



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR-4101-009-02/2014
P/14/054

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/14/054 – Nadzór nad wykorzystaniem pomocy technicznej w rolnictwie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Jacek Kalbarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91274 z dnia 30 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
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 ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonywanie przez Centralę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zadań w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wynik pozytywny uzasadniają oceny częściowe oraz charakter stwierdzonych w badanych obszarach ustaleń. W latach 2007–2013 i w trzech kwartałach 2014 r., w Centrali Agencji prawidłowo:

- opracowano i wdrożono procedury obsługi wniosków o przyznanie pomocy, wniosków o płatność oraz kontroli na miejscu;
- kontrolowano wykorzystanie środków publicznych na pomoc techniczną PROW 2007–2013 zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³, a także w „Wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”⁴ oraz w „Zasadach korzystania z pomocy technicznej PROW 2007–2013”⁵;

¹ Prezesami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa byli: Zbigniew Banaszkiwicz (p.o. Prezesa) od 21 września 2012 r. do 24 lutego 2013 r., Tomasz Kolodziej od 23 marca 2009 r. do 20 września 2012 r., Dariusz Wojtasik od 23 stycznia 2008 r. do 25 marca 2009 r., Leszek Drożdźiel od 27 lipca 2007 r. do 22 stycznia 2008 r.

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 Dz. U. z 2013 r., poz. 1237 ze zm., zwanym dalej rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r.

⁴ „Wytyczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczące pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013” z kwietnia 2008 r., zmienione w marcu 2009 r., następnie w grudniu 2010 r.

⁵ Dokument opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w czerwcu 2013 r., zmieniony w lipcu 2014 r.

- przekazywano do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacje do publikowania ex-post wykazu beneficjentów Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- opracowano i zrealizowano roczne plany komunikacyjne PROW 2007–2013.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja procedur przyznawania pomocy technicznej PROW 2007–2013 oraz kontroli i nadzoru nad jej wykorzystaniem.

Opis stanu faktycznego

Celem operacji finansowanych ze środków pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁶ (dalej: PROW 2007–2013 lub Program), jest m.in. umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę Programu. Do podmiotów tych należą: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR lub Agencja), Agencja Rynku Rolnego (dalej: ARR), samorzady województw, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (dalej: FAPA) i inne podmioty.

Dla podmiotów realizujących operacje finansowane ze środków pomocy technicznej PROW 2007–2013 przeznaczono 266,6 mln euro, w tym 200 mln euro (75%) z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz 66,6 mln euro (25%) z budżetu krajowego. W latach 2009–2014 (do 30 września) Agencja zrealizowała płatności ze środków pomocy technicznej w łącznej kwocie 177.544,5 tys. euro, co stanowiło 66,6% limitu środków, w tym w 2009 r. – 505,4 tys. euro (0,2% limitu), w 2010 r. – 7.951,5 tys. euro (3,0% limitu), w 2011 r. – 32.958,3 tys. euro (12,4% limitu), w 2012 r. – 56.947,6 tys. euro (21,4% limitu), w 2013 r. – w 45.505,8 tys. euro (17,1% limitu), a w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2014 r. – 33.605,9 tys. euro (12,6% limitu).

W sprawie działań jakie ARiMR zamierza podjąć w celu wykorzystania pełnego limitu środków pomocy technicznej PROW 2007–2013 do końca 2015 r., Dyrektor Departamentu Pomocy Technicznej ARiMR wyjaśniła, że: „(...) *W pierwszej kolejności uzupełniono stan zatrudnienia w Wydziale Autoryzacji Płatności Pomocy Technicznej – w miejsce dwóch osób czasowo nieobecnych (urlop wychowawczy, długotrwałe zwolnienie lekarskie) we wrześniu i październiku br. zatrudniono dwóch pracowników na zastępstwo, którzy po zdaniu stosownego egzaminu wzmocnili zespół oceniający wnioski.*

W celu maksymalizacji liczby wniosków ocenionych w roku 2014, tym samym zmniejszenia ilości wniosków do oceny w 2015 r. uzyskano zgodę na pracę w godzinach nadliczbowych w okresie październik–grudzień br., co powinno przyczynić się do realizacji założonych celów.

⁶ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie PROW 2007–2013 (M.P. Nr 94., poz.1035 ze zm.).

Zintensyfikowano prace na etapie oceny wniosków o przyznanie pomocy technicznej, co po zawarciu wszystkich umów pozwoli na przesunięcie części pracowników Wydziału Oceny Projektów Pomocy Technicznej do obsługi wniosków o płatność – przewidywany termin zwiększenia liczby pracowników WAPPT to luty/marzec 2015 r. Zwiększenie liczebności zespołu oceniającego wnioski o płatność pozwoli na zintensyfikowanie realizacji zadań.

Przewidując wzmożony napływ wniosków o płatność w ostatnim roku kwalifikowalności kosztów, a więc w roku 2015, w szczególności w miesiącach czerwiec–sierpień, DPT ARiMR zgłosił propozycję, aby dla wniosków złożonych w tym okresie nie obowiązywał 3 – miesięczny termin przewidziany na wypłatę środków, co znalazło odzwierciedlenie w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W konsekwencji dla wszystkich wniosków o płatność złożonych po 31 maja 2015 r. ostatecznym terminem wypłaty środków jest dzień 31 grudnia 2015. Reasumując, przyjęcie i realizacja przedstawionego powyżej planu działania pozwoli na zakończenie oceny wszystkich złożonych wniosków o płatność, tym samym na obecnym etapie Departament Pomocy Technicznej ARiMR nie przewiduje zagrożenia realizacji celu głównego, jakim jest wypłata 100% pozostałego do wykorzystania limitu środków pomocy technicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 13, 17-18)

Pomoc techniczna PROW 2007–2013 jest realizowana w ramach trzech schematów:

- schemat I „Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji PROW 2007–2013” (dalej: schemat I),
- schemat II „Działania informacyjne i promocyjne” (dalej: schemat II),
- schemat III „Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich” (dalej: schemat III).

Według stanu na dzień 30 września 2014 r. ARiMR zrealizowała w ramach:

- schematu I – 1.023 wnioski o płatność na kwotę 570.397,1 tys. zł, w tym z budżetu UE 427.797,8 tys. zł i z budżetu krajowego 142.599,3 tys. zł;
- schematu II – 423 wnioski o płatność na kwotę 53.931,9 tys. zł, w tym z budżetu UE 40.448,9 tys. zł i z budżetu krajowego 13.483,0 tys. zł;
- schematu III – 1.278 wniosków o płatność na kwotę 116.093,4 tys. zł, w tym z budżetu UE 87.070,0 tys. zł i z budżetu krajowego 29.023,4 tys. zł.

Ogółem dla trzech schematów, na podstawie 2.724 wniosków o płatność, ARiMR do dnia 30 września 2014 r. wypłaciła 740.422,3 tys. zł, tj. 66,6% limitu, który według kursu euro/zł z 29 września 2014 r. wyniósł 1.112.950,0 tys. zł.

Wartość złożonych do Agencji wniosków o przyznanie pomocy technicznej na dzień 30 września 2014 r. wyniosła 1.117.086,1 tys. zł, co stanowiło 100,4% ww. limitu. Agencja poinformowała beneficjentów, którzy przekroczyli limit środków pomocy technicznej o konieczności zmniejszenia wnioskowanej kwoty. Według stanu na dzień 30 września 2014 r. wartość zawartych umów wyniosła 846.824,1 tys. zł, co stanowiło 76,1% limitu.

W ramach schematu I, wynagrodzenia stanowiły 75,5% ogółu wydatkowanych środków, wsparcie eksperckie 1,5%, szkolenia pracowników 1,8%, zakup urządzeń i usług 21,2%. W schemacie II, udział środków na działania informacyjne i promocyjne wyniósł 89,3%, na wynagrodzenia 5,3%, na pozostałe koszty 5,4%. W schemacie III, udział środków na realizację planów działania „Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich” (KSOW) wyniósł 78,5%, na wynagrodzenia – 16,7%, na koszty funkcjonowania sekretariatów KSOW 4,8%.

Według stanu na dzień 30 września 2014 r., udział poszczególnych beneficjentów w ogólnej kwocie wypłaconych środków pomocy technicznej wyniósł:

- samorzady województw – 48,5% (358.883 tys. zł),
- MRiRW – 29,2% (216.277 tys. zł),
- ARiMR – 18,4% (135.888 tys. zł),
- FAPA – 2,5% (18.283 tys. zł),
- pozostałe podmioty – 1,3% (9.477 tys. zł),
- ARR – 0,2% (1.615 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 3-39)

W okresie objętym kontrolą, ARiMR odrzuciła 25 wniosków o przyznanie pomocy ze środków pomocy technicznej na łączną kwotę 19.160,3 tys. zł oraz 6 wniosków o płatność na kwotę 1.101,1 tys. zł. Badaniem kontrolnym objęto cztery wnioski o przyznanie pomocy i jeden wniosek o płatność. Przyczynami odrzucenia wniosków o pomoc było:

- niezawarcie przez wnioskodawcę umowy w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. Dwa wnioski, jeden w ramach schematu I i drugi w ramach schematu II, Agencja odrzuciła na podstawie § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia;
- odstąpienie od realizacji operacji i wezwanie beneficjenta do rozwiązania umowy (schemat I). Agencja odrzuciła wniosek na podstawie § 11 ust. 1 umowy przyznania pomocy technicznej zawartej pomiędzy FAPA i ARiMR;
- niekwalifikowalność kosztów (schemat III). Wniosek został odrzucony na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 i § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r.;
- wycofanie wniosku o płatność przez beneficjenta (schemat III).

(dowód: akta kontroli str. 42-43)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. weszło w życie 15 kwietnia 2008 r. Agencja z dniem 25 sierpnia 2008 r. uzyskała akredytację Ministra Finansów jako agencja płatnicza w zakresie uruchamiania środków pomocy technicznej pochodzących z EFRROW⁷. Nabór wniosków o przyznanie pomocy technicznej ogłoszono dopiero 11 marca 2009 r.

W wyjaśnieniu przyczyn ogłoszenia naboru wniosków o przyznanie pomocy technicznej po upływie 11 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r., Dyrektor Departamentu Pomocy

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 153, poz. 954).

Technicznej ARiMR podała, m.in. że: „(...) Pierwsze planowane ogłoszenie otwarcia naboru wniosków planowane było na początek września 2008 r. Jednakże, w związku z tym, iż komórką organizacyjną, która miała obsługiwać wnioski o przyznanie pomocy technicznej był Departament Obsługi Wniosków i Odwołań, posiadający w swym zakresie zadań ocenę wniosków o udzielenie pomocy technicznej w ramach PROW 2004–2006, a w tym zakończenie (z dniem 31 grudnia 2008 roku) i rozliczenie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, jak również ocenę wniosków o dofinansowanie realizacji projektu w zakresie Priorytetu III „Pomoc techniczna” SPO – „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, wstrzymano ogłoszenie naboru na nowy okres programowania. Związane to było z koniecznością prawidłowego wykorzystania całej alokacji dostępnych jeszcze środków finansowych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 15-16)

Dokumentacja pięciu wylosowanych projektów dofinansowanych w ramach pomocy technicznej PROW 2007–2013, tj.:

1. „Realizacja planu działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2012–2013 tura IV” (beneficjent MRiRW, kwota zapłacona 262,4 tys. zł);
2. „Organizacja szkoleń dla potencjalnych beneficjentów, publikacje oraz działania promocyjno-informacyjne w mediach dotyczące działania 133 w ramach PROW 2007–2013” (beneficjent ARR, kwota zapłacona 384,7 tys. zł);
3. „Działania promocyjne w mediach, materiały promocyjne i informacyjne oraz stoiska informacyjne dotyczące działania 133 w ramach PROW 2007–2013”, (beneficjent ARR, kwota złożonego wniosku o pomoc 689,5 tys. zł);
4. „Spotkania międzynarodowe oraz organizacja wyjazdów studyjnych mających na celu wymianę doświadczeń w 2011 r.” (beneficjent MRiRW, kwota zapłacona 184,5 tys. zł);
5. „Zakup wyposażenia i materiałów biurowych 2008–2010” (beneficjent Samorząd Województwa Opolskiego, kwota zapłacona 82,4 tys. zł)

spełniała wymogi przyznania i wypłaty środków pomocy technicznej określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju z dnia 14 marca 2008 r. Środki pomocy technicznej:

- a) zostały przyznane uprawnionemu podmiotowi (§ 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia),
- b) były kosztami podlegającymi refundacji (§ 3 ust.1 pkt 2 rozporządzenia),
- c) zostały poniesione od dnia 1 stycznia 2007 r. (§ 3 ust.1 pkt 3 rozporządzenia),
- d) spełniały warunki kwalifikowalności wydatków, tj. zostały zrealizowane zgodnie z Wytocznymi lub Zasadami korzystania z pomocy technicznej PROW na lata 2007–2013.

Wnioski o przyznanie pomocy technicznej, zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia, rozpatrzono w terminie 70 dni od daty ich złożenia, a zadania zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 44-58)

Zgodnie z art. 25 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzania procedur kontroli oraz zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*⁸, wydatki objęte kontrolami na miejscu powinny stanowić co najmniej 4% wydatków poniesionych w danym roku kalendarzowym. W całym okresie realizacji PROW 2007–2013 kontrole na miejscu powinny objąć co najmniej 5% wydatków ze środków pomocy technicznej.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2014 r., z wypłaconej kwoty środków pomocy technicznej w wysokości 740.422,3 tys. zł kontrolami na miejscu objęto wydatki w kwocie 164.938,3 tys. zł, tj. 22,3%.

W latach 2009–2010, kontrolą na miejscu objęto wszystkie wnioski dotyczące pomocy technicznej, tj. odpowiednio 58 i 294. Wnioski objęte kontrolami na miejscu dotyczyły:

- w 2011 r. – 35,1% kwoty wypłaconych środków, tj. 47.412,3 tys. zł ze 135.154,1 tys. zł,
- w 2012 r. – 10,7%, tj. 25.613,5 tys. zł z 239.536,7 tys. zł,
- w 2013 r. – 11,8%, tj. 22.513,2 tys. zł ze 190.827,2 tys. zł,
- w 2014 r. (trzy kwartały) – 25,1%, tj. 35.377,2 tys. zł ze 140.882,3 tys. zł.

W okresie od 2009 r. do 30 września 2014 r. Agencja przeprowadziła ogółem 466 kontroli na miejscu u beneficjentów pomocy technicznej, w tym w MRiRW – 61, w ARiMR – cztery, w FAPA – 13, w ARR – pięć, w 16 samorządach wojewódzkich – 379 i w pozostałych podmiotach – cztery kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 61-74, 78-79)

Agencja opracowała procedury obsługi poszczególnych etapów oceny pomocy technicznej PROW 2007–2013 (wniosek o przyznanie pomocy, podpisanie umowy, wniosek o płatność), które zostały zawarte w książce procedur KP-611-173-ARiMR/8/z „Pomoc techniczna w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”. Typowanie umów i podmiotów do kontroli na miejscu uregulowała Książka Procedur KP-611-35-ARiMR/11/z.

Opracowano również procedurę kontroli na miejscu, gdy beneficjentem pomocy jest ARiMR (pkt 3.2 książki procedur KP-611-174-ARiMR/5/z). Kontrolę na miejscu przeprowadzają inspektorzy Departamentu Kontroli na Miejscu ARiMR (DKM) oraz przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w charakterze obserwatora. W przypadku gdy wniosek dotyczy DKM, w kontroli na miejscu uczestniczy – oprócz przedstawiciela MRiRW – pracownik Departamentu Pomocy Technicznej ARiMR w charakterze obserwatora.

Z 26 zakończonych operacji, których beneficjentem była ARiMR, zbadano cztery operacje tj. 15,4%. Stwierdzono, że zgodnie z procedurą KP-611-174-ARiMR (pkt 3.2, ppkt 6), Agencja sporządziła raporty z czynności kontrolnych potwierdzających realizację operacji oraz, że w kontroli na miejscu uczestniczył przedstawiciel MRiRW w charakterze obserwatora.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 75-76, 87)

⁸ Dz. Urz. UE L 25 z 28.01.2011 r. str. 8 ze. zm.

W dniach od 15 listopada do 24 listopada 2010 r., DKW ARiMR przeprowadził w Departamencie Pomocy Technicznej ARiMR (DPT) kontrolę, której celem było zweryfikowanie prawidłowości i rzetelności postępowania z informacjami o stwierdzonych nieprawidłowościach.

W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że DPT: nie przekazał do Departamentu Kontroli Wewnętrznej informacji o stwierdzeniu nieprawidłowości we właściwym terminie, czyli w dniu stwierdzenia nieprawidłowości oraz że dane dotyczące nieprawidłowości zostały uzupełnione w Rejestrze Nieprawidłowości RIUP w sposób niezgodny z instrukcją użytkownika Rejestru Nieprawidłowości. Zalecenia pokontrolne Dyrektor DPT zrealizował.

W dniach od 15 marca do 30 kwietnia 2010 r. Departament Audytu Wewnętrznego ARiMR przeprowadził audyt weryfikacji wniosków w ramach pomocy technicznej PROW 2007–2013. Nie stwierdzono błędów związanych z kwalifikowalnością wniosków oraz błędów finansowych w ramach obsługi wniosków. Przekazano 17 zaleceń, które zostały wdrożone.

(dowód: akta kontroli str. 78, 104-108)

W latach 2009–2014 (I połowa), w zakresie pomocy technicznej PROW 2007–2013 MRiRW przeprowadziło w ARiMR cztery kontrole w terminach: 18–22 stycznia 2010 r., 9–20 maja 2011 r., 6–10 czerwca 2011 r. i 26–30 listopada 2012 r. Kontrole dotyczyły: prawidłowości przyjmowania i rozpatrywania wniosków, wykonywania zadań pod względem terminowości i zgodności z przyjętymi przez ARiMR procedurami. Kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 110-111)

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) przeprowadził dwie kontrole poświadczenia wiarygodności w zakresie wydatków EFRROW za lata budżetowe 2011 i 2012 (odpowiednio w dniach 5–9 grudnia 2011 r. i 24–28 września 2012 r.), dotyczące m.in. pomocy technicznej PROW 2007–2013. Ponadto, w dniach 9–20 grudnia 2013 r. została przeprowadzona kontrola ETO dotycząca wykorzystania funduszy pomocy technicznej w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Kontrolą zostały objęte: ARiMR, MRiRW, Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Samorząd Województwa Wielkopolskiego.

Europejski Trybunał Obrachunkowy w przeprowadzonej kontroli w 2011 r. stwierdził nieprzestrzeganie przez ARiMR zasad dotyczących zamówień publicznych. Zdaniem Trybunału, podane przez ARiMR – jako agencję płatniczą – uzasadnienie zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki oraz udzielenia zamówienia wskazanej spółce, jest sprzeczne z przepisami art. 28 i 31 dyrektywy 2004/18/WE⁹ oraz art. 66 i 67 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰. Zdaniem ETO, organy krajowe nie zapewniły, aby agencja płatnicza – jako udzielający zamówienia publicznego – traktowała wszystkich wykonawców w sposób równy i niedyskryminujący oraz aby działała w sposób przejrzysty, jak nakazuje art. 2 dyrektywy. Według kontrolerów Trybunału, zastosowany przez agencję tryb postępowania o udzielenie zamówienia był nieprawidłowy, ponieważ nie występowały szczególne przypadki ani okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. Nie była przestrzegana zasada przejrzystości postępowania. Zamówienia publiczne, których część stanowi projekt objęty kontrolą, nie zostały udzielone w sposób zgodny z art. 2, 28 i 31 dyrektywy 2004/18/WE.

⁹ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.4.2004, str. 114 ze zm.).

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Prezes Agencji informował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stanowisku w sprawie ustaleń ETO¹¹. W piśmie z dnia 30 lipca 2013 r. stwierdził m.in., iż „(...) ARiMR uznaje, że wyłączenie z finansowania unijnego kwoty 5.116,0 tys. EUR jest nieuzasadnione, gdyż:

- ARiMR działała zgodnie z polskim porządkiem prawnym, co zostało potwierdzone przez odpowiednie organy uprawnione do kontroli zgodności działań ARiMR z przepisami, w tym z przepisami ustawy Pzp,
- żaden z organów UE nie podważył nigdy wadliwej transpozycji przepisów dyrektyw UE w zakresie zamówień publicznych do polskiego porządku prawnego, co jednoznacznie wskazuje, że przepisy polskie są zgodne z UE,
- w tamtym stanie faktycznym nie było innego podmiotu, który byłby w stanie świadczyć usługi w zakresie przedmiotowego systemu informatycznego,
- żaden z organów UE takiego podmiotu zdolnego do świadczenia usług w powyższym zakresie nie wskazał.”

Do dnia zakończenia kontroli NIK trwało postępowanie wyjaśniające dotyczące kontroli ETO z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 155-178)

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przekazywała jednostce koordynującej (MRiRW) terminowo informacje niezbędne do publikacji wykazu beneficjentów, tj. za 2013 r. w dniu 26 marca 2014 r., za 2012 r. w dniu 27 marca 2013 r., za 2011 r. w dniu 26 marca 2012 r., za 2010 r. w dniu 31 marca 2011 r., za 2009 r. w dniu 30 marca 2010 r., za 2008 r. w dniu 3 marca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 88-99)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Wykorzystanie środków pomocy technicznej PROW 2007–2013, w tym realizacja procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy i usługi finansowane tymi środkami.

Opis stanu
faktycznego

Łączna kwota limitu środków pomocy technicznej w ramach PROW 2007–2013 przyznanych ARiMR wyniosła 163.808,0 tys. zł. Według stanu na dzień 30 września 2014 r. Agencji zostały wypłacone środki w kwocie 135.888,0 tys. zł (co stanowiło 83,0% limitu), w tym z budżetu UE 101.916,0 tys. zł i z budżetu krajowego 33.972,0 tys. zł. W ramach tych środków Agencja zrealizowała 26 operacji, w tym:

- w schemacie I – 15 operacji na kwotę 131.988,2 tys. zł (z budżetu UE 98.991,1 tys. zł i z budżetu krajowego 32.997,1 tys. zł),
- w schemacie II – 11 operacji na kwotę 3.889,8 tys. zł (z budżetu UE 2.924,8 tys. zł i z budżetu krajowego 975,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 20,38,179)

¹¹ W pismach: P-274 DAW-091-5/WKA(WAPR)11/12 z 29.03.2012 r., P-1334 DAW/09111-10/WKA/KN/12/13 z 08.10.2013 r., P-983DAW/09111-10/WKA/KN/12/13 z 30.07.2014 r.

Zbadano siedem operacji sfinansowanych ze środków pomocy technicznej realizowanych przez ARiMR (cztery w ramach schematu I i trzy w ramach schematu II). W ramach schematu I zbadano następujące projekty:

- 1) „Realizacja kontroli na miejscu w ramach działania Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (OWN) PROW na lata 2007–2013 wykonywanych przez Wykonawców Zewnętrznych na terenie 16-stu województw w kampanii roku 2009”. Kwota pomocy technicznej wyniosła 12.505,8 tys. zł. Wykonawca został wyłoniony w drodze przetargu;
- 2) „Zakup sprzętu komputerowego dla pracowników Centrali, Oddziałów Regionalnych i Biur Powiatowych zaangażowanych we wdrażanie PROW 2007–2013 w 2012 roku”. Kwota pomocy technicznej wyniosła 2.427,6 tys. zł. Wykonawca został wyłoniony w drodze przetargu;
- 3) „Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników ARiMR zaangażowanych we wdrażanie PROW 2007–2013 w 2012 roku”. Kwota pomocy technicznej wyniosła 151,4 tys. zł. W ramach operacji Agencja m.in. zorganizowała szkolenia dla swoich pracowników i pokryła koszty szkoleń dotyczących m.in.: przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności, kwalifikowalności powierzchni oraz programów rolnośrodowiskowych (uczestniczyły 183 osoby), harmonogramu rozpatrywania wniosków oraz usprawnień mające na celu przyśpieszenie tempa procesu obsługi (uczestniczyło 58 osób);
- 4) „Finansowanie wynagrodzeń pracowników ARiMR zaangażowanych w zadania PROW 2007–2013 w 2013 r.” Kwota pomocy technicznej wyniosła 20.423,0 tys. zł.

W ramach schematu II zbadano następujące projekty:

- 1) „Działania informacyjno-promocyjne ARiMR z zakresu PROW 2007–2013 w 2013”. Kwota pomocy technicznej wyniosła 997,6 tys. zł. Zrealizowano i sfinansowano m.in.: 16 premierowych odcinków programu „Agroszansa” w telewizji regionalnej w 2013 r., 28 programów telewizyjnych w siedmiu terenowych oddziałach TVP, emisję w Programie 1 Polskiego Radia w okresie luty–listopad 2013 r. w porannym paśmie dla rolników – 14 audycji, w paśmie popołudniowym – 14 audycji, w „Sygnałach Dnia” – cztery audycje oraz w ramach cyklu „Reportaże prosto z kraju” – 11 reportaży, emisję 145 audycji w siedmiu regionalnych stacjach radiowych, opublikowanie 30 artykułów o PROW 2007–2013 i pięciu komunikatów Prezesa ARiMR dotyczących terminów i zasad przyznawania pomocy w ramach Programu, wydanie opracowanych przez ARiMR broszur, ulotek, książek, materiałów konferencyjnych, kalendarzy, udział w 10 imprezach o charakterze targowo-wystawienniczym;
- 2) „Działania informacyjno-promocyjne ARiMR z zakresu PROW 2007–2013 w 2012 roku”. Kwota pomocy technicznej wyniosła 1.000,0 tys. zł. Zrealizowano i sfinansowano m.in.: emisję siedmiu audycji „Euroszańsa”, organizację trzech stoisk na targach, 74 materiały promocyjne z logo PROW;
- 3) „Telewizyjna oraz radiowa kampania informacyjno-promocyjna w Podkarpackim OR ARiMR w 2010 roku”. Kwota pomocy technicznej wyniosła 14,4 tys. zł.

Wartość tych operacji wyniosła 37.519,8 tys. zł i stanowiła 27,6% pomocy technicznej wypłaconej ARiMR jako beneficjentowi. Operacje przeprowadzono zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. oraz z procedurą KP-611-173-ARiMR/7/z „Pomoc techniczna w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”.

Wśród zbadanych siedmiu operacji realizowanych przez ARiMR, dwie przeprowadzono z zastosowaniem procedur przetargowych o łącznej wartości 14.933,4 tys. zł. Kwota ta stanowiła 26,5% pozytywnie zweryfikowanych kosztów kwalifikowalnych w wysokości 56.311,0 tys. zł dotyczących wszystkich, tj. 10 postępowań przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą. Badane operacje przeprowadzono zgodnie z procedurami wynikającymi z ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 278-279, 259-277, 257-258, 280-281, 201-258, 199-256, 194-198)

Agencja sporządzała roczne plany komunikacyjne dla PROW 2007–2013, których głównym celem było wsparcie realizacji Programu. Plany te, po zatwierdzeniu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, były publikowane na portalu internetowym ARiMR. W sprawozdaniach półrocznych i rocznych z realizacji PROW 2007–2013, ARiMR zamieszczała informację o stanie realizacji rocznego planu komunikacyjnego. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgłosiło uwag do informacji za lata 2011–2012 i I półrocze 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 284-367)

W latach 2011–2014 (3 kwartały), dwa działania – spośród 63 działań informacyjno-promocyjnych ARiMR ujętych w planach komunikacyjnych dla PROW 2007–2013 – nie zostały zrealizowane.

W 2011 r. nie odbyła się wyjazdowa konferencja prasowa z powodu trudności ze znalezieniem beneficjentów, którzy zaprezentowaliby inwestycje zrealizowane w ramach PROW 2007–2013.

W 2014 r. nie został zrealizowany spot reklamowy dotyczący efektów osiągniętych przy wsparciu z PROW 2007–2013 i możliwościach wsparcia PROW 2014–2020. Departament Komunikacji Społecznej ARiMR przygotował scenariusz tego spotu, lecz nie uzyskał zgody Prezesa na realizację.

Informacje o możliwościach skorzystania z PROW 2007–2013 dotyczyły następujących grup społecznych: potencjalnych beneficjentów poszczególnych działań PROW 2007–2013 obsługiwanych przez ARiMR, partnerów społecznych i gospodarczych beneficjentów pomocy, ośrodków doradztwa rolniczego i izb rolniczych, samorządów województw, powiatów i gmin, placówek naukowo-badawczych i szkolnictwa rolniczego, środków masowego przekazu upowszechniających informacje o Programie, instytucji zaangażowanych bezpośrednio we wdrażanie Programu, innych instytucji działających na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Informacje o PROW 2007–2013 były rozpowszechniane za pośrednictwem: portalu internetowego ARiMR, bezpłatnej infolinii, publikacji materiałów informacyjnych (folderów, ulotek, broszur, książek, plakatów), bezpośrednich spotkań z potencjalnymi beneficjentami podczas targów, wystaw, konferencji, seminariów

czy spotkań o charakterze szkoleniowym, środków masowego przekazu (TV, radio, prasa, portale internetowe), płatnych spotów lub audycji radiowych i telewizyjnych, promocji z zastosowaniem akcesoriów z logotypami UE, ARiMR i PROW 2007–2013, prezentacji multimedialnych pokazujących efekty funkcjonowania Programu.

Zastępca Dyrektora Departamentu Komunikacji Społecznej ARiMR poinformował, że: „(...) Departament Komunikacji Społecznej planując działania informacyjno-promocyjne uwzględnił badania opinii społecznej m.in. na temat oczekiwań badanych co do kanałów informacyjnych, z których chcieliby takie informacje otrzymywać”.

W rocznym planie komunikacyjnym na 2013 r. zaplanowano około 10 tys. uczestników szkoleń i seminariów i około 20 tys. artykułów reklamowych. W informacji o stanie realizacji planu komunikacyjnego za 2013 r. wykazano 8.658 uczestników szkoleń i seminariów oraz 13.331 artykułów reklamowych. W planie komunikacyjnym na 2012 r. uwzględniono około 3 tys. artykułów reklamowych, natomiast w informacji o stanie realizacji tego planu wykazano 15.685 artykułów reklamowych. W zakresie różnic danych zawartych w planach komunikacyjnych i w informacjach o stanie ich realizacji, zastępca dyrektora Departamentu Komunikacji Społecznej wyjaśnił, że: (...) pomiędzy Planami komunikacyjnymi PROW 2007–2013 sporządzonymi na lata 2011–2014, a ich faktyczną realizacją mogą wystąpić pewne różnice, ale budżet przeznaczony na ich realizację został wykorzystany w całości. Różnice między tymi planami, a ich faktyczną realizacją wynikają głównie z tego, że Plany komunikacyjne PROW 2007–2013 na kolejny rok tworzone są w na początku III kwartału roku poprzedniego i nie jest wówczas znany budżet na rok na który tworzony jest Plan komunikacyjny, trudno zatem rzetelnie planować wydatki. Nie wiadomo jakie działania z PROW 2007–2013 będą uruchamiane w kolejnym roku – trudno zatem określić konkretną liczbę ulotek, audycji telewizyjnych lub radiowych czy artykułów prasowych na dany temat. Nie wiadomo, czy w warunkach przyznawania wsparcia czy też jego wypłaty z konkretnych działań PROW 2007–2013 nie będą wprowadzane zmiany, a to utrudnia zaplanowanie konkretnych działań informacyjno-promocyjnych. Trudno dokładnie przewidzieć jakie imprezy o charakterze targowo-wystawienniczym czy seminaryjno-konferencyjnym będą organizowane w kolejnym roku, plany w tym zakresie tworzone są na podstawie zeszłorocznych doświadczeń (...).

(dowód: akta kontroli str. 285-287)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² 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.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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, dnia

stycznia 2015 r.

Kontroler nadzorujący:

Franciszek Witkowski
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Dyrektor
Waldemar Wojnicz

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

