross, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie zarządzania należnościami finansowymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wynik pozytywny uzasadniają oceny częściowe oraz charakter stwierdzonych w badanym obszarze ustaleń. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008–2012 i w I połowie 2013 r., w sposób prawidłowy podejmowano działania dotyczące zapobiegania powstawaniu zaległych należności i ich windykacji, umarzania należności oraz stosowania ulg w ich spłacie, a także właściwie realizowano nadzór i kontrolę w zakresie zarządzania należnościami.

¹ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności

Proces zarządzania należnościami w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwanej dalej ARiMR lub Agencją) był realizowany przez biura powiatowe (BP), oddziały regionalne (OR), a w Centrali Agencji przez właściwe departamenty, w tym Departament Zarządzania Należnościami (DZN).

Ustanawianie zabezpieczeń wykonania zobowiązań przez beneficjentów, ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych, dochodzenie zaległych należności dla poszczególnych działań w ramach programów pomocowych było realizowane na podstawie zatwierdzonych procedur.

(dowód: akta kontroli: str. 9-20, 22, 34, 42-43, 252-268)

Należności ogółem ARiMR, według stanu na 31 grudnia 2012 r., wyniosły 521.206,6 tys. zł i były o 141,4 %, tj. o 302.277,0 tys. zł wyższe niż na koniec 2008 r. Należności z tytułu działalności krajowej wyniosły 221.758,0 tys. zł i w latach 2008-2012 wzrosły o 39,1%, a ich udział w należnościach ogółem zmalał z 73,8% do 42,5%. Należności z tytułu działalności unijnej wyniosły 299.448,6 tys. zł i w ww. okresie wzrosły o 429,6%.

(dowód: akta kontroli: str. 1438-1445)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaległe należności ARiMR wyniosły ogółem 449.074,6 tys. zł i były o 195,3%, tj. o 297.015,3 tys. zł wyższe niż na początku 2008 r. Największy udział w zaległych należnościach, tj. 49,4%, miały należności związane z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE, które według stanu na 31 grudnia 2012 r. wyniosły 222.028,5 tys. zł (wzrost o 4.665,5%) oraz należności związane z realizacją zadań z tytułu pomocy krajowej, które stanowiły 30,6% i wyniosły 137.498,0 tys. zł (wzrost o 61,1%). Należności z tytułu FRiOR² wyniosły 71.117,8 tys. zł (udział – 15,8%), z tytułu Programu SAPARD³ – 17.879,2 tys. zł (4,0%), związane z funkcjonowaniem Agencji – 331,6 tys. zł (0,1%) oraz pozostałe – 219,5 tys. zł (0,1%).

(dowód: akta kontroli: str. 569)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] Powodem wzrostu należności był przede wszystkim wpływ obowiązującego w ramach perspektywy 2004–2006 dla większości beneficjentów pięcioletniego okresu związania z celem, nakładającego konieczność przeprowadzenia przez pracowników Agencji u beneficjentów kontroli ex post, skutkujących znaczną liczbą stwierdzonych nieprawidłowości, a co za tym idzie koniecznością wszczęcia postępowań windykacyjnych mających na celu odzyskanie należności. [...]”

(dowód: akta kontroli: str. 757-758)

² Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Został utworzony w 1992 r. Powierzono mu funkcje interwencyjne państwa na rynku kredytowym dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz zadanie restrukturyzacji zadłużeń z tytułu zaciągniętych kredytów. Dysponentem Funduszu był Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Działalność Funduszu zakończyła się z chwilą powołania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tj. w 1994 r. ARiMR przejęła środki finansowe i inne mienie byłego FRiOR oraz wszystkie jego zobowiązania i wierzytelności finansowe.

³ Ang. Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development. Unijny program finansowego wspierania programów dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. Powstał w 1999 r. w celu udzielenia pomocy krajom kandydującym w przygotowaniach do wzięcia udziału we Wspólnej Polityce Rolnej. Program został zakończony w 2006 r.

1.1. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności w ramach działalności krajowej

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. należności związane z realizacją zadań z tytułu pomocy krajowej⁴ wzrosły od kwoty 85.373,0 tys. zł do 137.498,0 tys. zł⁵, tj. o 61,1%. Największy udział w tej grupie należności miały należności z tytułu z tytułu dofinansowania utylizacji padłych zwierząt gospodarskich – od 56,4% (48.126,1 tys. zł) na początku 2008 r. do 81,4% (111.910,1 tys. zł) na koniec 2012 r. Należności z tego tytułu wzrosły w ww. okresie o 132,5%. Zmalał natomiast udział należności z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów z 25,0% (21.368,9 tys. zł na początek 2008 r.) do 8,3% (11.404,2 tys. zł na koniec 2012 r.). Należności z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów zmniejszyły się w tym okresie o 46,6%.

Należności z tytułu FRIOR, które według stanu na 31 grudnia 2012 r. stanowiły 15,8% należności Agencji i wynosiły 71.117,8 tys. zł⁶, w okresie objętym kontrolą wzrosły o 24,0%. Ich udział w strukturze należności zmalał z 37,7% do 15,8%.

W przypadku należności krajowych 99,8% (według stanu na 31 grudnia 2011 r.) stanowiły należności powstałe w okresie powyżej 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli: str. 569, 579)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że: „[...] na wzrost stanu należności w okresie lat 2008–2012 wpływ miał jedynie wzrost stanu należności z tytułu dofinansowania utylizacji padłych zwierząt gospodarskich oraz niewielki wzrost stanu należności z tytułu wyroków zasądzonych na rzecz ARiMR. [...]”

(dowód: akta kontroli: str. 758-759)

Dyrektor DZN wyjaśnił również, że: „[...] Wzrost salda należności z tytułu dofinansowania utylizacji padłych zwierząt gospodarskich na koniec 2012 r. w stosunku do początku 2008 r. o 132,5%, czyli o kwotę 63.784,0 tys. zł, wynika m.in. z niżej przedstawionych powodów:

1. Wpływ nowych zgłoszeń należności dotyczących tych samych podmiotów utylizacyjnych, w stosunku do których Agencja już prowadziła działania windykacyjne. [...]
2. Naliczanie odsetek od kapitałów objętych zgłoszeniami należności oraz od odsetek skapitalizowanych. [...]
3. Kapitalizacja odsetek oraz naliczanie odsetek od skapitalizowanych kwot odsetek. [...]
4. Powstanie kosztów bezpośrednio związanych ze zgłoszonymi należnościami, które obciążają konto rozrachunków z dłużnikami. [...] W wyniku prowadzonych przez DZN postępowań zabezpieczających, Agencja dokonała zabezpieczeń majątku zobowiązanych podmiotów utylizacyjnych o wartości 36.856,4 tys. zł, ponosząc przy tym koszty zabezpieczenia w wysokości 198,8 tys. zł.[...]”

(dowód: akta kontroli: str. 739-743)

W przypadku realizacji zadania „Stosowanie dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych”, Agencja zawierając z bankami umowy o współpracy zastosowała uregulowania (m.in. załącznik do umowy o współpracy „Należności Agencji z tytułu zwrotu dopłat” oraz „Zwrot dopłat”) zobowiązujące banki do działań mających na celu zapobieganie powstawaniu zaległych należności oraz do dochodzenia należności Agencji powstałych z winy kredytobiorcy niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających zwrot dopłat wraz z odsetkami i niedopuszczenia do przedawnienia tych wierzytelności.

⁴ Bez należności z tytułu FRIOR.

⁵ Odpisy aktualizujące należności z tytułu pomocy krajowej według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiły 122.606,7 tys. zł, co stanowiło 89,2% należności brutto.

⁶ Odpisy aktualizujące należności z tytułu FRIOR według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiły 100% należności brutto.

W przypadku powstania należności Agencji z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, banki zobowiązane były do zwrotu środków oraz do przekazania Agencji informacji o należności ARiMR i ewentualnym zwrocie. W sytuacji, gdy należność nie zostanie uregulowana w całości przez bank, sprawa dochodzenia tych należności przekazywana była przez Departament Wsparcia Krajowego (DWK) do dalszego prowadzenia przez DZN. Szczegółowy tryb postępowania w przypadku powstania należności przedstawiony został w procedurze KP-611-178-ARiMR/3/z.

W przypadku realizacji przez ARiMR roszczeń banków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, tryb zgłaszania należności został określony w Zarządzeniu Nr 98/2012 Prezesa Agencji z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w ARiMR, a dodatkowo w przypadku realizacji przez Agencję roszczeń banków z tytułu udzielonych poręczeń spłaty kredytów studenckich – w procedurze KP-611-180-ARiMR/3/z „Udzielanie przez ARiMR poręczeń spłaty kredytów studenckich” w procesie 1.4, tj. „Procedura realizacji roszczeń banków z tytułu poręczeń spłaty kredytów studenckich”.

Zgłoszenie należności, w przypadku realizacji zadania „udzielanie pomocy finansowej producentom rolnym na koszty utylizacji padłych zwierząt gospodarskich”, następowało zgodnie z polityką rachunkowości. Tryb postępowania opisuje procedura KP-611-175-ARiMR/1/z.

(dowód: akta kontroli: str. 16-19)

1.2. Zapobieganie powstawaniu zaległych należności związanych z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. należności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa związane z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE⁷ wzrosły od 4.659,0 tys. zł do 222.028,5 tys. zł⁸, tj. o 4.665,5%. Największy wzrost nastąpił w 2008 i 2009 r., odpowiednio o 253,8% i 338,7%, następnie tempo wzrostu należności malało, a w 2012 r. nastąpił ich spadek o 4,3%. Udział należności dotyczących perspektywy finansowej 2004–2006 zmniejszał się stopniowo od 100% na początku 2008 r. do 89,4% na koniec 2012 r., a udział należności dotyczących perspektywy finansowej 2007–2013 stale wzrasta i na koniec 2012 r. osiągnął 10,6%.

Największy udział w należnościach dotyczących perspektywy finansowej 2004–2006 miały należności z tytułu Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”⁹ – około 50% (minimum 43,8% na koniec 2008 r., maksimum 69,0% na koniec 2009 i 2010 r.). W przypadku należności dotyczących perspektywy finansowej 2007–2013 największy udział mają należności z tytułu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁰ i na koniec 2012 r. stanowiły one 68,4%.

Największy udział w należnościach związanych z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE mają należności powstałe w okresie powyżej 24 miesięcy – 64,1% (107.461,8 tys. zł) oraz w okresie od 6 do 12 miesięcy – 22,3% (37.382,6 tys. zł). W przypadku Centrali ARiMR największy udział mają należności powstałe w okresie od 6 do 12 miesięcy – 90,4% (20.912,4 tys. zł).

⁷ Łącznie z należnościami z tytułu Programu SAPARD sfinansowanymi z PROW 2004–2006.

⁸ Należności związane z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE zostały objęte odpisami aktualizacyjnymi od 2012 r. – odpis aktualizacyjny na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniósł 179.722,0 tys. zł, co stanowiło 80,9% należności brutto.

⁹ Zwany dalej SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006”.

¹⁰ Zwany dalej PROW 2007–2013.

Z tytułu Programu SAPARD¹¹, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. należności przeterminowane wzrosły od 4.565,7 tys. zł do 17.879,2 tys. zł¹², tj. o 291,6%. Największy wzrost tych należności nastąpił w 2008 i 2009 r. o odpowiednio 160,2% i 78,9%. Od 2010 r. poziom tych należności podlega wahaniom: w 2010 r. odnotowano spadek o 24,5%, w 2011 r. wzrost o 27,1%, a w 2012 r. spadek o 12,4%.

(dowód: akta kontroli: str. 569, 576)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że: „[...] Podstawowym mechanizmem finansowania rolnictwa, przetwórstwa żywności i rozwoju obszarów wiejskich były Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 i Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, tj. środki pochodzące ze Wspólnej Polityki Rolnej.

Znaczny wpływ na wzrost należności w roku 2008 z tyt. SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006” miały kontrole przeprowadzone przez Urzędy Marszałkowskie w miejscu realizacji projektu w ramach działania 2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego. Beneficjentami działania były jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje kultury. Znaczna część kwot zgłoszonych do windykacji w tym okresie wynikała z nieprawidłowości dot. inwestycji związanych z budową, adaptacją, remontem obiektów publicznych pełniących funkcje kulturalne. Skutkiem wzrostu kwot dochodzonych w 2009 r. z tyt. SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006” było ogłoszenie upadłości beneficjentów działania 1.5. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, w ramach którego wspierane były projekty inwestycyjne o znacznej wartości związane z modernizacją i dostosowaniem do warunków funkcjonowania na Jednolitym Rynku zakładów działających w obszarze przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Jednocześnie, we wskazanym okresie w zakresie prowadzenia spraw obsługiwanych w ramach funduszu Sekcja Gwarancji EFOiGR lata 2004–2006, nastąpił znaczny wzrost zgłaszanych i rejestrowanych należności, w związku z niedotrzymaniem przez beneficjentów pomocy zobowiązań wieloletnich, w tym przede wszystkim w ramach działania wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.”

(dowód: akta kontroli: str. 759-760)

Zasady ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności regulują procedury: KP-611-156-ARiMR/7/z¹³ oraz KP-611-157-ARiMR/5/z¹⁴, które określają postępowanie w sprawie ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności z tytułu działań dotyczących:

- renty strukturalnej PROW 2004–2006, dostosowania gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej PROW 2004–2006, wspierania gospodarstw niskotowarowych, renty strukturalnej PROW 2007-2013, korzystania z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów,
- grup producentów rolnych PROW 2004–2006 pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (SG EFOGR) oraz grup producentów rolnych,
- ułatwiania startu młodym rolnikom,
- uczestnictwa rolników w systemach jakości żywności, finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

¹¹ Bez należności z tytułu Programu SAPARD sfinansowanych z PROW 2004–2006.

¹² Należności z tytułu Programu SAPARD zostały objęte odpisami aktualizacyjnymi od 2012 r. – odpis aktualizacyjny na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniósł 16.532,7 tys. zł i stanowił 92,5%.

¹³ Procedura KP-611-156-ARiMR/7/z – „Ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności obszarowych”.

¹⁴ Procedura KP-611-157-ARiMR/5/z – „Ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013”.

Do 1 sierpnia 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie procedury KP-611-157-ARiMR/5/z, obowiązywała książka procedur KP-611-157-ARiMR/4/z „Ustalenie nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach PROW 2007–2013” oraz książka procedur KP-611-108-ARiMR „Ustalenie nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach PROW na lata 2004–2006”.

Odrębnie uregulowano sprawy dotyczące ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności z tytułu przyznania pomocy finansowej wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw oraz organizacjom producentów owoców i warzyw na dofinansowanie funduszu operacyjnego. Zostały one zawarte w procedurach KP-611-20-ARiMR/11/z „Pomoc finansowa dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw” oraz KP-611-17-ARiMR/12/z „Pomoc finansowa dla organizacji producentów owoców i warzyw na dofinansowanie funduszu operacyjnego”.

W przypadku działań: 121¹⁵, 126¹⁶, 226¹⁷, 311¹⁸, 312¹⁹ oraz działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju dla operacji, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działań 311 i 312 PROW na lata 2007–2013”, ustalenie i zgłoszenie należności na etapie obsługi wniosków o płatność, gdy pomoc została wypłacona w ramach wcześniejszej transzy realizowanej operacji, a po weryfikacji wniosku o płatność ostateczną, jednostka autoryzująca stwierdzi, że pomoc dla operacji nie powinna zostać wypłacona, było opisane w procedurze KP-611-136-ARiMR, natomiast w okresie związania z celem, podczas weryfikacji wypełniania zobowiązań długoterminowych przez beneficjenta, było opisane w procedurze KP-611-124-ARiMR.

(dowód: akta kontroli: str. 9-20, 22, 38, 41)

Szczegółowa analiza wybranych spraw²⁰ wykazała, że w okresie od 21 czerwca do 29 października 2010 r. Agencja, na wniosek Prokuratury Okręgowej w Sieradzu, przeprowadziła kontrolę doraźną w Łódzkim Oddziale Regionalnym ARiMR w zakresie prawidłowości przyznania i wypłaty²¹ pomocy finansowej w ramach SAPARD przez pracowników Biura SAPARD/Biura Obsługi Wniosków/Biura Wsparcia Inwestycyjnego OR w ramach Działania 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” – Schemat 3.1, 3.2 i 3.3 oraz Działania 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” – Schemat 4.3.

W przedmiotowej kontroli stwierdzono nieprawidłowości na etapie weryfikacji wniosków o pomoc oraz wizytacji terenowej dotyczącej wniosków o płatność, co miało wpływ na przyznanie i wypłatę nienależnych środków finansowych, m.in. 26 stowarzyszeniom działającym na terenie gminy Sokolniki, powiat wierszowski, województwo łódzkie. Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości były podstawą dla ARiMR do wypowiedzenia umowy o dofinansowanie z ww. beneficjentami. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- dokonaniu błędnej oceny wniosku na skutek braków dokumentacji w aktach sprawy (nie wystąpiono do wnioskodawców o uzupełnienie wniosków) oraz nieprawidłowej oceny ekonomiczno-technicznej wniosków;
- dokonaniu nieprawidłowej oceny udziału pomocy finansowej ze środków publicznych, co spowodowało przekroczenie „progu” 50% wartości pomocy

¹⁵ Działanie 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

¹⁶ Działanie 126 „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych”.

¹⁷ Działanie 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”.

¹⁸ Działanie 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

¹⁹ Działanie 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

²⁰ Szczegółową analizą objęto 30 spraw, w tym 20 z SG i EFRG, 5 z EFROW oraz 5 z SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006”.

²¹ Weryfikacja wniosków o pomoc finansową została przeprowadzona w 2004 r., a płatności zostały zrealizowane w 2006 r.

publicznej. Stanowiło to naruszenie § 26 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej²², a także § 4 umów o dofinansowanie przedsięwzięcia;

- akceptacji zadań wymienionych w harmonogramach rzeczowo – finansowych poszczególnych wnioskodawców nie wchodzących w zakres kosztów kwalifikowalnych określonych w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r.;
- nie przeprowadzeniu na etapie weryfikacji wniosku o dofinansowanie wizytacji terenowych zgodnie z procedurą KP-700-09/ARiMR/7/z „Książka procedur wizytacji terenowych w Programie SAPARD”;
- przeprowadzeniu wizytacji terenowych na etapie rozpatrywania wniosku o płatność niezgodnie z procedurą KP-700-09/ARiMR/7/z „Książka procedur wizytacji terenowych w Programie SAPARD”, co uniemożliwiło sprawdzenie realizacji przez beneficjentów przedsięwzięć wskazanych w zestawieniu rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy;
- niewykonaniu przez beneficjentów zadań objętych dofinansowaniem i wskazanych w zestawieniu rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli: str. 435-566)

W oparciu o ustalenia i wnioski z przedmiotowej kontroli stwierdzono nienależnie wypłacone środki finansowe łącznie dla 26 stowarzyszeń w wysokości 3.373,0 tys. zł.

Dyrektor DKW wyjaśnił, że: „[...] Do dnia sporządzenia niniejszego pisma (4 lipca 2013 r.) ARiMR nie odzyskała żadnej kwoty w ramach prowadzonego postępowania windykacyjnego w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli: str. 434)

Dyrektor DKW wyjaśnił, że w Łódzkim OR ARiMR w celu wyeliminowania zaistniałych nieprawidłowości jak i odzyskania nienależnie wypłaconych środków finansowych:

- „[...] wszczęto procedurę windykacyjną;
- w stosunku do 3 pracowników zatrudnionych w Biurze Wsparcia Inwestycyjnego [...] (odpowiedzialnych za powstałe nieprawidłowości), Dyrektor [...] zobowiązał Kierownika BWI do przeprowadzenia kontroli wniosków w ramach sprawowanego przez niego szczególnego nadzoru. Pozostałe osoby nie są pracownikami ARiMR (7 osób), a kolejne 4 osoby pracują w innych komórkach organizacyjnych i nie uczestniczą w weryfikacji wniosków;
- Dyrektor [...] przeprowadził z pracownikami rozmowę dyscyplinującą dotyczącą stwierdzonych uchybień podczas przedmiotowej kontroli [...];
- Biuro Kontroli Wewnętrznej Łódzkiego OR ARiMR przeprowadziło kontrolę przestrzegania „Zasad polityki antykorupcyjnej w ARiMR”;
- wprowadzono do Rejestru Nieprawidłowości RIUP informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach [...].”

(dowód: akta kontroli: str. 433-434)

²² Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 1480.

Dyrektor DKW wyjaśnił, że: „[...] W celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości o podobnym charakterze, w ARiMR prowadzony jest stały nadzór merytoryczny nad BWI ARiMR, realizowany przez właściwe komórki Centrali ARiMR. Ponadto systematycznie prowadzone są kontrole, m.in. w zakresie przestrzegania „Polityki antykorupcyjnej w ARiMR.”

(dowód: akta kontroli: str. 434)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena jakości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Odzyskiwanie zaległych należności

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą (w latach 2008–2012) odzyskano ponad 400 tys. należności²³ na łączną kwotę 205.586,6 tys. zł, w tym najwięcej z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE – 399.956 należności (co stanowiło 99,1% odzyskanych należności) na kwotę 173.668,4 tys. zł (84,5%). Z tytułu realizacji zadań finansowanych w ramach pomocy krajowej odzyskano 2.504 należności (0,6%) na kwotę 18.547,4 tys. zł (9,0%). Z tytułu SAPARD odzyskano 433 należności na kwotę 4.880,4 tys. zł, a z tytułu FRiOR – 250 należności na kwotę 8.168,7 tys. zł.

Najwięcej należności odzyskano w latach 2008–2009, tj. odpowiednio: około 145 tys. na kwotę 46.560,3 tys. zł i około 190 tys. na kwotę 52.489,4 tys. zł. Największy spadek kwoty odzyskanych należności nastąpił w 2010 r., w którym w porównaniu do roku 2009 odzyskano kwotę o 42,9% niższą, i był spowodowany głównie zmniejszeniem odzyskanych należności z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich (o 49,4%). Z kolei w 2011 r. nastąpił wzrost odzyskanych wartości należności w stosunku do 2010 r. o 27,7%, i głównie był spowodowany zwiększeniem odzyskanych należności z tytułu realizacji zadań finansowanych w ramach pomocy krajowej (o 206,6%).

Największy udział w strukturze odzyskanych należności miały należności z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich – 84,5% (w poszczególnych latach udział wahał tych należności się od 75% do 92%) oraz z tytułu realizacji zadań finansowanych w ramach pomocy krajowej – 9,0% (od ponad 2% do 18%).

Wskaźnik windykacji należności zmniejszył się w analizowanym okresie od około 30% w latach 2008–2009 do 8,6% w 2012 r. Wskaźnik windykacji należności z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE w latach 2008–2009 wynosił odpowiednio 797,4% i 293,8%, tj. kwota odzyskanych należności w danym roku była odpowiednio wyższa od poziomu należności na początku roku. W kolejnych latach wskaźnik ten malał i w 2012 r. wynosił 15,2%. Wskaźnik windykacji należności z tytułu realizacji zadań finansowanych w ramach pomocy krajowej zmniejszył się z 7,6% w 2008 r. do 0,7% w 2012 r. W przypadku Programu SAPARD wskaźnik windykacji zmniejszył się z 14,9% w 2008 r. do 2,0% w 2012 r.

(dowód: akta kontroli: str. 569, 571)

²³ Liczba spraw rozliczonych z kontrahentami (dłużnikami/beneficjentami) Agencji.

Odnosnie niższej kwoty odzyskanych należności w 2010 r. w porównaniu z 2009 r. o 42,9% oraz wskaźnika windykacji należności z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE w latach 2008–2009 wynoszącego odpowiednio 797,4% i 293,8%, Dyrektor DZN wyjaśnił, że: „[...] Do dnia 30 października 2009 r. obsługa należności dotyczących WPR obsługiwana była przy użyciu systemu informatycznego zwanego PFK WPR. W ramach prowadzonych spraw nie było wyodrębnionego podziału na należności windykowane i należności niewindykowane. Dlatego dane o kwotach odzyskanych w okresie 2008–2009 zawierają również dane dotyczące należności niewindykowanych (tzw. dobrowolnych zwrotów). Po dokonaniu migracji danych do obecnie wykorzystywanego systemu informatycznego taki podział został wprowadzony. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na spadek kwot odzyskanych jest intensyfikacja prac związanych z rozliczeniem środków wpłaconych przez beneficjentów na konta ARIMR w latach 2008–2009 [...]”.

(dowód: akta kontroli: str. 560-562)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że: „[...] ze względu na sporny charakter dochodzonych przez Agencję roszczeń z tytułu dofinansowania utylizacji padłych zwierząt gospodarskich, Departament Zarządzania Należnościami nie miał nawet szansy, aby wobec któregośkolwiek z podmiotów móc prowadzić działania egzekucyjne, w pełnym tego słowa znaczeniu.

W większości przypadków, niekorzystne dla Agencji orzeczenia sądów, oddalające powództwa i uchylające nakazy zapłaty, nie wpływają na ocenę skuteczności działań egzekucyjnych DZN, gdyż takie działania nie mogły zostać podjęte.[...]

Natomiast w przypadku nielicznych spraw wygranych przez Agencję (np. wobec PW UTIRES Sp. z o.o. zgłoszenie należności nr 22/2007/UT, wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r. zasądający na rzecz Agencji roszczenie pozwu), zobowiązane podmioty branży utylizacyjnej od razu spłacają swoją należność. W tym przypadku Spółka dokonała zapłaty zasądzonej wyrokiem kwoty w dniu 17.03.2011 r.”.

(dowód: akta kontroli: str. 542)

Dyrektor DZN wyjaśnił ponadto, że: „[...] Agencja prowadziła bądź prowadzi działania mające na celu odzyskanie kwot uznanych jako nienależne lub w nadmiernej wysokości wypłacone wobec 23 podmiotów branży utylizacyjnej.

Dotyczy to 77 spraw, z których 12 nie trafiło do DZN (brak stwierdzenia nieprawidłowości, wcześniejsza spłata, itp.), a z 65 które wpłynęły do DZN, wszystkie zostały skierowane na drogę postępowania sądowego.

Z 65 spraw przekazanych do DZN:

- 23 sprawy zostały przegrane na kwotę 16.171,3 tys. zł,
- 4 sprawy zostały wygrane, w tym 3 zostały spłacone, 1 sprawa, w której Komornik Sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne wskutek nieściągalności,
- 38 spraw w toku (w sądzie bez ostatecznego wyroku) na kwotę 42.908,3 tys. zł.

Podane kwoty opiewają na wartości na dzień wystawienia wezwań do zapłaty. [...]”

(dowód: akta kontroli: str. 542)

2.1. Prowadzenie ewidencji dłużników oraz należności, w tym przeterminowanych (w szczególności ewidencji księgowej)

Opis stanu faktycznego

Departament Zarządzania Należnościami w zakresie należności z tytułu działalności/pomocy krajowej prowadzi ewidencję dłużników oraz należności w oparciu o:

- Zarządzenie Nr 98/2012 Prezesa ARiMR z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w ARiMR, gdzie wskazano zarówno rodzaj podlegających ewidencji należności jak również sposób ich ewidencjonowania oraz tryb postępowania z dokumentami dotyczącymi należności,
- KP-611-222-ARiMR – „Książka procedur – tryb postępowania w sprawach dotyczących umarzania, rozkładania na raty lub odraczania terminu spłaty wierzytelności Agencji powstałych z krajowych środków publicznych”.
(dowód: akta kontroli: str. 43, 86-90)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] do końca 2012 roku Agencja przejęła docelowo prowadzenie wierzytelności z tytułu FRiOR od sześciu z dziesięciu banków dotychczas administrujących wierzytelnościami Agencji. [...] W roku 2013 planowane jest docelowe przejęcie od pozostałych czterech banków funduszowych wszystkich administrowanych przez nie wierzytelności ARiMR z tytułu FRiOR.”²⁴

(dowód: akta kontroli: str. 105-107, 1468)

Podstawą prowadzenia ewidencji dłużników oraz należności WPR była książka procedur „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach: WPR (SG EFOiGR, EFRG, EFRROW) oraz programu SAPARD finansowanego ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich – Księga dłużników” KP-611-145/ARiMR (wersja 6/z). Na księgę dłużników składały się wszystkie dane wprowadzone do podsystemu informatycznego obsługującego windykację należności WPR, takie jak: dane identyfikacyjne dłużników, dane dotyczące podstawy wypłaty oraz żądania zwrotu środków, instrumentu, rodzaju środków wg klasyfikacji budżetowej KE, dane dotyczące kwot początkowych, spłat (kwot i terminów) oraz sposobu zaliczenia na poszczególne składniki należności.

Podstawowe wymogi prowadzenia księgi dłużników określono w „Wytocznych w sprawie akredytacji dla organów krajowych zaangażowanych w zdecentralizowane zarządzanie EFRG i EFRROW” dotyczących akredytacji agencji płatniczej zgodnie z art. 6 rozporządzenia Rady 1290/2005 oraz załącznika do rozporządzenia Komisji 885/2006²⁵.

W raporcie KPMG²⁶ nr 3 z 22 października 2007 r. z przeprowadzonego audytu zewnętrznego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczącego spełnienia warunków stawianych agencji płatniczej przez przepisy krajowe i Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej (EFGR i EFRROW) stwierdzono, że sprawdzana funkcjonalność zapewnia prawidłowe funkcjonowanie Księgi Dłużników w analizowanym zakresie.

(dowód: akta kontroli: str. 777-800, 901-950)

²⁴ W lipcu przejęto 108 spraw administrowanych przez Bank SGB S.A. z siedzibą w Poznaniu.

²⁵ Draft as of 7.2.2007. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dyrekcja J. Kontrola wydatków rolnych J.5 Audyt finansowy.

²⁶ KPMG sp. z o.o. – polska spółka świadcząca usługi z zakresu audytu oraz doradztwa podatkowego. Jest członkiem sieci KPMG składającej się z niezależnych spółek członkowskich stowarzyszonych z KPMG International Cooperative (“KPMG International”).

W przypadku Programu SAPARD, zgodnie z procedurą KP-700-12-ARiMR/12/z – „Procedury dochodzenia należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach SAPARD”, na Księgę Dłużników składały się następujące ewidencje:

- ewidencja prowadzona dla każdej sprawy windykacyjnej osobno. Ewidencja ta składa się z zestawienia danych identyfikacyjnych, dokonanych wypłat i czynności windykacyjnych (wzór SW-16, w tym zestawienie realizacji przez dłużnika harmonogramu spłat ustalonego w ugodzie),
- skrócona ewidencja dłużników ujętych w Księdze Dłużników (wzór SW-18).

(dowód: akta kontroli: str. 64-65, 779, 801-812)

Ewidencja dłużników oraz należności z tytułu pomocy w ramach SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006”, SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006” i PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” prowadzona była na podstawie procedury KP-61301-07-ARiMR/3/z – „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006”²⁷, PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”²⁸ – Procedury windykacji należności. Rejestr dłużników zgodnie z tą procedurą stanowiła tabela R-8/07 „Środki odzyskane od beneficjentów Programu operacyjnego... za rok... w PLN i EUR (Rejestr Dłużników) Instytucja Zarządzająca”.

(dowód: akta kontroli: str. 37)

2.2. Monitorowanie dochodzenia zaległych należności

Opis stanu faktycznego

W ramach pomocy krajowej, monitoring na szczeblu zbiorczym prowadzony był na podstawie sporządzanych okresowo zestawień i raportów, m.in. do celów sprawozdawczych. Raporty i zestawienia przygotowywane są na potrzeby DZN, a także przekazywane do:

- Departamentu Księgowości (DK) – comiesięczne zestawienia stanu zadłużenia (wpłaty, naliczone odsetki, spłaty, umorzenia, odpisy aktualizujące stan należności, zmiana kwalifikacji należności – np. na skutek wniesienia powództwa do sądu, uzyskania prawomocnego wyroku itp.),
- Departamentu Prawnego (DP) i DWK – zestawienia i tzw. próby zgodności sporządzane krzyżowo. Są to zestawienia np. spraw prowadzonych przez DP – monitoring przekazanych spraw do DP, w podziale na ich status – np. wniesione sprawy do sądu, odwołania, postępowanie nieprocesowe (ustalenie spadkobierców, klauzulowe, itp.),
- Departamentu Analiz i Sprawozdawczości – comiesięczne zestawienia prowadzonych spraw wraz z analizą efektywności pracy pracowników.

Monitoring poszczególnych spraw przez każdego pracownika DZN polegał m.in. na:

- monitoringu terminowości spłat, w szczególności odnośnie obowiązujących układów ratalnych,
- analizie sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużników – na podstawie pozyskanej dokumentacji otrzymanej bezpośrednio od dłużnika lub od odpowiednich organów i instytucji, do których pracownicy DZN występują,
- dostosowaniu działań egzekucyjnych i poza egzekucyjnych w przypadku zmian stanu prawnego (np. śmierć dłużnika).

(dowód: akta kontroli: str. 44-45, 270-276)

²⁷ Zwany dalej SPO Rybołówstwo.

²⁸ Zwany dalej PO Zrównoważony.

Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] Większość prowadzonego przez DZN monitoringu postępu prowadzonych spraw w obszarze działalności / pomocy krajowej odbywa się bez wsparcia dedykowanych do tego celu narzędzi informatycznych, a jedynie z wykorzystaniem zawartych w systemach informatycznych lub bazach danych informacji. [...]

(dowód: akta kontroli: str. 99)

Dyrektor DZN wyjaśnił również, że „[...] w ramach obecnie realizowanej modyfikacji systemu Oracle e-BS SGW dotyczącej odpisów aktualizujących wartość należności, DZN zgłosił potrzebę zaimplementowania i wdrożenia takich rozwiązań, bez których nie jest możliwe zautomatyzowanie funkcjonalności odpisów aktualizujących wartość należności oraz wielu innych istniejących w systemie Oracle e-BS rozwiązań. [...]

(dowód: akta kontroli: str. 99-100, 270-272)

W ramach WPR, monitoring należności był prowadzony w oparciu o:

- raporty dzienne (m.in. „Zbiornicze zestawienie należności zarejestrowanych w Księdze Dłużników” – Wzór Z-DK-1/12, EBSUE – Raport księgowy kont modułu Należności (Wzór Z-DK-4/12) wyłącznie dla EFRG, SG EFOiGR, EFRROW),
- raporty przekazywane do DK na koniec okresu rozliczeniowego (m.in. „Uzgadnianie z Departamentem Księgowości sald należności windykowanych²⁹, niewindykowanych³⁰ i niewindykacyjnych³¹, dla wszystkich dłużników według stanu na ostatni dzień każdego miesiąca poprzez generowanie wg wzoru Rz/12 „Raportu uzgodnieniowego z należności” zawierającego salda należności na koniec okresu oraz na koniec roku budżetowego KE tj., 15 października, po zamknięciu okresu rozliczeniowego, za który salda są uzgadniane),
- raporty przekazywane do innych komórek organizacyjnych ARiMR oraz podmiotów współpracujących (min. zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 885/2006, załącznik III i III a),
- raporty zarządcze na potrzeby DZN (saldo i liczba dłużników narastająco w podziale na fundusze, raport wstrzymanych zleceń płatności w DZN – dzienne, nierozliczone wpłaty w podziale na lata i wpływy – miesięczne).

Dyrektor DZN wyjaśnił: „[...] oczekujemy na przeszkolenie pracowników DZN z SQL-a w Oracle dla początkujących [...], dzięki któremu będziemy efektywniej pozyskiwać zwiększoną ilość informacji w zakresie należności przy wykorzystaniu danych informatycznych zawartych w systemie ORACLE EBS UE pozwalającą na sprawniejsze zarządzanie procesem dochodzenia należności. [...]

Dodatkowo w czerwcu 2013 r. zgłosiliśmy modyfikację w zakresie zwiększenia obszaru raportowania w „BI – narzędzia do raportowania danych z systemu ORACLE EBS UE”, co pozwoli na efektywniejsze raportowanie danych i wykorzystanie ich w procesie dochodzenia i monitorowania należności.[...]

(dowód: akta kontroli: str. 97-98, 273-274)

W ramach Programów SAPARD, SPO oraz EFRG przygotowywane są cykliczne raporty dotyczące działań windykacyjnych dla MRiRW i Ministerstwa Finansów.

W ramach kontroli księgi/rejestru dłużników przekazywane są również do DKW kwartalne „Informacje o postępowaniach windykacyjnych” w ramach programów

²⁹ Należności windykowane – są to należności, dla których została wydana decyzja o ustaleniu kwoty do zwrotu bądź należności wynikające z umów cywilno prawnych gdzie nie dotrzymano warunków umowy i w związku z tym zachodzi konieczność wszczęcia procedury windykacyjnej.

³⁰ Należności niewindykowane – należności w przypadku których po wszczęciu procedury administracyjnej beneficjent dokonał wpłaty na rachunek bankowy ARiMR i nie zachodzi konieczność dochodzenia kwoty.

³¹ Należności niewindykacyjne – należności wynikające z korekt do zapłaconych zleceń płatności.

„SPO Restrukturyzacja (...) 2004–2006”, SPO Rybołówstwo, PO Zrównoważony oraz miesięczna informacja w ramach programu SAPARD.

Ponadto monitorowanie stanu należności, układów ratalnych i decyzji w sprawie odroczenia terminu spłaty należności pod względem prawidłowości i terminowości realizacji, prowadzone było przez osoby zajmujące się daną sprawą oraz kierownictwo DZN.

(dowód: akta kontroli: str. 274-276)

Monitoring terminowości wykonywania działań polega na:

- bieżącej analizie wykonywanych czynności z uwzględnieniem danych zawartych w tzw. analizie efektywności – w tym m.in. analiza raportów i zestawień sporządzanych dla Departamentu Programowania i Sprawozdawczości (DPiS),
- monitoringu rejestrów i danych w nich zawartych – w tym rejestrów wpływów dokumentów, złożonych wniosków, itp.,
- bieżącej analizie dokumentacji i ewentualnym monitorowaniu podmiotów współpracujących z DZN oraz komórek organizacyjnych Agencji.

(dowód: akta kontroli: str. 45, 101-103)

2.3. Odzyskiwanie należności w zakresie działalności krajowej

Opis stanu faktycznego

Windykacja należności w zakresie działalności krajowej prowadzona była w ARiMR w oparciu o:

- Kodeks postępowania cywilnego,
- Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji³²,
- KP-611-222-ARiMR – „Książka procedur – tryb postępowania w sprawach dotyczących umarzania, rozkładania na raty lub odraczania terminu spłaty wierzytelności Agencji powstałych z krajowych środków publicznych” (wersja 1/z weszła w życie 29 stycznia 2009 r.),
- Zarządzenie Nr 30/2009 Prezesa ARiMR z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia wzorów umów i oświadczenia dotyczących umorzeń w całości lub części, rozkładania na raty lub odraczania terminów spłaty wierzytelności Agencji powstałych w związku z wykonywaniem zadań finansowanych wyłączenie z krajowych środków publicznych.

(dowód: akta kontroli: str. 86, 665)

W zakresie zadania „Udzielanie pomocy na zalesianie gruntów rolnych”, procedurę windykacyjną należności Agencji prowadziło właściwe Starostwo Powiatowe.

(dowód: akta kontroli: str. 86, 665)

2.4. Odzyskiwanie należności w zakresie środków UE

Opis stanu faktycznego

W latach 2008–2012 proces zarządzania należnościami WPR uległ zasadniczym modyfikacjom, a związane to było ze zmianami organizacyjno-prawnymi przeprowadzonymi szczególnie w latach 2011–2012.

Do połowy 2011 r., w przypadku wykrycia nieprawidłowości skutkującej koniecznością zwrotu całości bądź części wypłaconych beneficjentowi kwot, jednostki terenowe ARiMR lub inne jednostki autoryzujące Agencji sporządzały decyzje o dochodzeniu należności i wraz z kompletem akt sprawy przekazywały do DZN.

Zgodnie z § 2 zarządzenia Prezesa ARiMR Nr 119/2010 z dnia 16 listopada 2010 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zadania i sprawy windykacyjne z zakresu płatności obszarowych, płatności rolnośrodowiskowych, wspierania gospodarstw na

³² Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm.

obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), rent strukturalnych, dostosowania do standardów Unii Europejskiej, wspierania gospodarstw niskotowarowych i zalesiania gruntów rolnych i innych niż rolne, zostały przekazane przez Centralę Agencji do oddziałów regionalnych. Termin przekazania spraw określonych w zarządzeniu ustalono na 30 czerwca 2011 r.

Określony termin przekazania spraw przez DZN do OR nie został dotrzymany.

(dowód: akta kontroli: str. 59-62)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że: „[...] Nieprzekazanie Oddziałom Regionalnym ARiMR wszystkich spraw i obowiązków w terminie do 30 czerwca 2011 r. wynikało z bardzo dużej liczby spraw znajdujących się w obsłudze. W Wydziale Należności WPR w 2011 r. było w sumie około 90 tys. spraw windykacyjnych. Ponadto po przekazaniu pierwszej części zadań DZN chciał sprawdzić, w jaki sposób Oddziały Regionalne ARiMR będą wywiązywać się z realizacji nowych obowiązków. I tak odnotowano przyspieszenie w rejestracji spraw i rozliczaniu wpłat dokonywanych przez dłużników.”

(dowód: akta kontroli: str. 328-329)

Zatwierdzona 1 lipca 2011 r. książka procedur KP-611-145/ARiMR/3/z „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR (SG EFOiGR, EFRG, EFROW) oraz Programu SAPARD finansowanego ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich” nałożyła na OR następujące zadania:

- ewidencjonowanie oraz rozliczanie w systemie informatycznym należności i wierzytelności ARiMR,
- ewidencjonowanie należności, dla których odstąpiono od ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego³³,
- przeprowadzanie kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej zgłoszeń należności,
- obsługa wpłat dokonywanych na rachunki bankowe ARiMR dotyczących kwot odzyskanych i zwróconych w ramach WPR,
- przygotowywanie i wysyłanie upomnień do beneficjentów.

Wyżej wymieniona procedura nie obejmowała czynności w zakresie umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności oraz wykonywania wszelkich czynności wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego, upadłościowego, naprawczego, likwidacyjnego w stosunku do wierzytelności wynikających z nadmiernie lub nienależnie pobranych środków, do których to czynności OR zostały obowiązane zarządzeniem nr 119/2010 Prezesa ARiMR.

Od 1 sierpnia 2012 r., zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁴, zwanej dalej ustawą o ARiMR, zmienionym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 27 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego oraz niektórych ustaw³⁵, kompetencje do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawach ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności albo pomocy zostały przekazane organom właściwym do rozstrzygnięcia w sprawie przyznania

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 98, poz. 634 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 243 – wygasło z dniem 31 sierpnia 2012 r.

płatności lub pomocy finansowej ze środków publicznych. Kompetencje w ww. zakresie od 1 sierpnia 2012 r. posiada Prezes, dyrektorzy OR i kierownicy BP.

Do 30 czerwca 2011 r. rejestracją należności WPR zajmowali się wyłącznie pracownicy DZN. Liczba dłużników na ten dzień wyniosła 37.080, z saldem należności 90,7 mln zł. Na koniec grudnia 2011 r. liczba dłużników WPR wyniosła 43.650, zaś saldo należności wzrosło do ponad 116 mln zł. Wzrost należności i liczby dłużników wynikał z faktu rejestrowania spraw przez pracowników OR oraz rejestrowania zaległych spraw przez pracowników DZN.

Od 1 stycznia 2012 r. liczba dłużników systematycznie malała. Na dzień 30 kwietnia 2013 r. liczba dłużników windykacyjnych wyniosła 23.988, tj. zmniejszyła się o 19.662 w okresie 16 miesięcy. Wynikało to m.in. z następujących powodów:

- skali rozliczonych wpłat (w tym m.in. przez OR);
- podjętych czynności windykacyjnych (w tym przez OR);
- umorzeń należności o wartości zadłużenia do wartości kosztów upomnienia³⁶ (tj. 8,80 zł – na podstawie § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej³⁷ i do 100 euro – na podstawie § 4 ust. 1 tego rozporządzenia);
- dokonania potrąceń wzajemnych wierzytelności (tj. należności wobec Agencji z zobowiązaniami wynikającymi z przyznanych płatności) – na podstawie art. 31 ustawy o ARiMR;
- zmiany brzmienia art. 29 ustawy o ARiMR z dniem 1 sierpnia 2012 r., która spowodowała wprowadzenie możliwości rozstrzygnięcia o ustaleniu kwoty nienależnie/nadmiernie pobranej w decyzji w sprawie przyznania płatności. Ponadto przepisy umożliwiły dokonywanie pomniejszenia płatności, jeżeli kwota nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, która została ustalona w decyzji w sprawie przyznania płatności, nie jest wyższa od kwoty stanowiącej równowartość 100 euro przeliczonej na złote według kursu euro ustalonego dla danego funduszu Unii Europejskiej zgodnie z odrębnymi przepisami³⁸;
- włączeniu w proces windykacji kierowników BP, których upoważniono ustawowo do wykonywania uprawnień organu podatkowego;
- wprowadzeniu modyfikacji w systemie informatycznym Oracle EBS_UE, np. w zakresie ugód i układów ratalnych, obsługi List Zleceń Płatności i Zleceń Płatności, dyspozycji płatności, automatycznej korekty odsetek, dostosowanie systemu do obsługi potrąceń windykacyjnych poniżej 100 euro.

(dowód: akta kontroli: str. 59-64, 273)

Dochodzenie należności WPR w ramach PROW 2004–2006 w latach 2008–2010 regulowała książka procedur KP-611-12-ARiMR (wersje 7/z i 8/z), zaś należności WPR w ramach PROW 2007–2013 – książka procedur KP-611-145-ARiMR/1/z. Od 2010 r. dla należności WPR zarówno w ramach PROW 2004–2006 jak i PROW 2007–2013 stosowana była jedna książka procedur KP-611-145-ARiMR (wersje 2/z i następne).

(dowód: akta kontroli: str. 38-41)

Dochodzenie należności dotyczących przedakcesyjnego Programu SAPARD, PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich

³⁶ W ramach przeprowadzonego umorzenia należności do kwoty 8,80 zł w lutym 2012 r. dokonano umorzenia w około 13,5 tys. sprawach, gdzie średnia wartość długu wyniosła około 1,10 zł.

³⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 258, poz. 1747.

³⁸ W okresie od listopada 2012 do marca 2013 r. w przypadku EFRROW dokonano 5.942 potrąceń na kwotę 126.057,48 zł, a w przypadku EFRG 711 potrąceń na kwotę 43.608,66 zł.

2007–2013”, SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” oraz SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006” regulowały procedury:

1. KP-700-12-ARiMR/12/z – „Procedury dochodzenia należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach Programu SAPARD, Księga Dłużników”. Dostosowana do zmian wynikających z wprowadzenia nowego Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego DZN wersja książki procedur została przekazana przy piśmie z dnia 10 lutego 2012 r. do akceptacji przez Komisję Europejską, natomiast termin jej wdrożenia uzależniony jest od daty jej zatwierdzenia przez służby KE,
2. KP-61301-07-ARiMR/3/z – „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006”, PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”, Procedury windykacji należności”.

(dowód: akta kontroli: str. 38-41, 48-49)

Szczegółowej kontroli poddano 31 spraw na kwotę 55.567,4 tys. zł dotyczących odzyskiwania zaległych należności. W 15 z nich na kwotę 16.102,4 tys. zł środki pomocowe pochodziły z SG, w 5 sprawach na kwotę 1.229,0 tys. zł – z EFRROW, w 6 sprawach na kwotę 2.973,9 tys. zł – z EFRG, a w kolejnych 5 na kwotę 32.262,1 tys. zł – z SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006”.

Dokumentowanie działań windykacyjnych w stosunku do dłużników ARiMR przeprowadzano wg. wymagań określonych w książkach procedur: KP-611-145-ARiMR – w stosunku do spraw obejmujących należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR (SG EFOiGR, EFRG, EFRROW) oraz SAPARD sfinansowanych ze środków PROW, KP-611-145-ARiMR – należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach WPR (SG EFOiGR, EFRG), nr KP-61301-07-ARiMR – należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006”, KP-611-97-ARiMR – należności Agencji z tytułu płatności dokonywanych w ramach projektów SAPARD włączonych do programowania rozwoju obszarów wiejskich i sfinansowanych przez Sekcję Gwarancji EFOiGR (w ramach kampanii 2004–2006), KP-700-12-ARiMR – płatności dokonywanych w ramach projektów SAPARD.

Stwierdzono 4 przypadki wypełnienia dokumentu: „Zgłoszenie należności w ramach WPR”, wg wzoru ZW-1, liczonego od daty stwierdzenia nieprawidłowości skutkującej koniecznością zwrotu całości wypłaconych beneficjentowi kwot, po upływie od 3 do 11 miesięcy. W każdym z tych przypadków zasadniczym powodem była długotrwała procedura rozpatrywania wniosku dłużnika o ponowne rozpatrzenie sprawy. Departament Działania Inwestycyjnych (DDI) w dwóch przypadkach przedłużył rozstrzygnięcie do 2 miesięcy, a w jednym przypadku do 4 miesięcy³⁹.

W 14 sprawach wystąpiły istotne opóźnienia rejestracji w księdze dłużników, wynoszące od 1,5 do 11 miesięcy. Rejestracje przeprowadzano w terminach późniejszych niż wynika to z książki procedur z uwagi na bardzo dużą liczbę spraw, które wpłynęły w tym okresie do DZN.

Stwierdzono przypadki długotrwałych przygotowań przez Departament Prawny (DP) złożenia pozwów do sądów w celu dochodzenia należności ARiMR. W dwóch sprawach okres od daty otrzymania dokumentów z DZN do daty złożenia pozwów

³⁹ Procedura KP-611-125-ARiMR przewiduje rozpatrywanie wniosku w ciągu 30 dni kalendarzowych. Czas ten może wydłużyć się o czas niezbędny na oczekiwanie na przesłanie dodatkowej dokumentacji, złożenie wyjaśnień przez Beneficjenta, zasięgnięcie dodatkowej opinii bądź czas na przeprowadzanie wizytacji w miejscu).

wyniósł odpowiednio od prawie 9 miesięcy do ponad 10. Ponadto w 9 sprawach okresy te wyniosły około 4 miesięcy⁴⁰.

Dyrektor DP wyjaśnił, że: „[...] 2-miesięczny termin na wszczęcie postępowania określony w zarządzeniu Prezesa ARiMR liczony jest od skompletowania akt sprawy, przez co należy rozumieć zarówno otrzymanie pełnej dokumentacji z etapu postępowania przed Agencją, ale także wyjaśnienie z właściwymi komórkami organizacyjnymi ARiMR oraz podmiotami zewnętrznymi wszelkich kwestii istotnych z punktu widzenia przyszłego postępowania sądowego [...]”.

Przedłużyły się również okresy na zawieranie umów ugody. W sprawie o zwrot środków pochodzących z SAPARD, na siedmiomiesięczny okres od daty wpływu oświadczenia dłużnika o gotowości dobrowolnej spłaty do zawarcia umowy ugody, złożyły się m.in. trzymiesięczne przygotowania umowy oraz prawie dwumiesięczny okres oczekiwania na podpisanie umowy przez dłużnika. Skutkowało to koniecznością zweryfikowania harmonogramu spłat.

W sprawie o zwrot środków pochodzących z programu SAPARD, na okres czterech miesięcy od daty wpływu wniosku do zawarcia umowy o rozłożeniu spłat zadłużenia na raty, składał się prawie trzymiesięczny okres uzupełniania wniosku przez pełnomocnika dłużnika.

Na okres trzech miesięcy od daty wpływu wniosku o rozłożenie na raty otrzymanych środków z SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006” do daty podpisania umowy, wpłynęła opieszałość beneficjenta, trwająca blisko dwa miesiące.

(dowód: akta kontroli: str. 813-900, 1107-1109)

Według stanu na koniec czerwca 2013 r., z 31 spraw poddanych szczegółowej analizie, 4 zostały zakończone. Spośród zakończonych spraw w jednym przypadku dłużnik spłacił całą kwotę należności, w drugim – przeniesiono prawa własności w ramach umowy na następcę prawnego beneficjenta. W pozostałych dwóch sprawach z zakończonymi postępowaniami upadłościowymi, w jednym przypadku odzyskano 2% należności, a w drugim – nie odzyskano należności.

Na etapie umieszczenia należności ARiMR na liście wierzytelności i oczekiwania na zakończenie postępowania upadłościowego było 9 spraw. W dwóch sprawach złożono pozwy do sądu o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, w czterech sprawach – sąd wydał nakazy zapłaty, z tego od dwóch nakazów złożono sprzeciwy, w dwóch sprawach zawarto porozumienie i rozłożono spłaty zadłużenia na raty, w sześciu sprawach ARiMR wystąpiła do sądu rejonowego o zawarcie ugody, w trzech przypadkach ARiMR wystąpiła do naczelnika US, w tym w dwóch o wszczęcie egzekucji, a w jednym o wstrzymanie egzekucji, w jednym przypadku dłużnik złożył pozew do sądu przeciwko ARiMR.

(dowód: akta kontroli: str. 813-823, 951-1101)

2.5. Przedawnienia roszczeń

Opis stanu faktycznego

W celu zapobiegnięcia przedawnieniu roszczeń na skutek zaniedbań ze strony ARiMR w dochodzeniu należności administracyjno-prawnych, Zastępca Prezesa ARiMR wystosował pismo z dnia 31 października 2012 r. do dyrektorów Oddziałów Regionalnych ARiMR z harmonogramem realizacji niezbędnych zadań. Harmonogram określał kolejność podejmowania przez pracowników Oddziałów Regionalnych ARiMR poszczególnych czynności i terminy ich wykonania.

⁴⁰ Zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Nr 19/97 z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie wprowadzenia zasad obsługi prawnej, wszczęcie postępowania sądowego przed sądami powszechnymi następuje na niosek kierownika komórki merytorycznej, w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania przez Departament Prawny kompletu akt sprawy (w brzmieniu nadanym zarządzeniem Prezesa ARiMR nr 28/2012 z dnia 19 marca 2012 r.).

W ww. piśmie zostało zaznaczone, że w pierwszej kolejności powinny być procedowane sprawy, w których data pierwszego ustalenia administracyjnego jest przed dniem 16 października 2009 r. W tych sprawach miały zostać wysłane upomnienia (o ile nie zrobiono tego wcześniej), a w przypadku braku wpłaty powinny być wystawione i przekazane do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze. Następnie z uwagi na zagrożenie przedawnienia z dniem 1 stycznia 2014 r. części zobowiązań z tytułu należności WPR powyższy harmonogram został zaktualizowany pismem Zastępcy Prezesa ARiMR z dnia 25 kwietnia 2013 r. Główna zmiana w harmonogramie dotyczyła konieczności procedowania w pierwszej kolejności tych spraw, dla których decyzja o ustaleniu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków została wydana w 2008 r. i istnieje konieczność podjęcia wszelkich działań zmierzających do skutecznego odzyskania należności lub przerwania biegu przedawnienia. W ramach podejmowanych działań, DZN pismem z dnia 22 maja 2013 r. przesłał do każdego OR wykaz spraw windykacyjnych, w których termin przedawnienia upływa z dniem 1 stycznia 2014 r., w celu podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania należności od dłużników lub doprowadzenie do przerwania lub zawieszenia przedawnienia.

(dowód: akta kontroli: str. 100-101)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] Aktualnie trwa proces analizy należności administracyjnoprawnych WPR pod kątem ich ewentualnego przedawnienia. W zakresie należności cywilnoprawnych, gdzie termin przedawnienia nie jest brany z urzędu, a jedynie przysługuje dłużnikowi, nie stwierdzono żadnego przypadku, w którym dłużnik posiadający należności z tytułu WPR podniósłby zarzut przedawnienia. [...]”

(dowód: akta kontroli: str. 101)

Dyrektor DZN wyjaśnił również, że „[...] Przyjęte przez DZN mechanizmy zapobiegające przedawnieniu roszczeń opierają się w głównej mierze na monitorowaniu okresów przedawnienia mających zastosowanie do postępowań administracyjnych, sądowych oraz decyzji. Regulacje prawne odrębnie dla każdego z trybów dochodzenia należności (administracyjnego lub cywilnego) wyraźnie określają nieprzekraczalne terminy trwania dochodzenia oraz zdarzenia gospodarcze – czynności, które w świetle prawa przerywają bieg przedawnienia.

Dla należności krajowych, zgodnie z regulacjami kodeksu cywilnego przy monitorowaniu spraw stosowane są dwa okresy przedawnień – trzyletni oraz dziesięcioletni. Pomimo faktu, iż zgodnie z orzecznictwem sądowym, dla należności krajowych dochodzonych przez Agencję ma zastosowanie 10-letni okres przedawnienia – a nie 3-letni, jak dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z ostrożności, DZN przyjął bardziej restrykcyjne, sanacyjne terminy, tym bardziej, iż trzyletni okres przedawnienia ma zastosowanie do odsetek. [...]”

(dowód: akta kontroli: str. 101)

Ponadto Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] w ramach modyfikacji zgłoszonych do systemu informatycznego EBS UE w miesiącu czerwcu br. przewidziano funkcjonalność monitorującą datę przedawnienia należności.”

(dowód: akta kontroli: str. 1468)

Odnosnie roszczeń z tytułu należności krajowych, które uległy przedawnieniu w latach 2008–2012 Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] Jednoznaczne wskazanie, pomimo upływu ustawowych terminów dla przedawnień, które z dochodzonych przez Agencję należności krajowych uległo przedawnieniu, bez uprzedniego przeanalizowania sprawy pod kątem zdarzeń lub czynności przerywających bieg przedawnienia lub uzyskania opinii prawnej, w świetle przedstawionych wcześniej wyjaśnień, nie jest możliwe.

DZN stosując się do reguły prawa cywilnego, iż dopiero podniesienie przez Stronę zarzutu przedawnienia i uzyskanie na drodze sądowej potwierdzenia tego stanu, uznaje, iż podstawą uznania należności za przedawnioną jest wyrok sądu.

Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Centrali ARiMR w zakresie działalności krajowej wraz z załącznikami, będąca integralną częścią „Zasad (polityki) rachunkowości w ARiMR” nie przewiduje odrębnej karty obiegu i kontroli celem odnotowania w księgach rachunkowych Agencji zdarzenia, jakim jest uznanie należności za przedawnioną.

W latach 2008–2012 dla ewidencjonowanych w księgach rachunkowych Agencji należności krajowych nie odnotowano zdarzenia, powodującego uznanie całej kwoty dochodzonej przez Agencję należności za przedawnioną, a tym samym odnotowanie tego faktu w księgach rachunkowych ARiMR. [...]

(dowód: akta kontroli: str. 103-104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena ogólnowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Ulgi w spłacie należności

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, należności z tytułu Programu SAPARD, FRIOR oraz pomocy krajowej, rozłożono na raty 220 kontrahentom na kwotę 16.919,3 tys. zł. Największy kwotowo udział miały należności FRIOR – 85,7% (należności 175 kontrahentów na kwotę 14.499,4 tys. zł).

Należności z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE rozkładano na raty od 2011 r., ale dane w tym zakresie DZN podał dopiero za 2012 r. i I połowę 2013 r. – razem 463 należności na kwotę 7.015,7 tys. zł, w tym I półroczu 2013 r. – 409 na kwotę 3.664,7 tys. zł.

W związku z niewykazaniem za 2011 r. danych dotyczących udzielenia ulg w spłacie należności z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE, Dyrektor DZN wyjaśnił, że „[...] Dane zaprezentowane w przesłanych do Państwa tabelach dotyczyły jedynie roku 2012, ze względu na brak możliwości podania danych kwotowych w tym zakresie, dotyczących zastosowania ulg w spłacie należności w okresie wcześniejszym niż za 2012 r.”

(dowód: akta kontroli: str. 572-574, 763-764, 1471)

W myśl art. 24 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o ARiMR⁴¹, Prezes Agencji może rozkładać na raty lub odraczać termin spłat wierzytelności Agencji przypadających jej w związku z wykonywaniem przez nią zadań finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych, jeżeli wystąpi co najmniej jedna z przesłanek określonych w art. 25 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 28 wymienionej ustawy, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu spłaty wierzytelności Agencji następuje na podstawie umowy.

Procedury dotyczące udzielania ulg w spłacie należności były zawarte w następujących przepisach:

- KP-611-222-ARiMR – „Książka procedur – tryb postępowania w sprawach dotyczących umarzania, rozkładania na raty lub odraczania terminu spłaty wierzytelności Agencji powstałych z krajowych środków publicznych”,
- Zarządzenie Nr 30/2009 Prezesa ARiMR z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia wzorów umów i oświadczenia dotyczących umorzeń w całości lub części, rozkładania na raty lub odraczania terminów spłaty wierzytelności Agencji powstałych w związku z wykonywaniem zadań finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych.

(dowód: akta kontroli: str. 46, 58)

⁴¹ Dz. U. Nr 98, poz. 634 ze zm.

Ulgi w zakresie należności Wspólnej Polityki Rolnej stosowano od 1 stycznia 2011 r. na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. Do dnia 31 grudnia 2010 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁴².

Na podstawie obu ww. rozporządzeń kompetencje do odraczania lub rozkładania na raty posiadał Prezes Agencji lub osoba, której udzielił pełnomocnictwa w zakresie należności administracyjnoprawnych lub osoba, której udzielił pełnomocnictwa w zakresie należności cywilnoprawnych.

Procedury w ww. zakresie unormowane były w książce procedur KP-611-145-ARiMR.

(dowód: akta kontroli: str. 65)

Udzielenie ulg w spłacie należności w każdej z przeanalizowanych 18 spraw na kwotę 5.123,5 tys. zł poprzedzone było wnioskiem dłużnika.

W przypadku 3 spraw na kwotę 818,7 tys. zł dotyczących spłat należności pochodzących ze środków Programu SAPARD oraz 5 spraw na kwotę 595,3 tys. zł dotyczących spłat należności pochodzących z SPO „Restrukturyzacja (...) 2004–2006”, wniosek miał formę oświadczenia dłużnika o gotowości dobrowolnej spłaty.

W przypadku 5 spraw na kwotę 67,1 tys. zł, w których środki pochodziły z WPR, przedłożone wnioski o rozłożenie na raty, zawierały elementy wymagane w § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r.

W 5 sprawach na kwotę 3.644,4 tys. zł dotyczących FRiOR, wnioski o rozłożenie na raty należności ARiMR spełniały wymagania określone w art. 27 ust. 3 i 4 ustawy o ARiMR.

(dowód: akta kontroli: str. 813-823, 1103-1106, 1107-1112)

Analiza wniosku o umorzenie lub rozłożenie na raty, przeprowadzona przez pracownika DZN, była sprawdzana i weryfikowana przez bezpośredniego przełożonego, następnie podlegała weryfikacji i kontroli naczelnika Wydziału Należności Krajowych (WNK) oraz zastępcy Dyrektora DZN nadzorującego WNK i zatwierdzana przez dyrektora DZN. Stanowiło to podstawę do akceptacji przez zastępcę Prezesa nadzorującego DZN i dalszego postępowania zgodnie z procedurami. Postępowanie było dokumentowane w windykacji należności krajowych – FRiOR.

Decyzje Prezesa ARiMR o rozłożeniu na raty spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach WPR, zawierały uzasadnienie jej podjęcia oraz analizę składanych w tej sprawie wniosków.

(dowód: akta kontroli: str. 1103-1106, 1113-1119)

Na poddanych szczegółowej kontroli 18 spraw, w 14 przypadkach spłaty nastąpiły w uzgodnionych kwotach oraz terminach (w dwóch przypadkach nastąpiła całkowita spłata zadłużenia), dwie sprawy przekazano do Departamentu Prawnego w celu skierowania na drogę postępowania sądowego, a w dwóch sprawach, w związku z nieuregulowaniem przez dłużnika dwóch kolejnych rat, wysłane zostało upomnienie.

(dowód: akta kontroli: str. 1103-1106, 1120-1268)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ustalone
nieprawidłowości



⁴² Dz. U. Nr 107, poz. 733 ze zm.

4. Zbywanie i umarzanie należności

4.1. Zbywanie należności

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o ARiMR, Agencja może dokonywać sprzedaży wymagalnych wierzytelności w przypadku trwałej utraty przez dłużników Agencji zdolności do spłaty zadłużenia.

W okresie objętym kontrolą ARiMR nie prowadziła sprzedaży swoich wierzytelności.
(dowód: akta kontroli: str. 46, 58)

Dyrektor DZN wyjaśnił, że: „Uruchomienie procedury sprzedaży wierzytelności ARiMR uzależnione jest od zmian w ustawie o ARiMR, o których Agencja informowała Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi już w piśmie z dnia 30 grudnia 2010 r. Przeprowadzona przez pracowników DZN analiza, mająca na celu wytypowanie spraw – wierzytelności do sprzedaży, potwierdziła, iż warunkiem wdrożenia w Agencji procedury sprzedaży wierzytelności jest uprzednie dokonanie wewnątrz Agencji zmian w procedurach i zapisach zasad (polityki) rachunkowości w ARiMR, mających na celu wskazanie sposobu, bądź potwierdzenie przyjętego przez Agencję rozwiązania, a mianowicie:

- różnicę pomiędzy kwotą prawidłowo oszacowanej wartości wierzytelności, a kwotą uzyskaną w wyniku jej sprzedaży Agencja ma prawo spisać w pozostałe koszty operacyjne oraz
- różnica przekraczająca 100.000 zł, wymaga uzyskania zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych.

Przyjęcie powyższych rozwiązań pozwoliłoby spisać pozostałą część wierzytelności w pozostałe koszty operacyjne i precyzyjnie określić działania Agencji z pozostałą częścią wierzytelności.

Dodatkowo DZN informuje, że przygotował roboczą wersję projektu Zarządzenia Prezesa ARiMR w sprawie warunków i trybu postępowania przy sprzedaży wierzytelności ARiMR, która mogłaby wejść w życie i być stosowana po uprzedniej zmianie ustawy o ARiMR, w zakresie, o którym była mowa m.in. w piśmie skierowanym do MRiRW z dnia 30 grudnia 2010 r.”

(dowód: akta kontroli: str. 46, 58)

4.2. Umarzanie należności

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2013 r. umorzono 22.475 należności na łączną kwotę 17.728,5 tys. zł, w tym: z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE⁴³ umorzono 22.382 należności na kwotę 1.289,6 tys. zł, z FRiOR – 83 należności na kwotę 15.233,4 tys. zł oraz z tytułu realizacji zadań finansowanych w ramach pomocy krajowej – 10 należności na kwotę 1.205,5 tys. zł.

Najwięcej umorzeń było w 2012 r., tj. 16.042 na kwotę 7.989,2 tys. zł, z tego 99,7% (16.000) stanowiły umorzenia z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE na kwotę 434,3 tys. zł, tj. 5,4% kwoty 7.989,2 tys. zł umorzonych w 2012 r. należności. W 2012 r. umorzono także najwięcej należności z tytułu FRiOR – 33 na kwotę 6.545,8 tys. zł oraz z tytułu realizacji zadań finansowanych w ramach pomocy krajowej – 9 na kwotę 1.009,1 tys. zł.

⁴³ Łącznie z należnościami z tytułu SAPARD sfinansowanymi z PROW 2004–2006.

W I połowie 2013 r. umorzono 5.089 należności na kwotę 1.461,1 tys. zł, w tym z tytułu FRiOR 10 należności na kwotę 799,6 tys. zł oraz 5.079 należności na kwotę 661,5 tys. zł z tytułu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich po akcesji do UE.

(dowód: akta kontroli: str. 575)

Dyrektor DZN odnośnie niewykazania w przekazanych danych umorzeń w 2008 r. wyjaśnił, że: „W związku z migracją danych systemu finansowo-księgowego PFK WPR do nowego systemu EBS UE, która nastąpiła w dniu 31 października 2009 r., dopiero od tego momentu możliwe jest sporządzanie przez DZN raportów umożliwiających pobieranie danych, w tym m.in. umorzeń należności. Jednakże wg rejestrów prowadzonych w DZN w 2008 roku wydanych zostało 77 decyzji umarzających należności, Lecz nie jesteśmy w stanie podać kwot umorzeń i liczby spraw zgodnie z formatem danych określonym w tabeli 2j”.

(dowód: akta kontroli: str. 329)

W przypadku należności FS, EFRG i programu SAPARD – brak było podstaw prawnych do umarzania i zbywania należności.

(dowód: akta kontroli: str. 49)

Umarzanie należności w zakresie należności Wspólnej Polityki Rolnej prowadzone było od 1 stycznia 2011 r. na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁴⁴. Do dnia 31 grudnia 2010 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁴⁵.

Na podstawie obu ww. rozporządzeń kompetencje do umarzania posiada Prezes Agencji lub osoba, której udzielił pełnomocnictwa w zakresie należności administracyjnoprawnych lub osoba, której udzielił pełnomocnictwa w zakresie należności cywilnoprawnych.

Postępowanie w ww. zakresie unormowane było w Książce Procedur KP-611-145-ARMR.

(dowód: akta kontroli: str. 65)

W myśl art. 24 ustawy o ARiMR, Prezes Agencji może umarzać w całości lub części, wierzytelności Agencji przypadające jej w związku z wykonywaniem przez nią zadań finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych, jeżeli wystąpi co najmniej jedna z przesłanek określonych w art. 25 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 28 wymienionej ustawy, umorzenie wierzytelności Agencji następuje na podstawie umowy, a w przypadkach, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 i 5, umorzenie wierzytelności Agencji następuje na podstawie oświadczenia Prezesa Agencji.

Procedury dotyczące umarzania należności w ramach działalności krajowej zawarto w następujących przepisach:

- KP-611-222-ARiMR – „Książka procedur – tryb postępowania w sprawach dotyczących umarzania, rozkładania na raty lub odraczania terminu spłaty wierzytelności Agencji powstałych z krajowych środków publicznych”,
- Zarządzenie Nr 30/2009 Prezesa ARiMR z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia wzorów umów i oświadczenia dotyczących umorzeń w całości lub części, rozkładania na raty lub odraczania terminów spłaty wierzytelności Agencji powstałych w związku z wykonywaniem zadań finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych.

(dowód: akta kontroli: str. 46-47, 58)

⁴⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 258, poz. 1747.

⁴⁵ Dz. U. Nr 107, poz. 733 ze zm.

Przed umorzeniem należności, w związku z ryzykiem ich nieuregulowania, dokonywano odpisów aktualizujących stosownie do art. 35b ustawy o rachunkowości. Stosowanie odpisów ma na celu prezentację w sprawozdaniach finansowych ARiMR stanu należności Agencji z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty.

Podstawą dokonywania odpisów aktualizujących były zarządzenia Prezesa Agencji w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w ARiMR⁴⁶.

(dowód: akta kontroli: str. 1267-1356, 1428, 1430-1433)

Na podstawie wybranych do badania 21 spraw dotyczących umorzeń należności, z tego dla ośmiu z tytułu FRiOR na kwotę 9.642,1 tys. zł i 13 z tytułu SG i EFRG na kwotę 93,7 tys. zł, stwierdzono, że Agencja w sposób prawidłowy określała wartość umarzanych należności, i co do zasady była ona zgodna z ewidencją księgową.

Umarzając należności Agencja każdorazowo dokonywała odpowiednich zapisów w ewidencji polegających na spisaniu przedmiotowych należności z ksiąg rachunkowych, tak w odniesieniu do umarzanego kapitału, jak i odsetek.

(dowód: akta kontroli: str. 1266-1356, 1429)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Od 2008 r. do Agencji wpłynęło 168⁴⁷ wniosków kredytobiorców o umorzenie zaległych należności z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez Banki współpracujące z Agencją. Szacunkowa kwota zadłużenia z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów (dopłaty plus odsetki od dopłat) dla ww. spraw wyniosła około 32 mln zł.

Banki, na podstawie zawartych do dnia 30 kwietnia 2007 r. umów o współpracy z Agencją⁴⁸, zobowiązane były do wyegzekwowania we własnym imieniu i na swoją rzecz od kredytobiorców części oprocentowania kredytu (tzw. dopłat Agencji do oprocentowania kredytów preferencyjnych) i przekazania ich na rachunek Agencji niezwłocznie od daty wyegzekwowania.

W latach 2008–2012 Agencja podejmowała szereg działań mających na celu rozstrzygnięcie kwestii, kto jest wierzycielem wobec kredytobiorców w zakresie należności z tytułu zwrotu dopłat udzielonych przez Agencję do oprocentowania kredytów.

Propozycje zmiany przepisów w ustawie o ARiMR, a także przedłożone obydwu nadzorującym Agencję ministrom, tj. Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrowi Finansów, propozycje zawarcia umów trójstronnych oraz cesji wierzytelności na rzecz Agencji, nie zostały zaakceptowane, jak też nie podjęto przez uprawnione do tego organy inicjatywy ustawodawczej pozwalającej na rozwiązanie sprawy na gruncie prawa.

⁴⁶ Zarządzenie nr 74/2007 z dnia 21 grudnia 2007 r. – dot. działalności krajowej, Zarządzenie nr 78/2012 z dnia 5 października 2012 r. – dot. działalności unijnej.

⁴⁷ Statystyka ta nie obejmuje ewentualnych wniosków/prób kredytobiorców przekazanych Agencji za pośrednictwem Banków współpracujących, w formie pism informujących o stanie działań windykacyjnych prowadzonych przez Banki wobec dłużników z tytułu udzielonych przez Banki kredytów z dopłatami Agencji do ich oprocentowania.

⁴⁸ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków i działań Agencji restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobu ich realizacji (Dz. U. nr 16, poz. 82 ze zm.), Agencja zawieriała z bankami umowy o współpracy, na podstawie których, banki udzielały kredytów preferencyjnych z dopłatami ARiMR do oprocentowania – uchylone z dniem 1 maja 2007 r.

Minister Finansów, w piśmie z dnia 4 czerwca 2013 r. stwierdził, że w przypadku wierzycelności przypadających innym niż Agencja podmiotom, brak jest podstawy prawnej zarówno do umarzania takich wierzycelności przez Prezesa Agencji, jak również do występowania przez Agencję z wnioskiem o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 25 ust. 3 ustawy o ARiMR.

(dowód: akta kontroli: str. 331-430)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość w zakresie należności

Opis stanu faktycznego

W zakresie działalności krajowej, zgodnie z zapisami polityki rachunkowości (§ 4 ust. 1 załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 77/2011 Prezesa ARiMR z dnia 13 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w ARiMR, księgi rachunkowe Agencji prowadzone były w Centrali ARiMR oraz w 16 Oddziałach Regionalnych.

W zakresie działalności „unijnej” (§ 4 ust. 2), księgi rachunkowe Agencji prowadzone były w Centrali ARiMR w pełnym zakresie. W 16 OR ARiMR prowadzona była ewidencja zdarzeń gospodarczych w zakresie należności (rejestrwanie i rozliczanie należności w Module Należności e-BS UE) wraz z procesem windykacji należności powstałych z tytułu udzielonej pomocy z programów unijnych.

W związku z powyższym, należności wynikające z decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych wydanych przez kierownika BP od dnia 1 sierpnia 2012 r. są ewidencjonowane i rozliczane przez pracowników oddziałów regionalnych.

(dowód: akta kontroli: str. 37)

Należności, w tym przeterminowane, były ewidencjonowane w księgach rachunkowych zgodnie z obowiązującym w ARiMR zakładowym planem kont oraz przyjętą polityką rachunkowości.

Sprawozdania finansowe za IV kwartał w latach 2008–2012 o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i roczne sprawozdanie budżetowe za rok 2012 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) z działalności ARiMR⁴⁹ w odniesieniu do należności, w tym przeterminowanych, odzwierciedlały dane z tego zakresu zawarte w księgach rachunkowych.

Wykazane w sprawozdaniach Agencji należności miały odzwierciedlenie na zapisach kont określonych w zakładowym planie kont.

(dowód: akta kontroli: str. 1406-1427)

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴⁹ ARiMR nie jest zobowiązana do sporządzania sprawozdań F-01 i F-02.

6. Nadzór i kontrola w zakresie zarządzania należnościami

6.1. Nadzór merytoryczny wykonywany przez Departament Zarządzania Należnościami

Opis stanu faktycznego

W ramach bieżącego nadzoru nad działalnością komórek organizacyjnych zajmujących się windykacją należności w OR i BP⁵⁰ w zakresie prawidłowości i rzetelności przeprowadzanych czynności, pracownicy DZN przeprowadzili:

- w 2011 r. wizytacje w wszystkich OR w celu: oceny wykonania zadań powierzonych Oddziałom Regionalnym od dnia 1 lipca 2011 r., merytorycznego wsparcia pracowników OR w zakresie realizacji przekazanych zadań, wyjaśnienia procesu obsługi list płatności, wstępnego przygotowania pracowników OR do przejścia z dniem 1 lutego 2012 r. pozostałych zadań windykacyjnych;
- w kwietniu 2012 r. wizytacje w wybranych Oddziałach Regionalnych ARiMR (Dolnośląski, Lubelski, Łódzki, Warmińsko-Mazurski, Zachodniopomorski) w celu: wsparcia pracowników Oddziałów w realizacji zadań związanych z czynnościami windykacyjnymi przekazanymi z dniem 1 lutego 2012 r.

W 2013 r. przeprowadzenie wizytacji planowane jest w lipcu.

(dowód: akta kontroli: str. 104-105, 329)

6.2. Kontrola wewnętrzna w Agencji

Opis stanu faktycznego

Departament Kontroli Wewnętrznej w zakresie zarządzania należnościami w latach 2008–2012 przeprowadził 15 kontroli, z tego: w 2009 r. – 2, w 2011 r. – 10 i w 2012 r. – 3.

Spośród ww. 15 kontroli, dwie przeprowadzono w DZN: w 2009 r. w zakresie odzyskiwania kwot płatności bezpośrednich nienależnie lub nadmiernie przekazanych oraz w 2011 r. w zakresie obsługi przez DZN otrzymanych od beneficjentów wniosków w sprawie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty należności przypadających ARiMR, a także wykonania zadania przekazania przez DZN czynności windykacyjnych oddziałom regionalnym Agencji oraz realizacji obowiązków przez OR.

Podczas kontroli przeprowadzonej w 2009 r. w DZN stwierdzono zaległości w zakresie odzyskiwania kwot nienależnie/nadmiernie pobranych w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Zwrócono uwagę na narastające zaległości w rozliczaniu dobrowolnych zwrotów w ramach płatności bezpośrednich (spośród 83.831 zaewidencjonowanych spraw OR rozliczyły 1.984). Wskazano również na niewystarczający nadzór DZN nad OR i BP w zakresie prowadzenia spraw i postępowań administracyjnych mających na celu odzyskanie należności ARiMR pochodzących z SG EFOiGR oraz EFRG. We wnioskach zwrócono się o przedstawienie stanowiska odnośnie możliwości przekazania do biur powiatowych kompetencji w zakresie rozliczania dobrowolnych zwrotów dotyczących płatności bezpośrednich oraz PROW 2007–2013 realizowanych przez te biura.

⁵⁰ Zgodnie z zapisami w książce procedur KP-611-145/ARiMR – „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach: WPR (SG EFOiGR, EFRG, EFRROW) oraz programu SAPARD finansowanego ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich – Księga dłużników”.

Podczas kontroli przeprowadzonej w 2011 r. ustalono, że DZN nie wykonał w pełni zadania przekazania czynności windykacyjnych do OR Agencji, wynikającego z zarządzenia Nr 119/2010 Prezesa ARiMR z 16 listopada 2010 r. Ponadto OR nie dysponowały narzędziami do realizacji zadań windykacyjnych w pełnym zakresie (brak szkoleń w zakresie umarzania, rozkładania na raty, brak procedur postępowania⁵¹, oraz upoważnień do podejmowania decyzji, dostępu do systemu EBS UE itp. w zakresie wynikającym z zadań określonych w regulaminach).

W związku z powyższym Prezes zobowiązał Dyrektora DZN do: pilnego wykonania zadania przekazania czynności windykacyjnych oddziałom regionalnym Agencji określonych zarządzeniem nr 119/2010 oraz bieżącego i rzetelnego merytorycznego wsparcia oddziałów regionalnych w zakresie realizacji zadań związanych z czynnościami windykacyjnymi przekazanymi przez DZN oraz procesowania spraw windykacyjnych z zachowaniem terminów kpa.

W odpowiedzi na pismo Prezesa Agencji, w dniu 29 listopada 2011 r. dyrektor DZN zobowiązał się do: przekazania najpóźniej do dnia 1 lutego 2012 r. dyrektorom oddziałów regionalnych części zadań w zakresie windykacji⁵².

Kontrole przeprowadzone przez DKW w OR dotyczyły prawidłowości postępowania w sprawie ustalania lub odzyskiwania kwot płatności bezpośrednich nienależnie lub nadmiernie przekazanych, a także (6 kontrole doraźnych przeprowadzonych w 2011 r. oraz 3 kontrole planowe w 2012 r.) – wykonania zadań przekazania przez DZN czynności windykacyjnych do OR oraz realizacji obowiązków przez OR.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w OR stwierdzono m.in. znaczne zaległości w obsłudze spraw w ramach wsparcia bezpośredniego dotyczących dobrowolnych zwrotów z tytułu kwot płatności nienależnie lub nadmiernie pobranych i skierowanych do windykacji (2009 r.) oraz opieszałość w: przekazywaniu spraw z BP do OR, wszczynaniu postępowań administracyjnych, odstąpieniu od ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych, a także przekazywaniu do DZN dokumentacji w sprawie ustalania nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności.

(dowód: akta kontroli: str. 23-25)

6.3. Audyt w zakresie windykacji należności

Opis stanu faktycznego

Departament Audytu Wewnętrznego w obszarze windykacji zrealizował 4 zadania audytowe i 3 czynności sprawdzające:

W przypadku audytu dotyczącego zarządzania długami (windykacja) – płatności obszarowe (2011 r.), zwrócono uwagę m.in. na terminowość procedowania spraw windykacyjnych. W trakcie badania zidentyfikowano przypadki przedłużającego się procedowania spraw windykacyjnych, zarówno w części dotyczącej przekazania spraw do DZN od momentu identyfikacji nieprawidłowości, jak i na poziomie Centrali ARiMR oraz brak sformalizowanych zasad prowadzenia przez DZN stałego i systematycznego monitoringu przebiegu procesu odzyskiwania należności, w tym monitoringu danych w aspekcie poszczególnych funduszy czy schematów

⁵¹ Procedury w ww. zakresie wprowadzono Książką Procedur – „Dochodzenie należności z tytułu kwot wypłaconych w ramach: WPR (SG EFOiGR, EFRG, EFRROW) oraz programu SAPARD finansowanego ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich – Księga dłużników” KP-611-145/ARiMR/3/z z 1 lipca 2011 r.

⁵² Prowadzenie procesu dochodzenia, umarzania, rozkładanie na raty i odraczania terminów oraz prowadzenia wszelkich czynności wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego, upadłościowego, naprawczego, likwidacyjnego do należności wynikających z nadmiernie lub nienależnie pobranych środków w ramach programów wymienionych w § 40 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego.

pomocowych. Powstające raporty zaległości miały charakter doraźnego narzędzia i nie gwarantowały systemowego zabezpieczenia przestrzegania przez agencję płatniczą zapisów art. 32 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej⁵³.

Na brak monitoringu zarządczego, w tym nadzoru ilościowego i jakościowego w zakresie zgłaszanych należności wskazano w ustaleniach audytu w zakresie odzyskiwania nienależnych płatności dokonanych w ramach wydatków rolnych – uprawnienie działania ARiMR w zakresie PROW 2007–2013 (2012 r.).

(dowód: akta kontroli: str. 25-26, 34)

W okresie objętym kontrolą, ustalenia zewnętrznych audytów przeprowadzonych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, związane z windykacją należności, zostały przedstawione w:

- Sprawozdaniach z czynności sprawdzających w ramach Programu SAPARD za rok 2008, 2009, 2010, 2011 i 2012 – m.in. zwracano uwagę na wydłużony okres dochodzenia należności (2009 r. i 2010 r.);
- Sprawozdaniach z czynności sprawdzających w zakresie certyfikacji rachunków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za lata 2008–2012 – konsekwentnie zwracano uwagę na brak bieżącego rozliczania wpływających na rachunek Agencji środków odzyskanych i zwróconych przez beneficjentów oraz długi proces od zidentyfikowania nieprawidłowości do wystawienia dokumentów w sprawie wysokości nienależnie lub nadmiernie pobranych środków.

(dowód: akta kontroli: str. 34)

6.4. Realizacja wniosków NIK z kontroli P/08/111 „Umarzanie wierzytelności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa”

Opis stanu
faktycznego

Zalecenia wynikające z wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczące m.in. określenia szczegółowych zasad prowadzenia rejestru wniosków oraz ustalenia faktycznej wielkości zadłużenia, terminów weryfikacji dokumentacji załączonej do wniosków, zostały zrealizowane poprzez opracowanie i wdrożenie przez DZN nowej książki procedur KP-611-222-ARiMR – „Książka procedur – tryb postępowania w sprawach dotyczących umarzania, rozkładania na raty lub odraczania terminu spłaty wierzytelności Agencji powstałych z krajowych środków publicznych”.

(dowód: akta kontroli: str. 26, 34)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵³ Dz. U. UE L 209 z 11.08.2005 r., s.1 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

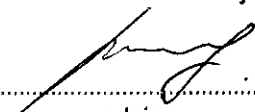
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴ 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 Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.


Warszawa, dnia 31 lipca 2013 r.

Koordinator kontroli
Grzegorz Brzostek
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Radca Prezesa NIK
p.o. Dyrektora
Wojciech Jadacki


.....
podpis

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

