



KRR-4101-03-00/2013
Nr ewid. 32/2014/P/13/120/KRR

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁALNOŚĆ JEDNOSTEK DORADZTWA ROLNICZEGO W LATACH 2010–2013 (I PÓŁROCZE)

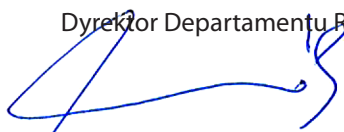
MISJA

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

WIZJA

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

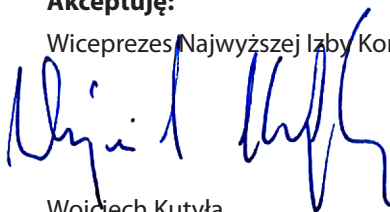
Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi:



Waldemar Wojnicz

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, 03.06.2014 r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	13
3.1. Stan prawny	13
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno–organizacyjne	14
3.3. Istotne ustalenia kontroli	15
3.3.1. Organizacja i finansowanie systemu doradztwa rolniczego w Polsce	15
3.3.2. Realizacja zadań ustawowych przez jednostki doradztwa rolniczego	16
3.3.3. Działania związane z funkcjonowaniem systemu doradztwa po zmianach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	34
3.3.4. Prowadzenie gospodarki finansowej i wykorzystanie środków publicznych przez jednostki doradztwa rolniczego	38
3.3.5. Sprawowanie nadzoru nad jednostkami doradztwa rolniczego	50
4. INFORMACJE DODATKOWE	53
4.1. Przygotowanie kontroli	53
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	53
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	54
5. ZAŁĄCZNIKI	55

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

CDR lub Centrum	Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie
DON	Departament Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MRiRW, DON wykonuje zadania Ministra RiRW związane z podległością CDR w Brwinowie
Działanie 114	Działanie w ramach PROW 2007–2013 – Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów
FAS	Farm Advisory System – System Doradztwa Rolniczego
IZ	Instytucja Zarządzająca PROW 2007–2013
jdr	Jednostki doradztwa rolniczego
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Plan finansowy	Plan finansowy, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 474), sporządzany z uwzględnieniem przepisów uofp
PROW 2007–2013	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013
Rada Społeczna	Rada Społeczna Doradztwa Rolniczego działająca przy Ośrodku Doradztwa Rolniczego
Rozporządzenie nr 1305/2013	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487 ze zm.)
Rozporządzenie nr 1306/2013	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549 ze zm.)
Rozporządzenie nr 1310/2013	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 865)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009	Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. U. UE L Nr 30 z dnia 31 stycznia 2009 r., s. 16 ze zm.)
Rozporządzenie w sprawie akredytacji (...)	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 89, poz. 546 ze zm.)
Rozporządzenie w sprawie szkoleń (...)	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz. U. Nr 89, poz. 545 ze zm.)
RZD	Rejonowy Zespół Doradców
uofp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
ustawa o EFRROW	Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r. poz. 173)
ustawa o jdr	Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 474)
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 303 ze zm.)
WODR lub Ośrodek	Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego
WPR	Wspólna Polityka Rolna
zasady wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance)	Zasady, zgodnie z którymi otrzymanie płatności przez rolników uzależnione jest od spełnienia przez nich minimalnych wymagań z zakresu zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin, norm środowiskowych i dobrostanu zwierząt oraz utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z wymogami ochrony środowiska. Wymagania dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz ochrony środowiska naturalnego (tzw. Obszar A) zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2009 r., wymogi dotyczące zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zgłaszania niektórych chorób oraz zdrowotności roślin (tzw. Obszar B) są wdrażane od początku 2011 r., natomiast wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt (tzw. Obszar C) – od 2013 r.

Temat kontroli

Działalność jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze)¹

Numer kontroli

P/13/120

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK z uwagi na istotność prawidłowego i efektywnego prowadzenia publicznego doradztwa rolniczego, finansowanego w około 60% ze środków budżetowych. Wskazane było także określenie stopnia korzystania z usług doradczych oraz kluczowych elementów dla przyszłego modelu doradztwa rolniczego w Polsce.

Cel kontroli

Ocena działalności jednostek doradztwa rolniczego.

Tematyka kontroli

Do głównych zagadnień objętych tematyką kontroli należały:

- Realizacja zadań ustawowych przez jednostki doradztwa rolniczego;
- Podejmowanie działań dla zapewnienia funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego;
- Prowadzenie gospodarki finansowej ze szczególnym uwzględnieniem ewidencji i wykorzystania środków publicznych;
- Sprawowanie nadzoru nad jednostkami doradztwa rolniczego.

Badania kontrolne

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie oraz w siedmiu wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim, świętokrzyskim i wielkopolskim.

W MRiRW i CDR kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, będące samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi, kontrolowano na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. Oceny kontrolowanej działalności tych jednostek dokonywano z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

W Informacji ujęto także wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w 2012 r. w Łódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 16 września do 31 grudnia 2013 r.

¹ Kontrola była kontrolą zgodności z ankietą jako elementem kontroli wykonania zadań.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Działalność jednostek doradztwa rolniczego była zgodna z ich ustawowym zakresem zadań i usług. W czterech spośród ośmiu kontrolowanych WODR sposób planowania i przedstawienia realizacji zadań i usług uniemożliwiał pełną ich identyfikację zgodnie z ustawą o jdr. W tym zakresie nadzór organów samorządowych nad WODR nie był wystarczający³.

Wyniki badań ankietowych wykazały, że z doradztwa rolniczego korzystała blisko połowa rolników, z tego z doradztwa wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego około 40%. Zakres oferowanych usług przez WODR jak i jakość świadczonego doradztwa w latach 2010–2013 (I półrocze) były satysfakcjonujące dla około 80% gospodarstw rolnych. Zarówno prowadzone szkolenia jak i inna działalność doradcza były głównie związane ze sporządzaniem dokumentacji niezbędnej do uzyskania wsparcia ze środków UE lub środków krajowych.

Dla zapewnienia funkcjonowania doradztwa rolniczego w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 utrzymano dotychczasową organizację systemu doradztwa rolniczego. Zmian dokonano w sposobie finansowania zadań WODR.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu środków publicznych.

Nieprawidłowości w działalności jednostek doradztwa rolniczego dotyczyły realizacji planów finansowych oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych i polegały głównie na zaciąganiu zobowiązań niezgodnie z planem finansowym, niedokonywaniu korekt planu, a także ewidencji dowodów oraz zatwierdzaniu zapisów księgowych niezgodnie z ustawą o rachunkowości.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu doradztwa rolniczego wykonywały jednostki powołane ustawą o jdr, tj. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie podlegające Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego będących samorządowymi osobami prawnymi.

Zatrudnienie w CDR i WODR w przeliczeniu na pełne etaty nie ulegało zasadniczym zmianom i wyniosło w CDR około 190 etatów, a w WODR od około 4.500 etatów w 2010 r. do około 4.400 etatów w 2012 r.

Oprócz jednostek doradztwa rolniczego działalność doradczą wykonywały izby rolnicze, a także inne podmioty akredytowane przez Ministra RiRW. W latach 2010–2013 (I półrocze) w Polsce działało 450 takich podmiotów, z których 179 prowadziło doradztwo rolne i 271 doradztwo leśne. (str. 15)

2. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK wśród 1.744 respondentów wskazują, że z doradztwa rolniczego korzystało 47,8% rolników, przy czym z doradztwa WODR korzystało 37,2% rolników.

Największą grupą korzystającą z doradztwa WODR (około 66% ankietowanych) byli właściciele gospodarstw do 20 ha. Nie korzystali z doradztwa WODR w większości właściciele gospodarstw powyżej 20 ha (35,1%), zwracający się o wykonanie usług doradczych do innych podmiotów.

Powodem rezygnacji z usług WODR na rzecz współpracy z innymi podmiotami doradczymi (odpowiedź 185 respondentów) był nieodpowiedni zakres przedstawionej oferty doradczej (48,7%) oraz niesatysfakcjonująca jakość prowadzonego doradztwa (64,4%). Wskazywano także (12%

³ Zarówno sejmiki województw jak i zarządy województw nie były poddane kontroli. Ocena wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonych w wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego.

odpowiedzi) na nieprzygotowanie pracowników Ośrodków do udzielania informacji na tematy rolnicze, błędy w wypełnianiu wniosków o uzyskanie środków z funduszy UE skutkujące m.in. odrzuceniem wniosków, udzielanie błędnych informacji, mało innowacyjne szkolenia. (str. 32, 34)

3. W okresie objętym kontrolą jednostki doradztwa rolniczego realizowały zadania i usługi zgodnie z ustawą o jdr. Zarówno w Centrum Doradztwa Rolniczego jak i wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego programy i sprawozdania z działalności jednostek oraz sprawozdania z wykonania rocznych planów finansowych były sporządzane terminowo, opiniowane przez Rady Społeczne Doradztwa Rolniczego oraz zatwierdzane przez organy, którym jednostki te podlegały. (str. 16, 23)

3.1. Centrum Doradztwa Rolniczego realizowało zadania i usługi z zakresu doradztwa rolniczego ukierunkowane na doskonalenie zawodowe doradców rolniczych, upowszechnianie wiedzy na temat nowoczesnych technologii produkcji oraz metodyki doradztwa poprzez działalność wydawniczą.

- W latach 2010–2013 (I półrocze) CDR zorganizowało ponad 1 tys. szkoleń, w których uczestniczyło 46 tys. osób, w tym pracownicy WODR, beneficjenci programów unijnych oraz nauczyciele szkół rolniczych. Większość szkoleń dotyczyła zagadnień związanych z WPR, jak również technologii i organizacji produkcji rolnej oraz rolnictwa ekologicznego. Szkolenia dla nauczycieli szkół rolniczych były ukierunkowane na rozwijanie kompetencji metodycznych i merytorycznych w zakresie nowych technologii w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Centrum prowadziło także centralny system informacji i bazy danych na potrzeby rolnictwa zawierający m.in. listy doradców rolniczych, rolnośrodowiskowych oraz ekspertów przyrodniczych. (str. 17, 18)
- Centrum realizowało obowiązek prowadzenia kontroli prywatnych podmiotów doradczych. W zakresie spełniania przez podmioty warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji CDR przeprowadziło 139 kontroli. W przypadku dwóch podmiotów stwierdzono niespełnienie warunków umożliwiających wykonywanie działalności w zakresie świadczenia usług doradczych rolnikom.

W wyniku 26 kontroli przestrzegania warunków dotyczących świadczenia przez te podmioty usług doradczych Minister RiRW cofnął akredytację 11 podmiotom oraz dokonał zmian zasad przyznawania wsparcia finansowego na korzystanie z usług doradczych. Podczas kontroli prowadzonych przez CDR stwierdzono także nieprawidłowości dotyczące zasad świadczenia usług doradczych. Kontrole Centralnego Biura Antykorupcyjnego natomiast wykazały, że w wyniku fałszowania dokumentów związanych z prowadzeniem usług doradczych doszło do wyłudzenia z ARiMR środków finansowych na łączną kwotę około 636 tys. zł. (str. 19, 20)

- W ramach działań dotyczących przygotowania i wprowadzenia jednolitych sposobów działania WODR w zakresie realizowanych przez nie zadań, CDR opracowało – obowiązkową metodykę świadczenia usług doradczych oraz inne materiały rekomendowane WODR do stosowania. Centrum nie określiło jednak formy i sposobu ewidencji wykonywanych przez WODR zadań oraz ich prezentacji w sprawozdaniach z realizacji rocznego programu działalności, co powodowało dowolność postępowania WODR w tym zakresie. (str. 21, 23, 24)

- 3.2. Działalność WODR w większości była związana z nieodpłatnym wykonywaniem zadań ustawowych. Dotyczyły one głównie działalności szkoleniowej, informacyjnej, upowszechniania metod produkcji rolniczej, a także wspierania rolników w aplikowaniu o środki z WPR.
- W latach 2010–2012 w kontrolowanych Ośrodkach corocznie przeprowadzono, łącznie około 11 tys. szkoleń, w tym około 35% szkoleń było związanych z ubieganiem się o przyznanie pomocy finansowej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. W tym zakresie udzielono także najwięcej porad i konsultacji. (str. 25, 27)
 - Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości podczas realizacji przez WODR usług wykonywanych odpłatnie. Uzyskane z nich wpływy w większości (61%) pochodziły z usług związanych z pozyskiwaniem środków z funduszy UE. W dwóch Ośrodkach w wyniku nieprawidłowego wykonania usług zwrócono wniesione opłaty za ich wykonanie w wysokości łącznie 16,7 tys. zł, z tego kwota 3,7 tys. zł została zwrócona przez doradców WODR wykonujących usługi. (str. 28, 31)
 - W połowie kontrolowanych WODR, zarówno w programach działalności i sprawozdaniach z ich wykonania, nie dokonano podziału na zadania wykonywane nieodpłatnie i odpłatne usługi. Taki sposób prezentacji uniemożliwiał identyfikację zadań i usług, ich analizę oraz bezpośrednie porównanie z katalogiem zadań określonych w ustawie o jdr. W trzech kontrolowanych ośrodkach stwierdzono także niezgodności pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji zadań i usług a sprawozdawczością w tym zakresie. (str. 16, 23)
4. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi koordynował prace związane z przygotowaniem koncepcji doradztwa rolniczego w nowej perspektywie 2014–2020. Powołany w Ministerstwie RiRW Zespół do spraw opracowania koncepcji funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego na rzecz wspierania konkurencyjności rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich m.in. opiniował założenia i kolejne wersje projektu PROW na lata 2014–2020 oraz rekomendował wprowadzoną od 1 stycznia 2014 r. zmianę finansowania zadań WODR. Dotacje celowe na realizację zadań ustawowych Ośrodków przeniesiono z budżetów wojewodów (część 85 budżetu państwa) do części 33 Rozwój wsi, której dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Środki na szkolenia i usługi doradcze zostały także uwzględnione w projektach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Udział WODR w pracach dotyczących przyszłych zmian doradztwa rolniczego w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020 w większości polegał na opiniowaniu projektów PROW na lata 2014–2020 oraz uczestniczeniu w pracach grup roboczych, konsultacjach, seminariach i spotkaniach dotyczących ich przygotowania. (str. 34–37)
5. W okresie objętym kontrolą nakłady na finansowanie jdr utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Wydatki z budżetu państwa na finansowanie publicznego systemu doradztwa wyniosły w latach 2010–2012 łącznie około 650 mln zł. Kwota dotacji celowych otrzymanych przez WODR z budżetów wojewodów w okresie 2010–2012 wyniosła 462.562 tys. zł. Z budżetu Ministra RiRW w okresie 2010–2013 (I półrocze) wydatkowano łącznie 182.126,9 tys. zł, w tym dotacje celowe dla CDR⁴ wyniosły 35.026 tys. zł.

⁴ Dane za okres 2010–2012.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z przekazanych dotacji budżetowych. Środki te stanowiły główne źródło przychodów CDR (od 65,1% do 73,3% przychodów ogółem) oraz WODR (od 41,9% do 65%). Udział przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej wynosił w WODR od 18,4% do 35,3%. (str. 15, 38, 45, 47)

6. Stwierdzone podczas kontroli NIK nieprawidłowości w działalności jednostek doradztwa rolniczego dotyczyły realizacji planów finansowych i prowadzenia ewidencji księgowej.
 - W grudniu w 2012 r. CDR zaciągnęło pożyczkę w wysokości 544 tys. zł na realizację inwestycji dotyczącej termomodernizacji systemu grzewczego, pomimo nie ujęcia jej w planie finansowym na 2012 r. Było to niezgodne z art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W 2012 r. w CDR przekroczono również wysokość zaplanowanych kwot na wynagrodzenia bezosobowe. Koszty poniesione na ten cel przekroczyły limit ustalony w planie finansowym o kwotę 152 tys. zł (37,8%), co było niezgodne z art. 162 pkt 3 uofp i art. 24 ust. 1 pkt 8 oraz 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁵. Działania MRiRW związane z zaciągnięciem przez Centrum zobowiązań przekraczających plan finansowy i naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zostały podjęte w trakcie kontroli NIK. (str. 39)
 - Nieprawidłowości w sporządzaniu lub realizacji zatwierdzonych planów finansowych stwierdzono także w czterech z ośmiu skontrolowanych WODR i dotyczyły one: błędnego sporządzenia sprawozdania finansowego, nieskorygowania planu finansowego o otrzymaną kwotę dotacji i nieprzedstawienia zmienionego planu do zatwierdzenia Sejmikowi Wojewódzkiemu, a także dokonania zmian planu finansowego bez opinii Rady i zatwierdzenia przez Sejmik Województwa. (str. 43)
 - W trzech Ośrodkach odnotowano kilkumiesięczne opóźnienia w zatwierdzaniu zapisów księgowych w użytkowanych systemach finansowych. Działanie takie było niezgodne z art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości. W dwóch Ośrodkach stwierdzono błędne wprowadzanie do systemu księgowego dat wystawienia i zatwierdzenia dowodów, wskazania na dowodach księgowych nieprawidłowego miesiąca księgowania i tym samym błędnego zakwalifikowania operacji gospodarczej w księgach rachunkowych. Ponadto, w jednym przypadku nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji otrzymanych środków dotacji celowych z budżetu państwa. Środki te ewidencjonowano łącznie ze środkami innych źródeł, co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (str. 42–50)
 - Podczas kontroli trzech Ośrodków stwierdzono, że dotacje zostały przekazane niezgodnie z ustawą o finansach publicznych. W latach 2010–2013 wojewodowie: Pomorski, Podlaski i Świętokrzyski, wbrew przepisom art. 150 tej ustawy, nie zawarli umów na przekazywane Ośrodkom dotacje celowe, a tym samym nie określali wymaganych terminów wykorzystania, zwrotów i sposobu ich rozliczenia. Łącznie w okresie objętym kontrolą przekazano bezumownie 84.283 tys. zł. (str. 48)
7. W badanym okresie nie stwierdzono nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru nad działalnością jednostek doradztwa rolniczego.

⁵ Dz.U. Nr 291, poz. 1707.

Stosownie do przepisów ustawy o jdr, Minister RiRW zatwierdzał roczne programy działalności, projekty planów finansowych, sprawozdania z realizacji programów i planów finansowych oraz cenniki wykonywanych usług przez CDR. Przeprowadzał także kontrole Centrum m.in. w zakresie wydatkowania środków publicznych. Wydane zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

W kontrolowanych WODR, w latach 2010–2013 (I półrocze), w ramach sprawowanej kontroli wewnętrznej przeprowadzono łącznie 400 kontroli, dotyczących m.in. prawidłowości wykonywania i nadzoru nad prowadzeniem usług doradczych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano zalecenia pokontrolne.

W latach 2010–2013 (I półrocze), działalność badanych Ośrodków była także kontrolowana przez podmioty zewnętrzne. Przeprowadzono łącznie 164 kontrole, w tym 25 kontroli zostało przeprowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie. Wykazane w tych kontrolach nieprawidłowości miały zbliżony charakter do nieprawidłowości stwierdzanych przez NIK. (str. 50)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Funkcjonowanie doradztwa rolniczego jest złożonym zagadnieniem wymagającym zarówno prawidłowej organizacji, jak i wiedzy w zakresie wykonywanych usług. Kontrola wykazała brak jednolitości działania WODR odnośnie przygotowywania projektów rocznych programów działalności i sprawozdań z ich wykonania. Pomimo podległości WODR poszczególnym samorządom wojewódzkim (od 1 stycznia 2013 r. właściwym zarządom województw) i prowadzenia doradztwa ukierunkowanego na rozwiązywanie problemów regionalnych, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę standaryzacji tych elementów programów i sprawozdań, za pomocą których możliwe będzie porównanie WODR w zakresie liczby i rodzajów wykonywanych zadań. Ujednolicenie zasad sporządzania tych dokumentów stworzy możliwość dokonania oceny przygotowania Ośrodków do realizacji nowych zadań z zakresu doradztwa, których stosowanie rozpocznie się z dniem 1 stycznia 2015 r.⁶

Pomimo nałożenia obowiązku przygotowania i wprowadzenia jednolitych sposobów działania ośrodków wojewódzkich w zakresie prowadzonych przez nie działań, Centrum Doradztwa Rolniczego nie określiło formy, sposobu ewidencji i prezentacji wykonywanych przez WODR zadań.

Pomiędzy kontrolowanymi Ośrodkami występowały duże rozbieżności (sięgające 20%) w udziale dotacji i udziale przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej w przychodach ogółem oraz zróżnicowane (nawet kilkunastokrotnie) ceny niektórych usług. Duże rozbieżności (sięgające około 30%) dotyczyły również uzyskanych przychodów z odpłatnie wykonywanych usług na jednego zatrudnionego pracownika WODR.

Potrzebę zmian w wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego potwierdzają wyniki badania ankietowego, według których 35,1% właścicieli gospodarstw powyżej 20 ha – z powodu zakresu przedstawionej oferty i niewłaściwej jakości usług – nie korzystało z doradztwa WODR, a 12% ankietowanych wskazało na brak jakichkolwiek korzyści z oferowanych usług. Pozwala to wnioskować, że niezbędne jest podniesienie kwalifikacji doradców WODR, np. z zakresu specjalistycznego doradztwa technologicznego.

Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020 istotne jest stworzenie systemu dostępu do informacji, włączonego w sieć

⁶ Stosownie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2013 przepisy w sprawie systemu doradztwa rolniczego należy stosować od dnia 1 stycznia 2015 r.



Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego. Zdaniem NIK, podjęta przez MRiRW inicjatywa budowy Zintegrowanego Elektronicznego Systemu Doradztwa Rolniczego i Transferu Wiedzy wymaga szerokich konsultacji m.in. z udziałem CDR i WODR oraz innych podmiotów doradczych, w celu wypracowania modelu Systemu, harmonogramu jego wdrożenia, sposobu zarządzania i sprawowania nad nim nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

1. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o spowodowanie przeprowadzenia standaryzacji działalności wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, zapewniającej racjonalne wykorzystanie środków publicznych.
2. Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego o:
 - opracowanie jednolitych sposobów działania wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego,
 - skontrolowanie wszystkich akredytowanych podmiotów doradczych, w związku z nieprawidłowościami w świadczeniu przez nie usług doradczych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepis określony w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej⁷ stanowi, iż plan finansowy jednostek doradztwa rolniczego jest opracowywany, opiniowany, zatwierdzany oraz zmieniany w trybie przepisów ustawy o jdr. Ustawa o jdr natomiast nie określa trybu zatwierdzania planu finansowego WODR oraz jego zmian. Z kolei przepis art. 30 ust. 3 uofp stanowi, że plany finansowe państwowych i samorządowych osób prawnych są sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów tej ustawy. Podczas kontroli stwierdzono, że zmiany planów finansowych WODR były zatwierdzane przez organy, którym Ośrodki te podlegały.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego (Dz.U. Nr 223, poz. 1780 ze zm.).

3.1 Stan prawny

Organizację, zadania i zasady działania jednostek doradztwa rolniczego w Polsce określa ustawa o jdr. Podstawowym zadaniem tych jednostek, tj. Centrum Doradztwa i ośrodków wojewódzkich – zgodnie z art. 2 ust. 2b ustawy o jdr – jest prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. Jednostką doradztwa rolniczego kieruje dyrektor, powoływany na okres 5 lat przez organ, któremu ta jednostka podlega.

Centrum Doradztwa jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną podległą ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi (art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 ustawy o jdr). Natomiast ośrodki wojewódzkie są samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi i do końca 2012 r. podlegały właściwym sejmikom województw (art. 2 ust. 2a i art. 3 ust. 3 w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2013 r.).



Od 1 stycznia 2013 r., po nowelizacji ustawy o jdr dokonanej ustawą o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego z dnia 16 listopada 2012 r.⁸, ośrodki wojewódzkie podlegają właściwym zarządom województw (art. 3 ust. 3 ustawy o jdr). Statuty ośrodkom wojewódzkim, zgodnie z art. 3 ust. 4, nadają od 1 stycznia 2013 r. właściwe zarządy województw.

W okresie objętym kontrolą w przepisach UE zasady wsparcia obszarów wiejskich, jak i prowadzenie doradztwa rolniczego regulowały w szczególności: rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁹ oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹⁰. Zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 wsparcia – ukierunkowanego na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego dotyczącego korzystania z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów – udziela się w celu pomocy rolnikom i posiadaczom lasów w poniesieniu kosztów wynikających z korzystania z usług doradczych do celów poprawy ogólnych wyników ich gospodarstwa.

Po zakończeniu kontroli stan prawny uległ zmianie, bowiem w dniu 17 grudnia 2013 r. zostały wydane m.in. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013, 1306/2013 i 1310/2013, które – z uwagi na zakres reformy WPR – zastąpiły rozporządzenia nr 73/2009 i 1698/2005.

Charakterystykę stanu prawnego przedstawiono w załączniku 5.1. Informacji.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 1414.

⁹ Dz.U. UE L Nr 277 z 21 października 2005, s. 1, ze zm.

¹⁰ W art. 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. UE L Nr 270 z dnia 21 października 2003 r., s. 1 ze zm.) Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia z dniem 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem prowadzonego przez jedną lub kilka wyznaczonych instytucji lub przez organizacje prywatne.

3.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Zmiany w technologii produkcji rolniczej w naturalny sposób wywołują zapotrzebowanie na doradztwo rolnicze. W Polsce ten rodzaj doradztwa funkcjonuje od początku ubiegłego wieku. Na przestrzeni lat zmieniały się jego formy organizacyjne i sposoby finansowania. W latach powojennych powstały zasadnicze zręby tego systemu, bowiem powołano Rejonowe Rolnicze Zakłady Doświadczalne, przekształcane w Wojewódzkie Ośrodki Postępu Rolniczego, a następnie Ośrodki Doradztwa Rolniczego.



Funkcjonujący w Polsce system doradztwa rolniczego – w zasadniczej części bezpłatny dla usługobiorców – jest przede wszystkim formą ustawicznego kształcenia rolników. System ten jest corocznie dofinansowany z budżetu państwa kwotą nieprzekraczającą 200 mln zł.

Równolegle, od wielu lat działa także branżowe doradztwo, realizowane przez firmy obsługujące rolnictwo, zwłaszcza sprzedające nawozy, środki ochrony roślin, nasiona czy maszyny rolnicze. Jest to często bardzo specjalistyczne doradztwo adresowane

do gospodarstw prowadzących produkcję z wykorzystaniem zaawansowanych technologii. Po przystąpieniu Polski do UE rola doradztwa znacząco wzrosła z uwagi na konieczność sprostania konkurencji.

Państwa członkowskie UE zostały obowiązane do prowadzenia systemu doradztwa rolniczego. W prawie europejskim przyjętym w wyniku reformy WPR zasady i zakres stosowania, szczegółowe wymogi oraz dostęp do systemu doradztwa rolniczego zostały określone w art. 12–14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013. Stosownie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2013 przepisy w sprawie systemu doradztwa rolniczego należy stosować od dnia 1 stycznia 2015 r.

Skutecznie prowadzone doradztwo rolnicze to także przekazanie wiedzy na temat istniejących możliwości pozyskiwania środków unijnych np. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Sprawny system sprzyja zatem maksymalizacji transferów finansowych z UE, jak również spełnianiu standardów nowoczesnego rolnictwa dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, składających się na mechanizm noszący wspólną nazwę zasady wzajemnej zgodności, tzw. cross-compliance. Przestrzeganie przez rolników wymogów tego mechanizmu warunkuje uzyskiwanie płatności bezpośrednich w pełnej wysokości.

Według raportu KE¹¹ system doradztwa rolniczego działa w 24 z 27 państw członkowskich UE. W roku 2008 całkowity zasięg doradztwa indywidualnego wyniósł 4,8% rolników otrzymujących płatności bezpośrednie w 20 państwach członkowskich. W państwach członkowskich/regionach, w których wdrażano FAS (Farm Advisory System – System Doradztwa Rolniczego) od 2007 r. lub wcześniej, zasięg ustabilizował się na poziomie około 5–10%, przy maksymalnym poziomie

¹¹ Sprawozdanie końcowe Komisji Europejskiej – grudzień 2009 r. (streszczenie) – Ocena wdrażania systemu doradztwa rolniczego.

wynoszącym 20%. W roku 2008 usługi doradcze w gospodarstwie dla małych grup realizowano w 10 państwach członkowskich i skorzystało z nich w tych państwach około 5% beneficjentów płatności bezpośrednich.

W raporcie podkreślono, że FAS jest wykorzystywany głównie przez duże gospodarstwa, które są już zaznajomione z istniejącymi usługami doradczymi. Podkreślono także, iż istotne jest rozróżnienie między doradztwem, będącym produktem systemu doradztwa rolniczego, a zwykłym przekazywaniem rolnikom informacji.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Organizacja i finansowanie systemu doradztwa rolniczego w Polsce

W okresie objętym kontrolą działalność związana z prowadzeniem doradztwa rolniczego była wykonywana przede wszystkim przez jednostki doradztwa rolniczego, tj. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, a także przez inne podmioty akredytowane przez Ministra RiRW, stosownie do przepisów art. 36 ustawy o EFRROW. Doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów mogły prowadzić także izby rolnicze¹².

Według Dyrektora Departamentu Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi WODR odgrywają „dominującą rolę na rynku doradztwa tak więc aktualny stan prawny (...) prowadzi do realizacji 16 regionalnych polityk w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Minister ma niewielki wpływ na działalność i funkcjonowanie wojewódzkich jednostek doradztwa rolniczego, niemniej jednak podejmuje współpracę z tymi jednostkami. Minister określa m.in. zakres prowadzonych programów doskonalenia zawodowego doradców rolniczych, organizuje seminaria, spotkania informacyjne i konferencje na temat zadań jednostek doradztwa rolniczego, w szczególności związane z realizacją PROW 2007–2013, koordynuje ogólnopolskie programy doradcze”.

W latach 2010–2013 (I półrocze) w CDR i WODR zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty nie ulegało zasadniczym zmianom i wyniosło:

- w CDR w 2010 r. 189 etatów, w 2011 r. 190 etatów i w 2012 r. 187 etatów;
- w WODR w 2010 r. 4.534 etatów, w 2011 r. 4.459 etatów i w 2012 r. 4.404 etatów.

W latach 2010–2013 (I półrocze) w Polsce działało 450 akredytowanych podmiotów świadczących doradztwo, w tym 179 podmiotów prowadzących doradztwo rolne i 271 doradztwo leśne. Liczba doradców zatrudnionych w tych podmiotach corocznie zwiększała się i wyniosła: 149 w 2010 r., 308 w 2011 r. i 412 w 2012 r., a wartość świadczonych usług ogółem w przeliczeniu na jednego zatrudnionego doradcę wyniosła: 47,5 tys. zł w 2010 r., 82,8 tys. zł w 2011 r. i 157,6 tys. zł w 2012 r.

Łączne wydatki z budżetu państwa na finansowanie systemu doradztwa w latach 2010–2012 wyniosły około 650 mln zł, a kwota dotacji celowych przekazanych WODR wyniosła – 462.562 tys. zł.

Z budżetu będącego w dyspozycji Ministra RiRW w okresie 2010–2013 (I półrocze) wydatkowano lub przekazano do wydatkowania łącznie 182.126,9 tys. zł, w tym dotacje celowe dla CDR¹³ wyniosły 35.026 tys. zł, z tego: na działalność bieżącą – 33.892 tys. zł oraz na inwestycje – 1.134 tys. zł.

¹² Art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 ze zm.).

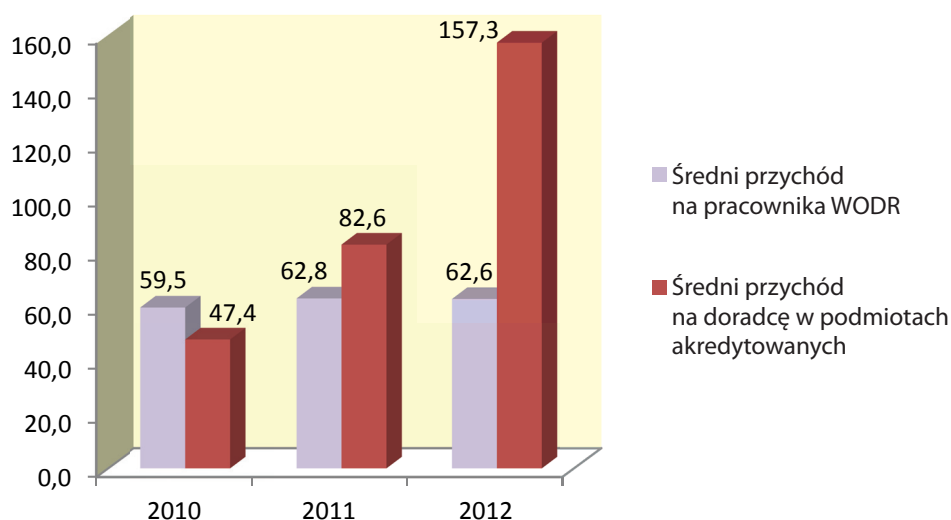
¹³ Dane za okres 2010–2012.

Łączne przychody CDR w latach 2010–2012 wyniosły 51.641 tys. zł, a koszty 50.096 tys. zł. Wynik finansowy netto kształtował się na poziomie: 537 tys. zł w 2010 r., 1.626 tys. zł w 2011 r. i 955 tys. zł w 2012 r.

Przychody WODR ogółem w latach 2010–2012¹⁴ wyniosły 825.907,7 tys. zł, a koszty – 797.404,3 tys. zł. Łączny wynik finansowy netto WODR (per saldo) wyniósł 22.258 tys. zł¹⁵. W ciągu trzech lat objętych kontrolą pięć WODR wykazało wynik ujemny (netto)¹⁶ (Załącznik 5.5 Tabela 1).

Wykres nr 1

Porównanie przychodów na jednego pracownika w ośrodkach doradztwa rolniczego i w podmiotach akredytowanych¹⁷ przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w tys. zł)



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

3.3.2. Realizacja zadań ustawowych przez jednostki doradztwa rolniczego

Działalność Centrum Doradztwa Rolniczego

Zadania z zakresu doradztwa rolniczego uwzględniające działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenia poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich były realizowane przez CDR w ramach rocznych programów działalności. Programy te były opiniowane przez Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego¹⁸ i zatwierdzane przez Ministra RiRW.

¹⁴ Ze względu na brak danych za I półrocze z wszystkich WODR do porównań w Informacji przyjęto dane ze sprawozdań finansowych za lata 2010–2012.

¹⁵ W tym w 2010 r. 10.032,1 tys. zł, w 2011 r. 8.381,8 tys. zł i w 2012 r. 3.844,1 tys. zł.

¹⁶ Za 2010 r. w Lubelskim i Małopolskim ODR, za 2011 r. w Warmińsko-Mazurskim i Zachodniopomorskim i za 2012 r. w Małopolskim i Podkarpackim ODR.

¹⁷ Akredytowane podmioty doradcze to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej świadcząca usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 spełniająca warunki określone w rozporządzeniu w sprawie akredytacji (...).

¹⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o jdr.

Sprawozdania z realizacji programów działalności za lata 2010–2012, przedkładane przez dyrektora Centrum do zatwierdzenia Ministrowi RiRW, w terminach określonych w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o jdr¹⁹, zawierały informacje dotyczące wykonania zadań z zakresu doradztwa rolniczego.

Stosownie do art. 4 ust. 3 ustawy o jdr zadania z zakresu doradztwa rolniczego były realizowane przez CDR nieodpłatnie.

W ramach prowadzonej działalności, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzono łącznie 1.055 szkoleń, w których uczestniczyło 46,7 tys. osób. Uczestnikami szkoleń byli zarówno pracownicy WODR, jak i beneficjenci programów unijnych oraz nauczyciele szkół rolniczych²⁰.



Najwięcej szkoleń organizowanych przez CDR dotyczyło zagadnień z zakresu WPR²¹ (263 szkolenia) oraz problematyki związanej m.in. z zarządzaniem, technologią organizacją produkcji rolnej i rolnictwa ekologicznego (596 szkoleń). Uczestniczyło w nich odpowiednio 9,8 tys. i 21,8 tys. osób.

Prowadzono również szkolenia przygotowujące kadrę doradczą do świadczenia usług z zakresu minimalnych wymogów wzajemnej zgodności oraz bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwie rolnym

w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” oraz działania „Program rolnośrodowiskowy”, objętych PROW 2007–2013. W 113 szkoleniach wzięło udział ponad 12,2 tys. osób.

Zorganizowano 34 szkolenia (1,2 tys. uczestników) ukierunkowane na rozwijanie kompetencji metodycznych i merytorycznych nauczycieli szkół rolniczych w zakresie nowych technologii w produkcji roślinnej i zwierzęcej²², a także 83 szkolenia (2,8 tys. osób) z zakresu metodyki i organizacji doradztwa rolniczego.

Centrum Doradztwa Rolniczego podejmowało także działania na rzecz udostępniania i upowszechniania wyników badań naukowych mających zastosowanie w praktyce (konferencje, warsztaty i sympozja naukowe) oraz współpracowało z jednostkami badawczo-rozwojowymi²³. Prace badawczo-doświadczalne realizowano w pokazowym Gospodarstwie Ekologicznym w Chwałowicach.

W kontrolowanym okresie opracowywano analizy i prognozy w zakresie rozwoju doradztwa rolniczego, analizy rynków rolnych (zboża, mleka, mięsa), a na zlecenie MRiRW analizy rynku nawozów mineralnych oraz cen nawozów.

¹⁹ W terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, który sprawozdanie obejmuje.

²⁰ W latach 2010–2012 z powodu małej liczby zgłoszeń nie zrealizowano 15 (9%) z 165 zaplanowanych szkoleń, głównie w zakresie tematyki dot. integracji z UE.

²¹ Z wyłączeniem działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

²² CDR realizował również program doskonalenia nauczycieli kształcących w kierunkach związanych z zieloną gospodarką.

²³ W okresie objętym kontrolą udostępniono w formie elektronicznej 15 publikacji dot. zagadnień związanych m.in. z wdrażaniem WPR na lata 2014–2020, a także 60 innych prezentujących najnowsze osiągnięcia w branży rolno-spożywczej oraz kierunki zmian strukturalnych w rolnictwie. Wydawano czasopismo naukowe (kwartalnik) pn. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego oraz opracowano 38 e-Biuletynów Informacyjnych. Opracowywano i przekazywano ośrodkom doradztwa rolniczego materiały informacyjne (zarówno w formie broszur, przewodników, poradników metodycznych jak i w wersji elektronicznej).

W CDR prowadzono centralny system informacji i bazy danych na potrzeby doradztwa rolniczego, zapewniono także dostęp do portali i serwisów o tematyce rolniczej oraz baz gospodarstw agroturystycznych, przetwórców ekologicznych, demonstracyjnych gospodarstw ekologicznych. Na stronie internetowej udostępniano informacje dotyczące oferty szkoleniowej CDR oraz imprez organizowanych przez ośrodki doradztwa rolniczego na terenie całego kraju. Prowadzono ponadto Dokumentową Bazę Danych gromadzącą informacje o wydawanych przez jednostki doradztwa i jednostki naukowo-badawcze materiałach informacyjno-szkoleniowych, prezentacjach, aplikacjach komputerowych dla doradców i rolników.

Stosownie do § 13 rozporządzenia w sprawie szkoleń (...), w systemie teleinformatycznym CDR prowadzono listy doradców rolniczych, rolnośrodowiskowych oraz ekspertów przyrodniczych.

Według stanu na 31 grudnia, w kolejnych latach 2010–2012, na liście:

- doradców rolnośrodowiskowych było wpisanych odpowiednio: 1.809, 2.068 i 2.029 osób, a na dzień 30 czerwca 2013 r. 2.247 osób. W badanym okresie na listę wpisano 657 doradców oraz skreślono 48 doradców, którzy nie odbyli szkolenia i nie zdali egzaminu w zakresie wymogów wzajemnej zgodności po upływie terminu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2009 r.²⁴. O ponowne wpisanie ubiegało się 10 doradców, z których dziewięciu wpisano na listę po odbyciu szkolenia i uzyskaniu zaświadczenia o jego ukończeniu²⁵;
- ekspertów przyrodniczych (botaników i ornitologów) było wpisanych odpowiednio: 392, 503 i 590 osób, a na dzień 30 czerwca 2013 r. 668 osób. W okresie objętym kontrolą na listę wpisano 340 i skreślono 231 ekspertów, w tym 230 z powodu niewypełnienia obowiązku złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu sprawdzającego wiedzę i umiejętności dotyczące działania „Program rolnośrodowiskowy”²⁶. W jednym przypadku skreślenia dokonano na wniosek Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Od decyzji Dyrektora CDR o skreśleniu z listy ekspertów odwołało się do Ministra RiRW czterech ekspertów²⁷;
- doradców rolniczych było wpisanych odpowiednio: 3.044, 3.796 i 3.918 osób, a na dzień 30 czerwca 2013 r. – 4.002 osób. W okresie objętym kontrolą na listę doradców rolniczych wpisano łącznie 2.838 doradców i wykreślono 658 osób, które nie dopełniły wymogu określonego w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie szkoleń (...) ²⁸. W badanym okresie 19 doradców złożyło do Ministra RiRW odwołania od decyzji Dyrektora CDR o skreśleniu z listy doradców rolniczych (w: 2011 r. – 5 i 2012 r. – 14). We wszystkich przypadkach Minister RiRW utrzymał w mocy decyzje Dyrektora CDR o skreśleniu z listy doradców.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 3, poz. 17).

²⁵ Siedmiu doradców skorzystało z przysługującego im prawa odwołania się do Ministra RiRW od decyzji dyrektora CDR o skreśleniu. We wszystkich przypadkach decyzjami Ministra RiRW zostali ponownie wpisani przez dyrektora CDR na listę doradców rolnośrodowiskowych.

²⁶ Zakresie i termin egzaminu wynikał z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte PROW 2007–2013 oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej.

²⁷ Dwóch ekspertów przywrócono na listę ekspertów przyrodniczych, a odwołanie jednej osoby rozpatrzono negatywnie. W jednym przypadku Minister RiRW, po trwającej dwa lata procedurze odwoławczej, dokonał ponownego wpisu na ww. listę.

²⁸ Polegającego na uczestniczeniu w szkoleniu uzupełniającym w związku ze zmianą przepisów dotyczących minimalnych wymogów wzajemnej zgodności oraz bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwie w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

Kontrole w akredytowanych podmiotach prowadzących działalność doradczą

Stosownie do art. 4 ust. 1a ustawy o jdr, Centrum przeprowadzało kontrole prywatnych podmiotów doradczych w zakresie spełniania przez nie warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji określonych w rozporządzeniu w sprawie akredytacji (...) oraz przestrzegania warunków dotyczących świadczenia usług doradczych objętych udzieloną akredytacją²⁹.

W latach 2010–2013 (I półrocze), na wniosek MRiRW, przeprowadzono 139 kontroli podmiotów doradczych w zakresie spełniania przez podmioty warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji, z tego w: 2010 r. – 44, 2011 r. – 41, 2012 r. – 35 i 2013 r. (I półrocze) – 19. W wyniku kontroli stwierdzono, że dwa podmioty nie spełniały warunków umożliwiających wykonywanie działalności w zakresie świadczenia usług doradczych rolnikom.

W zakresie przestrzegania warunków dotyczących świadczenia usług doradczych objętych udzieloną akredytacją przeprowadzono łącznie 26 kontroli podmiotów, z tego w 2013 r. (I półrocze) kontrolą objęto 14 ze 128 podmiotów doradczych realizujących usługi w 2012 r. (tj. 10,9%). W 2012 r. w stosunku do jednego z siedmiu skontrolowanych podmiotów doradczych wystąpiono do MRiRW o cofnięcie akredytacji, a w 2013 r. w stosunku do ośmiu z 13 skontrolowanych podmiotów stwierdzono, że nie przestrzegały one warunków dotyczących świadczenia usług doradczych.

W 2011 i 2012 r. CDR nie przeprowadziło planowanych w Procedurze³⁰ co najmniej 10% kontroli podmiotów doradczych w zakresie przestrzegania warunków dotyczących świadczenia usług doradczych objętych akredytacją w danym roku kalendarzowym. W 2011 r. kontrolą objęto 6,8%, a w 2012 r. 7,3% podmiotów³¹. Z wyjaśnień Dyrektora CDR wynikało m.in., że nieprzeprowadzenie planowanej liczby kontroli miało związek ze zbyt późnym przekazywaniem przez MRiRW analizy sprawozdań składanych przez podmioty akredytowane³², a także realizacją innych zadań przez członków zespołów kontrolujących. Zaplanowano również zmianę w Procedurze polegającą na dostosowaniu liczby kontroli do normy UE i zmniejszeniu jej do 5% podmiotów.

Wybór podmiotów doradczych do kontroli poprzedzony był analizą ryzyka uwzględniającą wartość i zakres świadczonych usług doradczych. Podstawą do przeprowadzenia kontroli były także zgłoszone nieprawidłowości lub podejrzenia o nieprawidłowym świadczeniu usług.

W 2013 r. DON zwrócił się do CDR o przeprowadzenie kontroli wszystkich akredytowanych podmiotów doradczych z powodu sygnałów o licznych nieprawidłowościach w zakresie sposobu jakości świadczonych przez nie usług. Koszty tych kontroli Centrum oszacowało na kwotę ponad 500 tys. zł. Ze względu na zaplanowanie dla CDR w rocznym planie finansowym na 2013 r. środków

²⁹ Na zasadach określonych w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Obszarów Wiejskich.

³⁰ Procedura kontroli podmiotów doradczych, świadczących usługi doradcze dofinansowywane z działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” PROW na lata 2007–2013.

³¹ W 2011 r. skontrolowano 5 podmiotów z 74 realizujących usługi w 2010 r. (6,8%), a w 2012 r. – 7 z 95 podmiotów realizujących usługi w 2011 r. (7,3%).

³² Analiza rocznych sprawozdań przedkładanych Ministrowi RiRW przez podmioty akredytowane była wykorzystana podczas wyboru podmiotów akredytowanych do kontroli CDR w zakresie przestrzegania warunków dotyczących świadczenia usług doradczych. Na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach, MRiRW określało również propozycje szkoleń dla doradców.

na przeprowadzenie kontroli około 10% akredytowanych podmiotów doradczych³³, dodatkowe potrzeby w tym zakresie nie zostały zrealizowane.

W wyniku kontroli podmiotów akredytowanych prowadzonych przez CDR stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zasad świadczenia usług doradczych finansowanych w ramach działania 114, natomiast podczas kontroli przeprowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne stwierdzono również nadużycia polegające na oszustwie i wyłudzeniu środków finansowych z ARiMR poprzez fałszowanie dokumentów związanych z usługami doradczymi³⁴.

W celu wyeliminowania nieprawidłowości w świadczeniu usług przez prywatne podmioty doradcze Minister RiRW podjął działania, w wyniku których m.in.:

- w dniu 16 stycznia 2013 r., pomiędzy CDR, a ARiMR podpisano porozumienie, na podstawie którego CDR przekazało ARiMR informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w 2012 r. w siedmiu prywatnych podmiotach doradczych, a ARiMR udostępniła CDR dane beneficjentów działania 114;
- zmieniono zasady przyznawania wsparcia określone w rozporządzeniu z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego PROW na lata 2007–2013³⁵;
- wprowadzono przepis umożliwiający cofnięcie akredytacji w przypadku potwierdzenia, że działalność podmiotów związana z realizacją działania 114 narusza nie tylko interesy prawne i ekonomiczne rolników, ale również interesy finansowe Unii Europejskiej lub sektora finansów publicznych³⁶.

Podjęcie takich działań, w ocenie NIK, miało istotne znaczenie dla przeciwdziałania nieprawidłowościom w prowadzonej przez prywatne podmioty działalności doradczej.

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW wydał 461 decyzji o udzieleniu akredytacji, 12 decyzji o cofnięciu akredytacji i jedną decyzję uchylającą decyzję o cofnięciu akredytacji. Od wydanej decyzji o cofnięciu akredytacji złożone zostało jedno odwołanie, w wyniku którego wydana decyzja została uchylona.

³³ Planowany 10% wskaźnik zakładanych kontroli do przeprowadzenia wynikał z przepisów wewnętrznych CDR. Zgodnie z art. 30 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316 z 2.12.2009 r., str. 65 ze zm.) wszystkie kontrole na miejscu przeprowadzane w każdym roku obejmują co najmniej 5% wszystkich rolników składających odpowiednie wnioski w ramach systemu płatności jednolitej, systemu jednolitej płatności obszarowej lub płatności obszarowych w ramach wsparcia specjalnego.

³⁴ Jak wynika z informacji Ministra RiRW przedstawionej w dniu 25 września 2013 r. Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dzień 30 czerwca br. kwota domniemanych nieprawidłowości (postępowania organów ścigania i postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości prowadzone są w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego) wynosiła 635 630 zł i dotyczyła 153 beneficjentów działania (rolników), na rzecz których płatności zostały zrealizowane. Domniemane nieprawidłowości dotyczą działalności doradczej prowadzonej przez 9 różnych akredytowanych prywatnych podmiotów doradczych. Podane liczby te zostały określone w oparciu o dane posiadane przez ARiMR, które uwzględniają prowadzone postępowania przez organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości.

³⁵ Przy rozliczeniu usługi doradczej wprowadzono obowiązek poniesienia przez wnioskodawcę kosztów kwalifikowalnych usługi doradczej i pozostałych kosztów tych usług niezaliczonych do kosztów kwalifikowalnych wyłącznie w formie rozliczenia bezgotówkowego, przeprowadzonego poleceniem przelewu na rachunek bankowy, na których pokrycie wnioskodawca ubiegał się o pomoc (Dz.U. Nr 78, poz. 470 ze zm.).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego PROW 2007–2013 (Dz.U. z 2012 r., poz. 1357).

Przygotowanie i wprowadzanie jednolitych sposobów działania ośrodków doradztwa

W art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o jdr, CDR zobowiązane było do przygotowania i wprowadzenia jednolitych sposobów działania WODR odnośnie realizowanych przez nie zadań. W zakresie tym w 2009 r. CDR opracowało metodykę świadczenia usług doradczych³⁷ zatwierdzaną, w kolejnych wersjach, przez Ministra RiRW³⁸.

Poza tym, w latach objętych kontrolą, CDR przygotowało i udostępniło WODR założenia organizacyjno-programowe szkoleń, modułowy program doskonalenia zawodowego doradców



(obejmującego 17 programów szkoleń w formie stacjonarnej i e-learningowej), a także „Katalog zadań i czynności oraz szacunkowy czas ich realizacji” rekomendowany do stosowania w działaniach planistycznych przez WODR. Stworzono i zamieszczono na stronie internetowej CDR dwie aplikacje pn. „Plan działalności rolnośrodowiskowej” oraz „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

W ocenie NIK, działania CDR na rzecz ujednolicenia sposobu działania WODR były niewystarczające, bowiem poza metodyką świadczenia usług doradczych, będącą dokumentem obowiązkowym przy wykonywaniu usług doradczych, pozostałe propozycje CDR mogły być stosowane przez WODR na zasadzie dobrowolności.

Centrum nie monitorowało działalności WODR w zakresie wykorzystania przekazywanych im materiałów na rzecz ujednolicenia sposobów działania Ośrodków i nie prowadziło analiz przydatności świadczonych usług.

Z wyjaśnień Dyrektora CDR wynika, że Centrum nie posiada kompetencji umożliwiających sprawdzenie stopnia wdrożenia (wykorzystania) przekazywanych do WODR materiałów, a także pozyskiwania informacji nt. liczby i rodzajów zadań wykonywanych przez Ośrodki. Informacje takie były pozyskiwane okazjonalnie, np. w ramach współpracy działów merytorycznych CDR z odpowiadającymi im działami WODR.

Działalność Wojewódzkich Jednostek Doradztwa Rolniczego

Zakres działania i kompetencje poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych kontrolowanych WODR określono w statutach i regulaminach organizacyjnych.

Przy wszystkich kontrolowanych WODR działały Rady Społeczne Doradztwa Rolniczego, do zadań których należało m.in. opiniowanie projektów rocznych programów działalności WODR,

³⁷ Poradnik metodyczny pn. „Dostosowanie gospodarstwa rolnego do minimalnych wymogów wzajemnej zgodności oraz do warunków bezpieczeństwa i higieny pracy” dla doradców świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego PROW 2007–2013.

³⁸ Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń (...) Minister RiRW zatwierdził dwie kolejne wersje metodyki doradzania dla doradców wykonujących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” odpowiednio w dniach: 7 września 2012 r. oraz 4 marca 2013 r.

rocznych planów finansowych oraz sprawozdań z ich wykonania, a także cenników określających wysokość wynagrodzeń za wykonanie usług.

W dwóch Ośrodkach (Podlaskim i Lubelskim) statuty, regulaminy organizacyjne oraz regulaminy pracy Rad Społecznych zostały zatwierdzone przez Zarządy Województw po upływie kilku miesięcy od nowelizacji ustawy o jdr.

Statut Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego został zatwierdzony przez Zarząd Województwa Pomorskiego w dniu 25 czerwca 2013 r., natomiast regulamin organizacyjny³⁹ przedłożono do zatwierdzenia Zarządowi Województwa Pomorskiego dopiero w trakcie kontroli NIK.

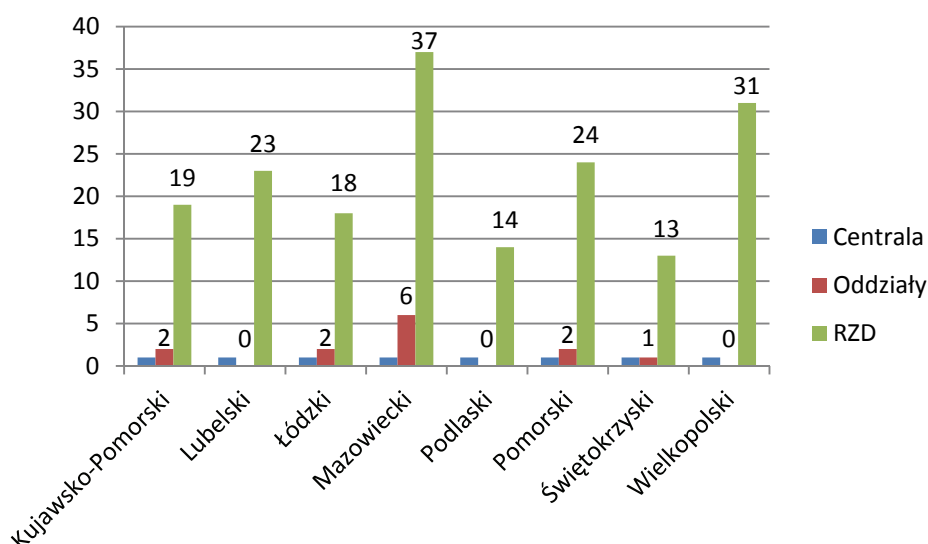
Struktura organizacyjna kontrolowanych WODR była zróżnicowana i wynikała ze specyfiki ich działalności. W większości Ośrodków (w pięciu) oprócz Centrali funkcjonowały oddziały i podległe im rejonowe zespoły doradcze (RZD)⁴⁰. W trzech Ośrodkach zrezygnowano z funkcjonowania oddziałów terenowych.

W Lubelskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego od dnia 29 grudnia 2009 r. znajdujące się w strukturze organizacyjnej Ośrodka trzy oddziały: w Grabanowie, Rejowcu i Sitnie, przekształcono w ośrodki szkoleniowo-wystawiennicze, które po 25 czerwca 2012 r. zostały zlikwidowane. Przyczyną likwidacji oddziałów była konieczność centralizacji zarządzania Ośrodkiem oraz ograniczenia kosztów utrzymania zespołów parkowo-pałacowych.

W Wielkopolskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego oprócz Centrali i RZD funkcjonowały trzy centra wystawowo-szkoleniowo-edukacyjne w Sielinku, Marszewie i Gołaszynie⁴¹.

Wykres nr 2

Liczba oddziałów i terenowych zespołów doradczych w kontrolowanych WODR



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

³⁹ Regulamin Organizacyjny Ośrodka został przekazany 11 października 2013 r. do Urzędu Marszałkowskiego w celu jego zatwierdzenia. Zarząd Województwa Pomorskiego zatwierdził Uchwałą Nr 1282/302/13 regulamin organizacyjny w dniu 19 listopada 2013 r.

⁴⁰ Łącznie w kontrolowanych WODR funkcjonowało 16 oddziałów i 179 rejonowych zespołów doradczych.

⁴¹ Przed 28 listopada 2011 r. funkcjonowały dwa centra: w Sielinku i Marszewie.

We wszystkich WODR objętych kontrolą wdrożono system zarządzania jakością w zakresie prowadzonego doradztwa.

Kontrolowane WODR dysponowały nieruchomościami o wartości bilansowej na koniec 2012 r. w łącznej wysokości 38.098,7 tys. zł, z tego wartość nieruchomości gruntowych wynosiła 10.420,8 tys. zł, a wartość budynków, lokali i innych nieruchomości 27.677,9 tys. zł (Załącznik 5.5 Tabela 3).

■ Przygotowanie rocznych programów działalności WODR i sprawozdań z ich wykonania

W latach 2010–2012 dyrektorzy wszystkich kontrolowanych Ośrodków, stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o jdr, terminowo przekazali do zatwierdzenia Sejmikom Województw roczne programy działalności. W opracowanych programach uwzględniano kierunki rozwoju rolnictwa wyznaczone w strategiach rozwoju poszczególnych województw.

Spośród przedłożonych do zatwierdzenia w okresie objętym kontrolą 32 projektów rocznych programów działalności organy samorządowe zgłosiły uwagi do dwóch programów:

- Urząd Marszałkowski w Łodzi odnośnie Programu działalności Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na 2012 r. wskazał, iż dane zawarte w programie „zostały przedstawione chaotycznie i bez analizy, a co za tym idzie, bez związku z dalszą treścią merytoryczną”. Podkreślono również, że „przedstawione Priorytetowe kierunki działania ŁODR, nie mają odzwierciedlenia w dalszych planach szczegółowych”. Wniesione uwagi zostały uwzględnione.
- Uwagi Zarządu Województwa Pomorskiego do Programu działalności Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na rok 2010 dotyczyły m.in. niewskazania spodziewanych efektów planowanych działań, nieokreślenia priorytetów w działaniu Ośrodka oraz niedostosowania struktury organizacyjnej dla osiągnięcia oczekiwanych efektów programu. W skorygowanym programie uwagi Zarządu zostały uwzględnione.

Sprawozdania z realizacji programów działalności były przekazywane do zatwierdzenia Sejmikom Województw lub w przypadku sprawozdań za 2012 r. Zarządom Województw, w terminach określonych w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o jdr. Przedłożone sprawozdania były zatwierdzane stosownymi uchwałami bez wnoszenia uwag.

Zarówno roczne programy działalności, jak i sprawozdania z ich realizacji były opiniowane – bez uwag – przez działające przy WODR Rady Społeczne. Jedynie w Pomorskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego Program działalności na 2010 r., celem jego zatwierdzenia, przekazano Sejmikowi Województwa Pomorskiego⁴² bez opinii Rady Społecznej. Działanie takie było niezgodne z art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o jdr. Dyrektor Ośrodka nie podał powodów zaniechania ustawowego obowiązku przedłożenia Sejmikowi Wojewódzkiemu sprawozdania zaopiniowanego przez Radę Społeczną.

W przepisach ustawy o jdr dotyczących funkcjonowania jednostek doradztwa rolniczego nie określono wzorów, zakresu i zasad sporządzania rocznych planów z działalności WODR i sprawozdań z ich wykonania. W wyniku tego w czterech spośród ośmiu kontrolowanych WODR sposób przedstawienia realizacji zadań i usług uniemożliwiał ich identyfikację zgodnie z ustawą o jdr. Wytyczne dotyczące formy i sposobu ewidencji wykonywanych zadań oraz ich prezentacji w sporządzanych sprawozdaniach z realizacji rocznego programu działalności nie zostały również wydane przez organy nadzorujące WODR (tj. samorządy, a od 1 stycznia 2013 r. zarządy województw), jak i CDR odpowiedzialne za ujednolicanie sposobów działania Ośrodków.

⁴² Program działalności przekazano 30.11.2009 r.

W programach działalności Mazowieckiego Oddziału Doradztwa Rolniczego (MODR), jak i w sprawozdaniach z ich realizacji informacje przedstawiono w „blokach tematycznych” – związanych z technologią produkcji – bez dokonania podziału na nieodpłatne zadania i odpłatne usługi. Taki sposób prezentacji uniemożliwiał m.in. porównanie danych statystycznych z poszczególnych okresów. Dyrektor MODR potwierdził, że układ planowania i sprawozdawania miał na celu ujęcie całości pracy doradczej realizowanej przez Ośrodek, a ich wzorów nie określały przepisy prawa. Nie zostały one również określone w ramach ujednolicania działania ośrodków doradztwa rolniczego.

Podobnie w Podlaskim Oddziale Doradztwa Rolniczego (PODR) informacje o realizacji zadań PODR zawarte w rocznych programach działalności, jak i w sprawozdaniach z ich realizacji przedstawiono w ramach czterech celów strategicznych⁴³, bez dokonania podziału na zadania wykonywane nieodpłatnie i odpłatne usługi. Z wyjaśnień Dyrektora PODR wynika, że program działalności i sprawozdanie z jego wykonania nie mają odniesienia do zadań wyszczególnionych w ustawie o jdr, chociaż zadania realizowane przez PODR wypełniają te zapisy. Nieprzejrzystość w odniesieniu do zapisów ustawy wynika z przyjętego sposobu przedstawienia zadań doradczych. Dyrektor poinformował ponadto, że nowy program działalności będzie miał bezpośredni związek z zapisami ustawy o jdr.

Z kolei w Pomorskim i Łódzkim ODR zadania ujęte w programach działalności oraz w sprawozdaniach z ich realizacji przedstawiane były w sposób nieprzejrzysty i nieodzwierciedlający w bezpośredni sposób katalogu zadań wykonywanych nieodpłatnie i odpłatnie wykonywanych usług. Sposób planowania zadań i usług – i w konsekwencji konstrukcja sprawozdań – utrudniał i wręcz uniemożliwiał ich analizę i bezpośrednie porównanie z katalogiem zadań określonych w ustawie o jdr. Dyrektor PODR wyjaśnił m.in., że w latach 2010–2012, przy braku odgórnie określonego szablonu ww. dokumentów, Ośrodek dążył do wypracowania autorskiego wzorca. Podkreślił, że sugestie jednostek nadrzędnych, Rady Społecznej oraz koncepcje zmieniającego się Zarządu Ośrodka, doprowadzały do niekonsekwencji w przedstawianiu danych w tych dokumentach.

W kontrolowanych Ośrodkach sprawozdawczość z realizacji Programu działalności była prowadzona na podstawie informacji bieżących oraz uzupełniających złożonych przez doradców i kadrę kierowniczą.

W trzech kontrolowanych ośrodkach stwierdzono niezgodności pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji, a danymi w sprawozdaniach z wykonania zadań i usług:

- W MODR nie wykazano w sprawozdawczości 37 wniosków dotyczących działania 126 PROW 2007–2013 wykonanych w 2010 r. – było to spowodowane przekazaniem informacji o wypełnieniu wniosków po sporządzeniu sprawozdania. Wnioski te zostały zaewidencjonowane w 2011 r. Ponadto w sprawozdaniu za 2010 r. wykazano zawyżoną o 300 szt. liczbę analiz materiału paszowego. W sprawozdaniu wykazano 957 analiz, podczas gdy wykonano 657 analiz. Z kolei w sprawozdaniu z 2011 r. wykazano mniejszą o 147 szt. liczbę opracowań możliwości inwestycyjnych gospodarstw (biznes planów) od liczby sporządzonych opracowań. W sprawozdaniu wykazano 389 opracowań, a wykonano 536 opracowań.

⁴³ Cel: 1) Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych, 2) Dostosowanie gospodarstw rolnych do obowiązujących standardów w zakresie technologii produkcji rolniczej, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, 3) Wsparcie działań związanych w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich, 4) Doskonalenie zawodowe rolników i mieszkańców wsi oraz upowszechnianie innowacji.

- W Świętokrzyskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego (ŚODR) stwierdzono zamieszczanie nierzetelnych danych w sprawozdaniach z realizacji programu działalności Ośrodka za 2012 r. – przyczyną było nieprzestrzeganie zasad systemu zarządzania.

Z badania wszystkich sprawozdań miesięcznych za 2012 r., wybranego w sposób celowy⁴⁴, jednego doradcy Ośrodka (spośród 19) wynikało, iż w 2012 r. udzielił on 261 porad indywidualnych dotyczących zasad korzystania z programów pomocowych objętych PROW 2007–2013. Z badania arkusza samooceny i oceny za rok 2012 tego pracownika wynikało, że wykonał on 271 porad, a w sprawozdaniu sekcji z realizacji zadań za rok 2012 – w tabeli dotyczącej doradztwa indywidualnego – podano, że takich porad wykonał 267.

Kontrola wykazała także zamieszczenie w sprawozdaniu błędnej liczby osób, którym udzielono porad w ramach doradztwa grupowego. W sporządzonych protokołach przez wybranego pracownika odnośnie zasad składania wniosków o pomoc z funduszy strukturalnych objętych PROW 2007–2013 podano, iż uczestniczyło w nim siedem osób, z arkusza samooceny i oceny za rok 2012 – sześć osób, a w sprawozdaniu sekcji z realizacji zadań za rok 2012 podano, iż uczestniczyło w nich dziewięć osób.

Błędne dane w sprawozdaniach dotyczyły także liczby porad grupowych wykonanych przez pracowników Sekcji Ekologii i Ochrony Środowiska za rok 2012. Ze sprawozdania Sekcji za rok 2012 wynika, iż wykonano 6.310 takich porad, natomiast w tabeli dotyczącej realizacji podstawowych zadań z zakresu w zakresie ekologii i ochrony środowiska w 2012 r. podano, że wykonano ich 5.878. Ze szczegółowego ponownego przeliczenia sprawozdań miesięcznych sporządzonych przez koordynatora sekcji wynika, iż przeprowadzono ogółem 6.260 porad indywidualnych.

- W Kujawsko-Pomorskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego nierzetelność ewidencjonowania wykonywanych zadań ustaliły kontrole wewnętrzne. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 2010 r. w dwóch, w 2011 r. w czterech i w 2012 r. w sześciu powiatowych zespołach doradztwa rolniczego.

Zamieszczenie w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją było konsekwencją pomyłek i błędów rachunkowych, brakiem staranności w weryfikacji danych na poszczególnych etapach opracowania sprawozdania końcowego oraz brakiem właściwego nadzoru.

W Podlaskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego odpłatne usługi w zakresie: gospodarki pasiecznej, udostępniania pomieszczeń i innych składników majątkowych, prowadzenia działalności hotelarsko–gastronomicznej⁴⁵ ujmowane były w projektach rocznych planów finansowych i sprawozdaniach z ich realizacji, natomiast nie były uwzględnione w rocznych programach działalności i sprawozdaniach z ich realizacji.

Realizacja przez WODR zadań wykonywanych nieodpłatnie

W latach 2010–2013 (I półrocze) kontrolowane WODR wykonywały nieodpłatnie zadania określone w art. 4 ust. 2 ustawy o jdr. Zadania te wykonywane były przez WODR samodzielnie, stosownie do art. 4 ust. 5 ustawy o jdr. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w ich realizacji.

⁴⁴ Szczegółowemu sprawdzeniu poddano sposób weryfikacji danych w 2012 r. w Sekcji Ekologii i Ochrony Środowiska wchodzącej w skład Działu Systemów Produkcji Rolnej, Standardów Jakościowych i Doświadczalnictwa, która została wybrana w sposób celowy spośród 6 komórek organizacyjnych zajmujących się doradztwem.

⁴⁵ W kwocie: w 2010 r. 177 tys. zł, w 2011 r. – 184 tys. zł, w 2012 r. – 219 tys. zł i w 2013 r. (I półrocze) – 50 tys. zł.

Głównie obejmowały one działalność szkoleniową oraz informacyjną wspierającą rozwój produkcji rolniczej, jak również upowszechnianie metod produkcji rolniczej wraz z propagowaniem ochrony środowiska.

Dokonywano analiz rynków artykułów rolno-spożywczych i środków produkcji, prowadzono doświadczałnictwo w ramach porejestrowego doświadczałnictwa odmianowego, a także działalność w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich.

Istotnym działaniem WODR była pomoc rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania wsparcia ze środków UE lub środków krajowych.

Ośrodki prowadziły działania na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi oraz ekologicznego i funkcjonalnego zarządzania gospodarstwami. Upowszechniano rozwój agroturystyki i turystyki wiejskiej oraz promowano wieś jako atrakcyjne miejsce wypoczynku.

Realizowano zadania wynikające z programów rolnośrodowiskowych oraz programów mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, a także prowadzono analizy przemian w zakresie poziomu i jakości produkcji rolniczej.

Dla zrealizowania ustawowych zadań, WODR współpracowały m.in. z: agencjami wykonawczymi⁴⁶, organizacjami rolniczymi, Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Izbami Rolniczymi, Fundacją Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), związkami branżowymi producentów rolnych⁴⁷, Urzędami Gmin i Starostw, instytutami naukowymi, placówkami naukowymi i oświatowymi⁴⁸, organami Inspekcji Weterynaryjnej, redakcjami rolnymi radia i telewizji oraz lokalnymi mediami oraz innymi podmiotami działającymi na rzecz rolnictwa, w tym z Lokalnymi Grupami Działania jako organizacjami wspierającymi przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. Współpraca dotyczyła głównie organizacji szkoleń i konferencji, współorganizacji stoisk informacyjno-promocyjnych, a także upowszechniania i popularyzacji osiągnięć naukowych oraz wdrażania ich do praktyki rolniczej.

Corocznie w latach 2010–2012 w kontrolowanych Ośrodkach przeprowadzono około 11 tys. szkoleń, w których uczestniczyło w kolejnych latach odpowiednio 173, 220 i 167 tys. osób.

Największą popularnością cieszyły się szkolenia dotyczące:

- stosowania nowoczesnych metod agrotechnicznych, hodowli oraz przetwórstwa rolno-spożywczego – w przeprowadzonych 6 tys. szkoleń brało udział około 124 tys. osób;
- ubiegania się o przyznanie pomocy finansowej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji krajowych – w 5,5 tys. szkoleń wzięło udział około 83 tys. osób;
- rozwiązywanie problemów technologicznych i organizacyjno-ekonomicznych gospodarstw rolnych – w 3,3 tys. szkoleń uczestniczyło około 59 tys. osób;

⁴⁶ Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencją Rynku Rolnego, Agencją Nieruchomości Rolnych.

⁴⁷ Polskim Związkiem Pszczelarskim w Warszawie i Wojewódzkim Związkiem Pszczelarzy w Poznaniu, Polską Federacją Hodowców Bydła i Producentów Mleka, Polskim Związkiem Hodowców i Producentów Trzody Chlewniej, Krajową Radą Drobiarstwa, Polskim Związkiem Ogrodniczym, Związkiem Hodowców Koni.

⁴⁸ Uniwersytetami Przyrodniczymi, Instytutami: Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego, Zootechniki, Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Warzywnictwa, Budownictwa Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa, Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN.

- modernizacji gospodarstw rolnych, poprawy jakości artykułów rolno-spożywczych i ich przetwórstwa oraz wzmocnienia pozycji rolników na rynku – w 2,6 tys. szkoleń uczestniczyło około 88 tys. osób;
- rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich – w 1,9 tys. szkoleń uczestniczyło około 30 tys. osób.

Oprócz prowadzenia szkoleń WODR realizowały następujące zadania:

- udzielanie pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy z UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych. W tym zakresie w latach 2010–2012 w kontrolowanych Ośrodkach udzielono ponad 900 tys. porad, instruktaży i konsultacji dotyczących ubiegania się o przyznanie pomocy finansowej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE,
- prowadzenie działalności informacyjnej wspierająca rozwój produkcji rolniczej, w ramach której zrealizowano w latach 2010–2012 ponad 890 tys. zadań (publikacji, broszur, informacji) o charakterze doradczym i upowszechnieniowym,
- współdziałanie w realizacji zadań wynikających z programów rolno-środowiskowych oraz programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. W tym zakresie, oprócz udzielonych w latach 2010–2012 około 90 tys. porad i konsultacji, dwa Ośrodki uczestniczyły w realizacji projektu Baltic Deal⁴⁹ prezentując m.in. w gospodarstwach demonstracyjnych możliwości dotyczące redukcji strat składników nawozowych w gospodarstwach i działania na rzecz środowiska naturalnego.

W czterech Ośrodkach – na podstawie zarządzeń Wojewodów – pracownicy wykonywali zadania związane z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych anomaliami pogodowymi.

W latach 2010–2012 w Podlaskim ODR łączne wydatki z tego tytułu wyniosły 11,4 tys. zł (4 tys. zł w 2010 r., 4,5 tys. zł w 2011 r., 2,9 tys. zł w 2012 r.) i dotyczyły delegacji członków komisji szacujących szkody, wykorzystania samochodów służbowych, korespondencji, materiałów biurowych. Koszty te zostały zwrócone Ośrodkowi przez Wojewodę Podlaskiego. W pozostałych trzech Ośrodkach (Świętokrzyskim, Wielkopolskim i Łódzkim) koszty udziału (delegacji) pracowników WODR w tych komisjach wyniosły odpowiednio 11,6 tys. zł, 11,3 tys. zł i 10,3 tys. zł.

Podczas kontroli stwierdzono, że WODR w Poznaniu w latach 2010–2013 (I połowa) nie prowadził analiz przemian w zakresie poziomu i jakości produkcji rolniczej i funkcjonowania gospodarstw rolnych przewidzianych art. 4 ust. 2 pkt 11, poprzestając jedynie na upowszechnianiu analiz dokonywanych przez inne podmioty. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że WODR nie będąc jednostką badawczą nie posiada zaplecza metodologicznego, którym dysponują uczelnie wyższe i instytuty badawcze. Dodał także, iż konieczne jest wyważenie proporcji pomiędzy świadczeniem usług doradczych, a wykonywaniem analiz, wymagających dużych nakładów pracy i których wyniki nie są reprezentatywne bez zastosowania odpowiedniej metodologii.

⁴⁹ Partnerstwo w ramach projektu obejmujące 7 krajów europejskich: Polskę, Łotwę, Litwę, Estonię, Szwecję, Finlandię i Danię, którego celem było wsparcie rolniczych służb doradczych w działaniach na rzecz redukcji strat składników nawozowych w gospodarstwach, podniesienie poziomu wiedzy rolników odnośnie działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego, propagowanie dobrych praktyk rolniczych.

W pozostałych kontrolowanych Ośrodkach zadanie to było realizowane m.in. poprzez opracowanie kalkulacji opłacalności produkcji rolnej, prezentacje multimedialne, artykuły prasowe, broszury, a także porady i instruktarze dotyczące ekonomiki i zarządzania gospodarstwem.

Realizacja przez WODR odpłatnych usług

W latach 2010–2013 (I półrocze) w kontrolowanych siedmiu WODR łączna kwota za odpłatnie wykonane usługi wyniosła 157.509 tys. zł⁵⁰. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w ich realizacji.

Największe wpływy uzyskano z wykonywania następujących usług:

- wypełniania wniosków lub innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych – 28.710 tys. zł (18,2%),
- prowadzenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji niezbędnej w rachunkowości w gospodarstwach rolnych – 28.476 tys. zł (18,1%),
- sporządzania opracowań możliwości inwestycyjnych gospodarstw rolnych (biznesplanów) – 16.427 tys. zł (10,4%),
- organizacji targów, wystaw, pokazów, konferencji i innych przedsięwzięć upowszechniających wiedzę rolniczą, nowe technologie produkcji oraz promujących produkty i wyroby przetwórstwa rolno-spożywczego – 15.741 tys. zł (10,0%),
- sporządzania planów rolnośrodowiskowych – 14.565 tys. zł (9,2%),
- prowadzenia działalności hotelarsko-gastronomicznej – 11.544 tys. zł (7,3%),
- dokonywania kompleksowych ocen gospodarstw rolnych w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności lub opracowywania planów dostosowania gospodarstw do tych wymogów – 7.921 tys. zł⁵¹ (5,0%),
- udostępniania pomieszczeń i innych składników – 7.751 tys. zł (4,9%),
- prowadzenia kursów przygotowujących do uzyskania tytułów kwalifikacyjnych w zawodach przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej – około 5.088 tys. zł (3,2%),
- prowadzenia pozostałych szkoleń – niezwiązanych z realizacją zadań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o jdr – około 4.958 tys. zł (3,1%).

Wpływy z pozostałych usług, w tym m.in. za sporządzanie planów nawozowych, prowadzenie działalności wydawniczej, poligraficznej, laboratoryjnej oraz innych usług, wyniosły łącznie 16.195 tys. zł.

W poszczególnych latach objętych kontrolą wpływy z usług w kontrolowanych Ośrodkach nie ulegały istotnym zmianom. Istotnie natomiast różnił się udział przychodów z usług w przychodach Ośrodków ogółem oraz wielkość przychodów z usług w przeliczeniu na jednego pracownika WODR. Porównanie w tym zakresie przedstawiono w oparciu o dane z 2012 r. w rozdziale 3.3.4.

⁵⁰ Łączna kwota odpłatnie wykonanych usług w Łódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego, objętego kontrolą za lata 2010–2012 wyniosła 9.522 tys. zł.

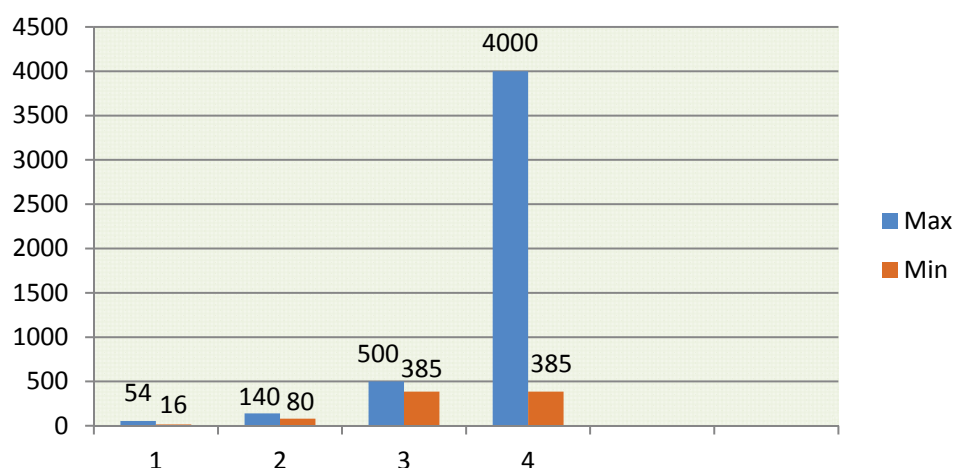
⁵¹ W latach 2010–2013 (I półrocze) w kontrolowanych Ośrodkach przeprowadzono ponad 7700 ocen gospodarstw rolnych w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności i opracowywania planów dostosowania do tych wymogów. W tym zakresie przeprowadzono także ponad 3700 szkoleń w których uczestniczyło ponad 75 tys. rolników. Szkolenia te były prowadzone m.in. ramach PROW 2007–2013, oś 1 „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, działanie 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”.

W kontrolowanych Ośrodkach nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości przy sporządzaniu cenników usług wykonywanych odpłatnie. Były one opiniowane przez Rady Społeczne i zatwierdzane, w latach 2010–2012 – przez Sejmiki Województwa, a w 2013 r. – przez Zarządy Województw. Cenniki były podawane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na stronach internetowych Ośrodków oraz udostępnienie w siedzibach Oddziałów i RZD. Jedynie w Lubelskim ODR w 2013 r. Dyrektor Ośrodka w zarządzeniach określił cenę za wykonanie planów rolnośrodowiskowych i nawozowych, tj. usług nieprzewidzianych w zatwierdzonym na 2013 r. cenniku. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że nie ma obowiązku opiniowania zarządzeń przez Radę Społeczną i zatwierdzania ich przez organ prowadzący oraz że odpłatności ustalone w zarządzeniach dyrektora LODR nie przekraczały kwot maksymalnych ujętych w zatwierdzonych cennikach na poszczególne lata.

Kontrola wykazała, że wysokość opłat za te same usługi była znacznie zróżnicowana w poszczególnych Ośrodkach. Z porównania wybranych pozycji cenników wynika, że ceny takich samych usług różniły się nawet 10-krotnie.

Wykres nr 3

Porównanie wybranych pozycji cenników odpłatnych usług WODR w 2012 r.



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

1. Wypełnianie wniosku o przyznanie płatności – (bez programów rolnośrodowiskowych) za 1 działkę użytkowaną rolniczo (1) – do 5 działek.
2. Przygotowanie wniosku o pomoc – „Zalesienie gruntów rolnych”.
3. Przygotowanie wniosku o pomoc – „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wraz z opracowaniem planu rozwoju gospodarstwa oraz wnioskiem o płatność.
4. Przygotowanie wniosku o pomoc – „Grupy producentów rolnych” wraz z planem działania grupy (najwyższa kwota odnotowana w cenniku usług Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Gdańsku, a najniższa – w cenniku usług Świętokrzyskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach).

W cennikach wszystkich WODR przewidziano zniżki na usługi związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych na potrzeby FADN⁵², a także dla beneficjentów działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. Z ulg mogli również korzystać rolnicy przy opracowywaniu kolejnego planu inwestycyjnego w danym roku kalendarzowym, jak również posiadający stałe umowy na świadczenie usług doradczych.

⁵² Farm Accountancy Data Network – system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych.

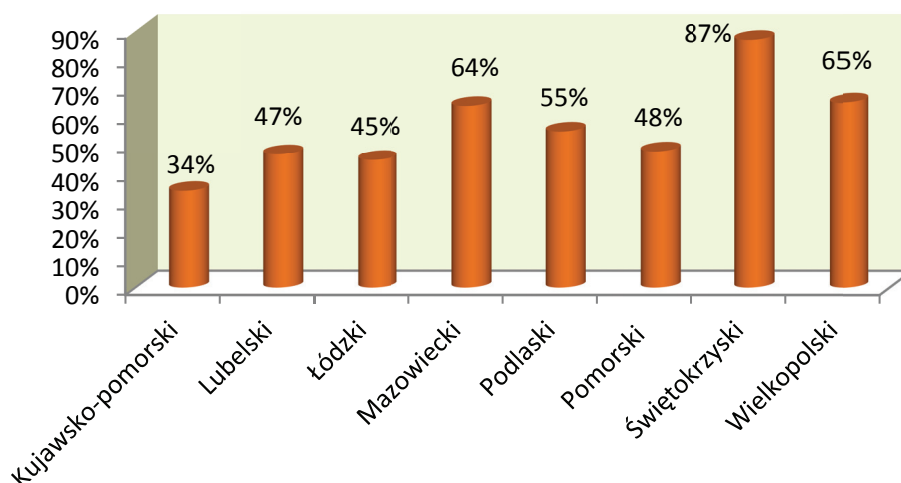
Kontrolowane Ośrodki podczas wykonywania zadań z zakresu doradztwa rolniczego korzystały z materiałów opracowanych i przekazanych przez Centrum Doradztwa w Brwinowie, jak również informacji i materiałów szkoleniowych udostępnianych na stronie internetowej CDR.

W okresie objętym kontrolą Centrum przekazało Ośrodkom metodykę pn. „Dostosowanie gospodarstwa rolnego do minimalnych wymogów wzajemnej zgodności oraz do warunków bezpieczeństwa i higieny pracy” oraz „Katalog zadań i czynności oraz szacunkowy czas ich realizacji”.

Według danych szacunkowych Ośrodków, odsetek gospodarstw rolnych korzystających z doradztwa rolniczego (w tym także korzystających z odpłatnych usług) prowadzonego przez WODR wynosił od 34% do 87%.

Wykres nr 4

Odsetek gospodarstw korzystających z doradztwa – według szacunków WODR



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

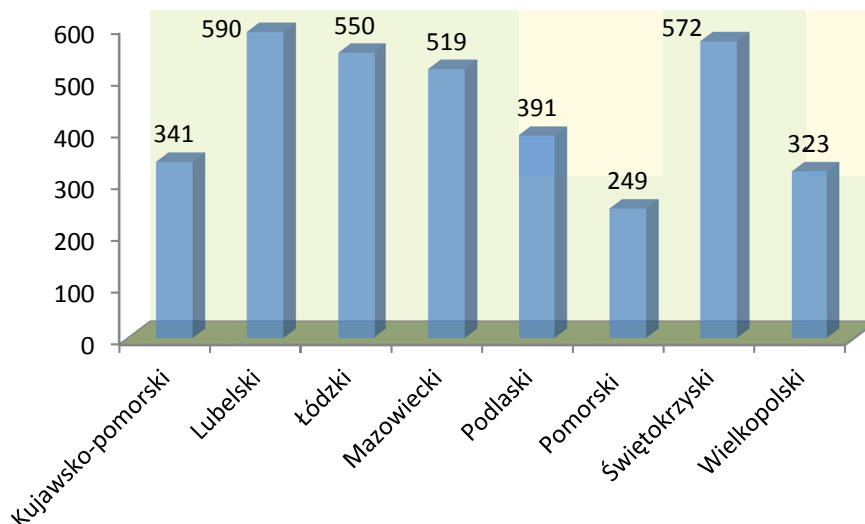
Zróżnicowana także była liczba gospodarstw⁵³ przypadających w 2012 r. na jednego pracownika WODR zatrudnionego na stanowisku merytorycznym. Wahała się ona od 249 do 590 gospodarstw.

W ocenie NIK przytoczone dane wskazują, że nie jest możliwe objęcie bezpośrednim doradztwem wszystkich gospodarstw na terenie działania niektórych WODR. Należy jednak zauważyć, że nie wszyscy właściciele gospodarstw byli zainteresowani doradztwem rolniczym, w tym doradztwem WODR.

⁵³ Wyliczenia dokonano na podstawie danych GUS za 2012 r. – Rocznik statystyczny rolnictwa 2013 r.

Wykres nr 5

Liczba gospodarstw przypadająca na jednego pracownika merytorycznego zatrudnionego w kontrolowanych WODR w 2012 r.



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

W latach 2010–2013 (I półrocze) do 6 kontrolowanych Ośrodków wpłynęło 28 skarg, z których 9 zostało uznanych za zasadne. W dwóch Ośrodkach skargi dotyczyły nieprawidłowego wykonania usług i zwrotu opłaty za ich wykonanie na łączną kwotę 16,7 tys. zł. Środki te zostały zwrócone beneficjentom, z tego 3,7 tys. zł zostało zwrócone przez doradców WODR wykonujących usługi.

Podczas kontroli stwierdzono także nieprawidłowości nie związane bezpośrednio z prowadzeniem działalności doradczej. W Łódzkim ODR kontrola ksiąg obiektów budowlanych prowadzonych dla nieruchomości zarządzanych przez Ośrodek wykazała, iż w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono dziewięciu wymaganych rocznych przeglądów technicznych czterech budynków. Było to niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Ponadto stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, w dziewięciu ksiągkach obiektów budowlanych stwierdzono brak wpisów wykonanych przeglądów okresowych. W 2010 r. brak takich wpisów stwierdzono w czterech, w 2011 r. w pięciu, a w 2012 r. w dwóch ksiągkach obiektów budowlanych. Było to niezgodne z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁵⁴, stosownie do którego wpisy do książki powinny być dokonane w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu. Brak rocznych przeglądów technicznych budynków oraz brak wpisów wymaganych przeglądów do ksiąg obiektów budowlanych wynikał z niedopatrzania osób bezpośrednio za to odpowiedzialnych jak i osób nadzorujących.

Ze względu na stwierdzone nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skierowała w dniu 24 czerwca 2013 r. do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sieradzu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez Dyrektora Ośrodka. W dniu 17 lipca 2013 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o planowanym przeprowadzeniu kontroli stanu technicznego budynków w ŁODR.

⁵⁴ Dz.U. Nr 120, poz. 1134.

Wyniki badania ankietowego

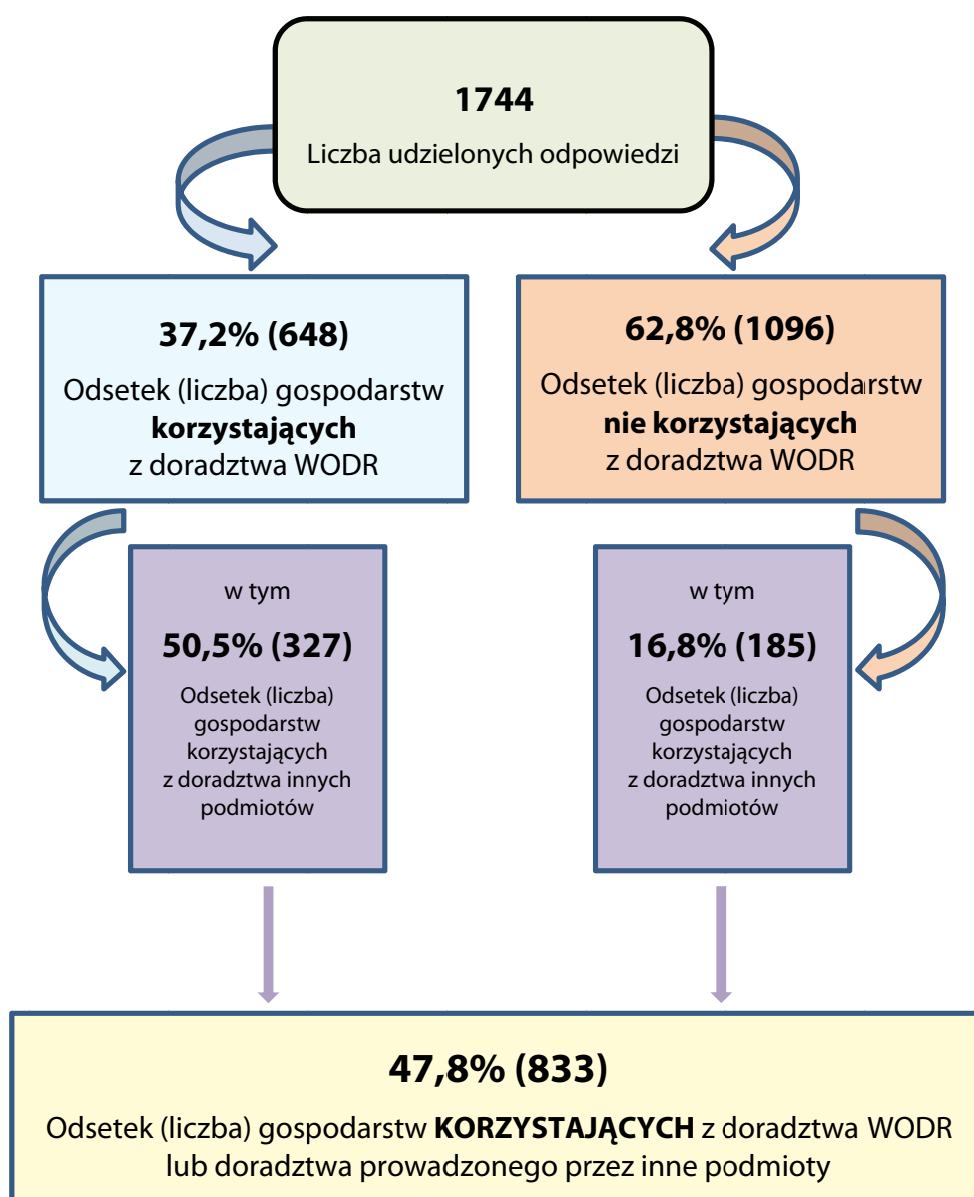
Dla określenia stopnia zapotrzebowania na doradztwo rolnicze prowadzone przez WODR i oceny jego efektywności wśród rolników przeprowadzono ankietę, którą za pośrednictwem Internetu przesłano do 18 tys. odbiorców w całym kraju.

Wyniki badań ankietowych wskazują na niski stopień zainteresowania usługami doradczymi świadczonymi przez WODR, głównie z powodu niesatysfakcjonującego zakresu i poziomu usług.

Z otrzymanych 1.744 (9,7%) odpowiedzi wynika, że z doradztwa prowadzonego przez WODR korzystało 648 (37,2%) gospodarstw; nie korzystało z doradztwa WODR 1.096 (62,8%) gospodarstw.

Rysunek nr 1

Odsetek gospodarstw korzystających z doradztwa rolniczego w okresie 2010–2013



Źródło: dane własne NIK.

Spośród 648 gospodarstw korzystających z doradztwa prowadzonego przez WODR 50,5% korzystało także z doradztwa prowadzonego przez inne podmioty, natomiast spośród 1096 gospodarstw, które nie korzystały z usług WODR 185 (16,9%) korzystało z doradztwa innych podmiotów.

Z powyższego wynika, że zarówno z doradztwa prowadzonego przez WODR, jak i przez pozostałe podmioty upoważnione do jego prowadzenia korzystało 47,8% gospodarstw, które udzieliły odpowiedzi na przesłaną ankietę. Z doradztwa WODR korzystało 37,2% respondentów.

Gospodarstwa objęte badaniem ankietowym usystematyzowano w czterech grupach, stosownie do posiadanego arealu⁵⁵. W 75% tych gospodarstw prowadzona była produkcja roślinna, a w 25% produkcja zwierzęca.

Spośród gospodarstw korzystających z doradztwa WODR największy odsetek – łącznie 66% – stanowiły gospodarstwa posiadające areal do 5 ha i gospodarstwa od 5,1 do 20 ha. Obie grupy gospodarstw – łącznie 88,7% – także w większości nie korzystały z doradztwa WODR. Stanowiły również istotną wartość – łącznie 64,9% gospodarstw, które korzystały wyłącznie z doradztwa innych podmiotów niż WODR (Załącznik 5.5 Tabela 6).

Spośród gospodarstw, nie korzystających z doradztwa WODR i zwracających się o wykonanie usług doradczych do innych podmiotów – 35,1% stanowiły gospodarstwa powyżej 20 ha.

Najczęściej z nieodpłatnego doradztwa WODR korzystano:

- zwracając się o porady, instruktarze i konsultacje – w 54,8%,
- przy wypełnianiu wniosków o przyznanie środków z funduszy UE – 52,3%,
- uczestnicząc w szkoleniach – 45,2%.

Z odpłatnego doradztwa WODR korzystano najczęściej w przypadku usług dotyczących:

- wypełniania wniosków o przyznanie środków z funduszy UE – 69,1%,
- sporządzania planów rolnośrodowiskowych – 48,6%,
- opracowania możliwości inwestycyjnych gospodarstw rolnych (biznesplanów) dla potrzeb kredytowania inwestycji w gospodarstwach rolnych – 20,8%,
- kursów przygotowujących do uzyskania tytułów kwalifikacyjnych – 20,5%,
- sporządzania planów nawozowych lub planów przechowalnictwa nawozów naturalnych oraz sporządzania planów przestawienia gospodarstwa rolnego na produkcję metodami ekologicznymi – po 11,3%.

Doradztwo świadczone przez WODR określono jako przydatne (52%) lub bardzo przydatne (34%) w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, natomiast w około 14% jako nieprzydatne lub mało przydatne.

Z podsumowania ankiety wynikają także powody, dla których gospodarstwa nie korzystały z doradztwa WODR, natomiast korzystały z usług doradczych świadczonych przez inne podmioty (185 respondentów). Było to spowodowane głównie:

- niesatysfakcjonującą jakością prowadzonego doradztwa przez WODR – 64,4%,
- nieodpowiadającymi zapotrzebowaniu ofertami działania WODR – 48,7%,
- brakiem świadczenia doradztwa WODR dotyczącego prowadzonej działalności w gospodarstwie – 12,4%.

⁵⁵ Do 5 ha, od 5,1 – 20,0 ha, od 20,1 – 50,0 ha, powyżej 50 ha.

Uczestniczący w ankiecie w 88% stwierdzili, że uzyskali korzyści z doradztwa WODR, głównie (55%) w związku z pozyskaniem środków z funduszy UE. Podkreślano także (25% odpowiedzi), iż uzyskana poprzez szkolenia wiedza i doświadczenie pomogły w prowadzeniu gospodarstwa. W około 3% odpowiedzi podkreślono istotność podniesienia kwalifikacji zawodowych.

W 12% odpowiedzi wskazano na brak jakichkolwiek korzyści z doradztwa WODR ze względu na: niedostateczne przygotowanie zawodowe pracowników do udzielania fachowych porad, wypełnianie wniosków o uzyskanie środków z funduszy UE skutkujące m.in. ich odrzuceniem, udzielaniem błędnych informacji oraz organizowaniem mało innowacyjnych i przydatnych w praktyce szkoleń.

3.3.3. Działania związane z funkcjonowaniem systemu doradztwa po zmianach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

W nowej perspektywie finansowej 2014–2020, w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich jako elementu WPR, doradztwu rolniczemu i wykonującym je podmiotom przypisano zadania związane z wspieraniem: konkurencyjności rolnictwa, zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich.

W rozporządzeniu 1305/2013 zawarto, iż dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich niezbędne jest skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie podstawowych priorytetów związanych z:

1. transferem wiedzy i innowacją w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
2. rentownością gospodarstw, konkurencyjnością wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowaniem innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami,
3. organizacją łańcuchów żywnościowych, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanem zwierząt, zarządzaniem ryzykiem w rolnictwie,
4. odtwarzaniem, ochroną i wzmacnianiem ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem,
5. propagowaniem efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,
6. wspieraniem wyłączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i promowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

Znaczącą rolę dla kreowania oraz transferu wiedzy i technologii służącej zrównoważonemu rozwojowi sektora rolno-spożywczego przypisano doradztwu w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020, uchwalonej przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r.⁵⁶. W dokumencie tym podkreślono, że koniecznym jest stworzenie w pierwszym rzędzie spójnego i skutecznego systemu doradztwa w Polsce, mającego na celu efektywnie wspierać rolników już nie tylko w zakresie zasad wzajemnej zgodności oraz innych wymogów dotyczących technik i praktyk rolniczych związanych ze zrównoważeniem produkcji rolnej, ale w szerszej perspektywie, związanej z nowymi wymaganiami i coraz częstszymi fluktuacjami cenowymi na rynkach rolnych oraz tzw. „szokami” cenowymi na globalnych rynkach rolnych. Potrzeba wzmocnienia doradztwa rolniczego w Polsce jest równie ważnym zadaniem dla wszystkich województw w kraju.

⁵⁶ M.P. z 2012 r., poz. 839.

Z materiałów przedstawionych na konferencji zorganizowanej w listopadzie 2012 r. przez Sejmową Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, poświęconej przyszłemu modelowi doradztwa rolniczego w Polsce wynika, że „system funkcjonowania jednostek doradztwa rolniczego w Polsce w obecnym kształcie jest niespójny. Ośrodki Doradztwa Rolniczego podlegają organizacyjnie sejmikom wojewódzkim⁵⁷, które nie posiadają własnych mechanizmów kontroli, zaś finanse z budżetu państwa kierowane są do nich za pośrednictwem Wojewodów”. Ponadto, „na szczeblu krajowym brak jest jednostki koordynującej (np. Dyrektoriat Generalny, Rada Dyrektorów, Zarząd Krajowy), bowiem CDR takiej roli ustawowo nie pełni (...)”.

W związku z planowanymi zmianami doradztwa rolniczego w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020, w MRiRW powołano w 2012 r. Zespół do spraw opracowania koncepcji funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego na rzecz wspierania konkurencyjności rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Zespół został utworzony w odpowiedzi na sugestię KE, dotyczącą przeanalizowania istniejących krajowych struktur doradczych oraz przygotowania kompleksowych rozwiązań mających na celu zaoferowanie odpowiednich usług doradczych beneficjentom poszczególnych gałęzi sektora rolnego. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Ministerstwa, CDR, wybranych WODR i Krajowej Rady Izb Rolniczych. W spotkaniach zespołu brali również udział przedstawiciele Ministra Finansów.

Zespół rekomendował zaplanowanie w budżecie części 33 Rozwój Wsi⁵⁸ dotacji celowych dla WODR w 2014 r., dotychczas przekazywanych ośrodkom doradztwa z budżetów poszczególnych wojewodów. Przedmiotem pracy Zespołu było również opiniowanie założeń i kolejnych wersji projektu PROW na lata 2014–2020, w tym opracowanie rozwiązań w zakresie funkcjonowania doradztwa oraz transferu wiedzy z nauki do praktyki rolniczej, planowanych w ramach nowej perspektywy finansowej⁵⁹.

W związku z priorytetami nowej WPR, w 2012 r. DON wystąpił z inicjatywą budowy Zintegrowanego Elektronicznego Systemu Doradztwa Rolniczego i Transferu Wiedzy (ZESDRiTW), który umożliwiłby m.in. stworzenie możliwości transferu wiedzy między nauką i praktyką rolniczą oraz realizację zadań określonych w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o EFRROW⁶⁰. W założeniach system ten był projektowany jako kompleksowy system informatyczny wspierający doradztwo rolnicze w tym procesie, dający możliwość świadczenia usług doradczych z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych. Założono, że obejmie pakiety e-konsultacji niezbędne do wdrażania nowych rozwiązań w praktyce oraz połączy rozproszone obecnie bazy danych i zasoby wiedzy z różnych jednostek naukowych i organizacji branżowych w kraju. Opracowanie założeń projektu realizowano w porozumieniu z CDR, w strukturach którego planowano utworzenie oddziału pod nazwą Centrum Transferu Wiedzy Rolniczej.

Zakładano również, że ZESDRiTW znajdzie się w strukturach projektowanej Sieci Europejskiego Partnerstwa na rzecz Innowacji (EPI), której powstanie przewiduje art. 53 rozporządzenia 1305/2013

⁵⁷ Od 1 stycznia 2013 r. WODR podlegają właściwym zarządom województw.

⁵⁸ Dysponentem 33 części budżetowej jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁵⁹ Planowana realizacja działań PROW 2014–2020, dotyczących doradztwa: „Transfer wiedzy”, „Doradztwo Rolnicze” i „Współpraca” ma umożliwić zwiększenie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich oraz wzmacnianie powiązań pomiędzy rolnictwem i leśnictwem, a badaniami i innowacją, jak również promować uczenie się przez całe życie.

⁶⁰ Przepis tego art. określa, że Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, zakres, warunki, sposób i tryb prowadzenia szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte programem, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy, mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji programu.

dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW w latach 2014–2020, mającej ułatwić skuteczny transfer wiedzy i innowacyjności z sektora badań do praktyki rolniczej, wymianę doświadczeń i wsparcie grup operacyjnych skupionych wokół konkretnych projektów innowacyjnych.

Planowany całkowity koszt realizacji ZESDRiTW oszacowano na kwotę około 25 mln zł w ramach Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa 2.0+ realizowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC)⁶¹. MRiRW nie posiadało informacji ze strony MAC o potencjalnych warunkach realizacji zgłoszonej propozycji budowy ZESDRiTW. Nie były także zabezpieczone środki finansowe na jego budowę.

Koncepcja budowy ZESDRiTW w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020 nie została uwzględniona w opracowanych przez MRiRW dokumentach dotyczących doradztwa rolniczego w Polsce po 2013 r., zaprezentowanych na posiedzeniu Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 25 września 2013 r. Budowa takiego systemu nie była także przedmiotem prac powołanego przez Ministra RiRW w 2012 r. Zespołu do spraw opracowania koncepcji funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego w nowym okresie programowania.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, realizując wnioski KE⁶² zawarte w sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego dotyczące m.in. promowania systemu doradztwa i poprawienia jego zarządzania, organizował seminaria i konferencje w celu zapewnienia wymiany wiedzy między podmiotami, gwarantował dostępność usług wszystkim rolnikom, zatwierdzał metodykę świadczenia usług doradczych oraz wdrażał program doskonalenia kadry doradczej w zakresie zasad integrowanej ochrony roślin, a także podejmował działania usprawniające system stałego doskonalenia zawodowego doradców rolniczych.

W zakresie dostosowania doradztwa rolniczego do przyszłych zmian w ramach WPR w CDR powołano zespół roboczy do spraw opracowania koncepcji i modelu wdrażania działania „Współpraca” oraz opracowano wstępny raport dotyczący przygotowań Centrum do przejęcia funkcji Centralnego Sekretariatu Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW). Opracowano także koncepcję funkcjonowania Krajowej Sieci Partnerstwa Innowacyjnego (w ramach Partnerstwa na rzecz Innowacji) w oparciu o publiczny system doradztwa rolniczego oraz jednostki badawcze resortu rolnictwa.

Dodatkowymi działaniami służącymi przygotowaniu CDR do przyszłych zadań było: podjęcie współpracy z Duńskim Centrum Transferu Technologii; przeprowadzenie kwerendy stron internetowych instytutów branżowych i wyższych uczelni rolniczych w celu zidentyfikowania potencjalnych partnerów; sformułowanie wstępnego katalogu potrzeb w zakresie utworzenia niezbędnych baz danych oraz podjęcie czynności rozpoznania dostępnych rozwiązań technicznych i technologicznych dla wprowadzenia elektronicznego systemu obiegu dokumentów.

W pracach dotyczących przyszłych zmian doradztwa rolniczego w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020 uczestniczyły także WODR. Działania Ośrodków w tym zakresie polegały

⁶¹ Na wniosek MRiRW budowa ZESDRiTW została uwzględniona w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP), opracowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC), którego projekt przyjęto na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (KRMK) w dniu 26 czerwca 2013 r. Dyrektor Departamentu Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych MRiRW wyjaśnił, że wejście w życie Programu będzie determinowane przyjęciem przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (...) przedsięwzięcia wskazane do realizacji w PZIP (w tym projekt ZESDRiTW) mają uprzywilejowaną pozycję jeśli chodzi o zabezpieczenie środków na ich realizację.

⁶² W dniu 15 listopada 2010 r. KE przygotowała sprawozdanie KOM(2010)665 dla Parlamentu Europejskiego, o którym mowa w art. 12 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) 73/2009, w sprawie stosowania systemu doradztwa określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

głównie na opiniowaniu projektów PROW na lata 2014–2020 oraz uczestniczeniu w pracach grup roboczych, konsultacjach, seminariach i spotkaniach dotyczących ich przygotowania.

Podejmowane były również działania dostosowujące pracę WODR do realizacji zadań w ramach nowej perspektywy WPR. W Podlaskim ODR skierowano do Instytutu Uprawy Nawożenia



i Gleboznawstwa – PIB w Puławach pięciu pracowników na studia podyplomowe z zakresu „Integrowanej Produkcji Roślinnej” oraz przeszkolono w tym zakresie 32 doradców Ośrodka. Ponadto, skierowano na studia podyplomowe w zakresie rachunkowości trzech pracowników, z uwagi na możliwość wprowadzenia obowiązku prowadzenia rachunkowości w gospodarstwach rolnych. Z kolei w Wielkopolskim ODR, w związku z wprowadzaniem od 1 stycznia 2014 r. obowiązkiem stosowania zasad integrowanej

ochrony roślin przez wszystkich profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin⁶³, zakupiono w lutym i maju 2013 r. sieć 39 stacji meteorologicznych działającą na rzecz województwa wielkopolskiego.

W kontrolowanych WODR Rady Społeczne nie zgłaszały w latach 2010–2013 (I półrocze) wniosków dotyczących funkcjonowania Ośrodków w związku z projektami modyfikacji WPR oraz bieżącą współpracą WODR z ośrodkami naukowymi w zakresie wdrażania nauki do praktyki rolniczej.

Od 1 stycznia 2014 r. obowiązują przepisy dotyczące zasad wsparcia usług doradczych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013. Między innymi podmioty świadczące usługi w zakresie transferu wiedzy muszą posiadać „odpowiednie zdolności do wykonywania tego zadania w postaci wykwalifikowanego personelu odbywającego regularne szkolenia”. Przewidziano również wsparcie dla podmiotu świadczącego usługi doradcze lub usługi z zakresu transferu wiedzy i działalności informacyjnej, posiadającego regularnie szkolony i wykwalifikowany personel oraz doświadczenie w zakresie doradztwa oraz wiarygodność w odniesieniu do dziedzin, których dotyczą świadczone przez niego usługi doradcze.

Priorytety rozwoju obszarów wiejskich zostały uwzględnione w przygotowanych projektach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (ostatni projekt z kwietnia 2014 r.). W zakresie doradztwa rolniczego określono m.in., że „zagrożeniem dla transferu wiedzy i innowacji jest niedostosowanie oferty sektora naukowo – badawczego i edukacyjnego do potrzeb odbiorców” oraz, że „...istotnymi zagrożeniami są niewystarczające kompetencje zawodowe doradców, zbyt niskie nakłady na finansowanie badań, nieodpowiedni system oceny pracy podmiotów naukowych niepromujący zadań z zakresu transferu wiedzy do praktyki, zmniejszenie nakładów na innowacje w gospodarstwach rolnych i przemyśle spożywczym”.

⁶³ Na podstawie art. 14 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/128(WE) z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.U. UE L Nr 309 z dnia 24 listopada 2009 r., s. 71) oraz art. 55 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1107/2009(WE) z 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady (UE) 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. UE L Nr 309 z dnia 24 listopada 2009 r., s. 1 ze zm.).

3.3.4. Prowadzenie gospodarki finansowej i wykorzystanie środków publicznych przez jednostki doradztwa rolniczego

Centrum Doradztwa Rolniczego

Plany finansowe na lata 2010–2013 przedkładał przez dyrektora CDR, po uprzednim pozytywnym zaopiniowaniu ich przez Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego, były corocznie zatwierdzane przez Ministra RiRW.

Zmiany w planach finansowych były zatwierdzane przez Ministra RiRW na wniosek dyrektora CDR po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Społecznej Doradztwa Rolniczego. Zmiany planu dotyczyły głównie zwiększenia przychodów ogółem (w 2010 r. – łącznie o 27%, w 2011 r. – o 6,4% a w 2012 r. – o 9,3%) oraz zwiększenia kosztów ogółem (w 2010 r. – łącznie o 17,9%, w 2011 r. – o 9,1%, a w 2012 r. – o 14,6%). Przyczyną zmian była realizacja przedsięwzięć, które nie zostały uwzględnione na etapie sporządzania projektu planu finansowego na poszczególne lata.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych za poszczególne lata 2010–2012 były zatwierdzone przez MRiRW, a następnie przedkładał Ministrowi Finansów w terminie określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego⁶⁴. Sprawozdania te Minister RiRW zatwierdził z zachowaniem terminu określonego w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁵.

Wysokość i struktura przychodów

Przychody CDR w latach 2010–2013 (I połowa) wyniosły łącznie 59.468 tys. zł, w tym: w 2010 r. – 16.989 tys. zł (97,9% planu po zmianach), w 2011 r. – 17.709 tys. zł (102% planu po zmianach), w 2012 r. – 16.943 tys. zł (99,6% planu po zmianach).

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. przychody wyniosły 7.827 tys. zł, tj. 47,9% planu po zmianach.

Główne źródło przychodów CDR stanowiły dotacje celowe udzielane przez Ministra RiRW stanowiące w 2010 r. 65,1% przychodów ogółem, a w 2011 r., 2012 r. i w I półroczu 2013 r. odpowiednio: 68,5%, 69,9% i 73,3% przychodów ogółem.

W latach 2010–2013 (I półrocze) Centrum uzyskało również przychody z działalności gospodarczej, które w 2010 r. stanowiły 27,7% przychodów ogółem, w 2011 r. – 24,4%, w 2012 r. – 22,7%⁶⁶.

Z tego tytułu Centrum uzyskało przychody w łącznej kwocie 13.146,1 tys. zł (w: 2010 r. – 4.538,1 tys. zł, 2011 r. – 4.021,7 tys. zł, 2012 r. – 3.345,7 tys. zł oraz 2013 r. (I półrocze) – 1.240,5 tys. zł). Najwyższe przychody w łącznej kwocie 7.869,8 tys. zł uzyskano z prowadzonych przez CDR szkoleń (59,9% wszystkich uzyskanych przychodów), a najniższe z usług polegających na wykonywaniu analiz i opracowań ekonomicznych, finansowych i technologicznych oraz planów nawożenia, odpowiednio: 739,8 tys. zł i 894,3 tys. zł⁶⁷. Według wyjaśnień dyrektora CDR, decyzja Ministra

⁶⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1780 ze zm.

⁶⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁶⁶ W badanym okresie CDR otrzymało również środki od ARiMR w wysokości od 0% do 0,9% przychodów ogółem oraz środki z Unii Europejskiej – stanowiące od 0,1% do 0,7% oraz inne przychody finansowe.

⁶⁷ Nie uzyskano przychodów z tytułów: prowadzenia ksiąg rachunkowych w gospodarstwach rolnych, sporządzania planów ochrony roślin i zgłoszeń działalności w rolnictwie ekologicznym oraz wypełniania dokumentów dla grup producenckich (np. do rejestracji w KRS).

Finansów o ustaleniu wynagrodzeń bezosobowych na poziomie 2011 r. wpłynęła na ograniczenie działalności gospodarczej jednostki, a spadek przychodów z tytułu prowadzonej działalności szkoleniowej wpłynął na uzyskanie niższego wyniku finansowego i zysku jednostki.

Wysokość i struktura kosztów

W poszczególnych latach koszty ogółem wyniosły: w 2010 r. – 16.437 tys. zł (97,2% planu po zmianach), w 2011 r. – 16.809 tys. zł (98,5% planu po zmianach), w 2012 r. – 16.850 tys. zł (97,5% planu po zmianach) i w I półroczu 2013 r. – 8.097 tys. zł (50,5% planu po zmianach).

Najwyższe koszty dotyczyły wynagrodzeń i stanowiły: w 2010 r. 53,7% kosztów ogółem, w 2011 r., 2012 r. i w I półroczu 2013 r. odpowiednio 53,2%, 51,9% i 52,4% kosztów ogółem. Pozostałe koszty, w okresie objętym kontrolą, ponoszone były głównie na sfinansowanie: usług (od 12,4% do 17,1% kosztów ogółem), materiałów i energii (od 9,0% do 12,2%) oraz ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń (od 8,9% do 10,9%).

W kolejnych latach 2010–2012 koszty funkcjonowania CDR były niższe od planowanych odpowiednio o 471 tys. zł, 249 tys. zł i 435 tys. zł, m.in. w związku z uzyskaniem niższych kosztów usług oraz niektórych kosztów rodzajowych, racjonalizacją kosztów podróży służbowych i zagranicznych oraz oszczędnościami w wydatkach na zakup materiałów i energii.

Zrealizowane w latach 2010–2012 wydatki majątkowe wyniosły łącznie 5.164 tys. zł⁶⁸. W ramach tych wydatków finansowano m.in.: modernizację systemu grzewczego – 1.366 tys. zł, termomodernizację budynku – 735 tys. zł, uruchomienie Centrum Praktycznego Szkolenia w zakresie „Przetwórstwa na poziomie gospodarstwa” – 933 tys. zł oraz zakup maszyn i urządzeń do przetwórstwa mięsa oraz komory chłodniczej (393 tys. zł).

W planie finansowym na 2013 r. zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie 1.300 tys. zł, w tym 250 tys. zł z dotacji celowej z przeznaczeniem na wydatki inwestycyjne związane z adaptacją budynków dla Centrum Praktycznego Szkolenia w Radomiu (moduł do przetwórstwa mleka). Według stanu na 30 czerwca 2013 r. wykonanie wydatków majątkowych było na niskim poziomie i wyniosło 78 tys. zł, tj. 6% planu na 2013 r.

Podczas kontroli stwierdzono, że w dniu 20 grudnia 2012 r. dyrektor CDR zaciągnął pożyczkę w wysokości 544 tys. zł na realizację inwestycji dotyczącej termomodernizacji systemu grzewczego, pomimo że w planie finansowym CDR na 2012 r. środki na ten cel nie były planowane. Kwota ta została wykazana w sprawozdaniu CDR z realizacji planu finansowego za 2012 r., przekazanym Ministrowi RiRW w dniu 19 kwietnia 2013 r.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CDR wynika, że zawiadomienie w sprawie przyznania pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotarło do CDR w dniu 17 grudnia 2012 r., a ponieważ nie było gwarancji, co do jej przyznania – nie wnioskowano o jej uwzględnienie w planie finansowym na 2012 r.

Działanie Dyrektora CDR, polegające na zaciągnięciu zobowiązań przekraczających plan finansowy, było niezgodne z art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁹. Zobowiązanie to nie zostało także ujęte w planie finansowym na 2013 r., a dyrektor CDR nie wnioskował do Ministra RiRW o jego korektę.

⁶⁸ W 2010 r. wydatkowano 984 tys. zł (94,5% planu po zmianach), w 2011 r. – 1.487 tys. zł (94,8% planu po zmianach), a w 2012 r. wydatki majątkowe wyniosły 2.693 tys. (90,9% planu po zmianach).

⁶⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Stwierdzono również przekroczenie zaplanowanych na 2012 r. kwot na wynagrodzenia pozostałe (bezosobowe). Koszty poniesione na ten cel przekroczyły limit ustalony w planie finansowym na 2012 r. o kwotę 152 tys. zł (37,8%), co było niezgodne z art. 162 pkt 3 uofp i art. 24 ust. 1 pkt 8 oraz 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁷⁰. Według wyjaśnień dyrektora CDR przyczyną tego było nieuwzględnienie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w roku 2012⁷¹, wniosku CDR o zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych ujętych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2012 z 2 marca 2012 r.⁷².

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zaciągnięcie przez dyrektora CDR zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym.

W czasie trwania kontroli, Departament Finansów (DF) MRiRW zwrócił się do Dyrektora CDR o wyjaśnienie powodów przekroczenia w 2012 r. w planie finansowym po zmianach środków na wynagrodzenia bezosobowe o 152 tys. zł, a także wykazania płatności odsetkowych od zaciągniętych zobowiązań na kwotę 8 tys. zł i zobowiązań wymagalnych w wysokości 8 tys. zł.

Przekroczenie wykonania wynagrodzeń bezosobowych stanowiło naruszenie m.in. art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁷³, zgodnie z którym wielkość tych wynagrodzeń w CDR nie mogła przekroczyć w 2012 r. wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.⁷⁴, albo wynikających z planów finansowych na rok 2011⁷⁵. Ponadto, zgodnie z art. 18 c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁶ (zwanej dalej ustawą o ndfp) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, jeśli miało ono wpływ m.in. na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki oraz zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia

⁷⁰ Dz.U. Nr 291, poz. 1707.

⁷¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1353.

⁷² Dz.U. z 2012 r., poz. 273.

⁷³ Dz.U. Nr 291, poz. 1707.

⁷⁴ Dz.U. Nr 29, poz. 150.

⁷⁵ W okresie od lipca do listopada 2012 r., podczas prac nad projektami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w roku 2012, Centrum zgłaszało do Ministra RiRW wnioski dotyczące zwiększenia wynagrodzeń bezosobowych o kwotę 850 tys. zł (w lipcu 2012 r.) i 817 tys. zł (w listopadzie 2012 r.). Według wniosków zwiększenie wielkości wynagrodzeń osobowych podyktowane było koniecznością zapewnienia prawidłowej realizacji zadań CDR. W ocenie Dyrektora CDR wnioskowane zwiększenie miało nie spowodować dodatkowych skutków dla budżetu państwa, gdyż zostałyby sfinansowane z przychodów uzyskiwanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej oraz pozostałych przychodów zrealizowanych w roku 2012 w wysokości wyższej w stosunku do przychodów ujętych w planie finansowym Centrum zawartym w ustawie budżetowej na 2012 r. Zaakceptowane przez Ministra RiRW wnioski CDR w ww. zakresie nie zostały uwzględnione przez Ministra Finansów, który uzasadnił swoje stanowisko tym, że zwiększone przychody z działalności gospodarczej oraz z pozostałych przychodów nie mogą stanowić podstawy do zwiększenia funduszu wynagrodzeń bezosobowych, zaś wnioskowane zwiększenie miało być sfinansowaniem zadań dotychczas realizowanych przez CDR. W maju 2013 r. Centrum ponownie wystąpiło do Ministra RiRW z wnioskiem o zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych o kwotę 1.297 tys. zł, przedstawiając szczegółową kalkulację i uzasadnienie, analogiczne jak w roku poprzednim. Minister Finansów rozpatrując wniosek włączył wnioskowane zwiększenie wynagrodzeń bezosobowych dla Centrum w kwocie 1.297 tys. zł do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w roku 2013.

⁷⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

określonego ustawą budżetową lub planem finansowym, albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Dyrektor DF poinformował NIK, że „*stosownie do postanowień ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...) zostanie skierowane zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego w związku z przekroczeniem zaplanowanych w planie finansowym Centrum na 2012 r. wielkości wynagrodzeń bezosobowych oraz przekroczeniem stanu zobowiązań poprzez m.in. zaciągnięcie pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.*

Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

W latach objętych kontrolą dotacje celowe z budżetu państwa udzielone CDR wyniosły: w 2010 r. – 11.068 tys. zł, w 2011 r. – 12.133 tys. zł, w 2012 r. – 11.854 tys. zł i w 2013 r. – 11.744 tys. zł⁷⁷. Środki z dotacji celowej udzielonej w kolejnych latach 2010-2012 wykorzystano w 99,9%⁷⁸, w większości na wykonywanie zadań nieodpłatnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 1a ustawy o jdr, tj.



w wysokości: w 2010 r. – 11.060 tys. zł, w 2011 r. – 11.425 tys. zł, w 2012 r. – 11.407 tys. zł. W 2013 r. zaplanowano kwotę – 11.494 tys. zł. Pozostałe środki z dotacji przeznaczono na wykonanie zadań inwestycyjnych⁷⁹.

Niewykorzystane środków dotacji celowej (głównie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia) były terminowo przekazywane przez CDR na rachunek bankowy wydatków MRiRW. W 2010 r. i 2011 r. przekazano kwotę 8 tys. zł w każdym roku, a w 2012 r. – 13 tys. zł. Rozliczenia roczne dotacji zostały zaakceptowane przez MRiRW..

Zatrudnienie i wynagrodzenia

W latach 2010–2013 (I półrocze) przeciętne zatrudnienie wyniosło odpowiednio: 188,5 etatów, 187,9 etatów, 185,7 etatów i 183,8 etatów, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na etat wyniosło odpowiednio: 3.609 zł, 3.724,7 zł, 3.672,6 zł i 3.574,6 zł. Zmniejszenie zatrudnienia było spowodowane zmniejszeniem limitu środków na wynagrodzenia.

⁷⁷ Dotacje te były udzielane na podstawie umów między Ministrem RiRW a Dyrektorem CDR. W załącznikach do umów zamieszczono szczegółowy opis zakresu rzeczowego zadania z zakresu doradztwa rolniczego i zadania inwestycyjnego wraz z kwotami przeznaczonymi na ich realizację.

⁷⁸ W 2010 r. – 11.060 tys. zł (99,9%), w 2011 r. – 12.125 tys. zł (99,9%), a w 2012 r. – 11.841 tys. zł (99,9%).

⁷⁹ W 2011 r. – 700 tys. zł, w 2012 r. – 434 tys. zł i w 2013 r. – w kwocie 250 tys. zł.

Dla wykonywania zadań statutowych zawarto 312 umów zlecenia i umów o dzieło na łączną kwotę 196 tys. zł, w tym 5 umów na kwotę 1,3 tys. zł z pracownikami CDR⁸⁰. W 2012 i w I półroczu 2013 r. nie zawierano umów cywilnoprawnych z pracownikami na wykonywanie zadań statutowych.

Należności i zobowiązania

W latach 2010–2013 (I półrocze) stan należności wykazanych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego wyniósł odpowiednio: 711 tys. zł, 706 tys. zł, 1.772 tys. zł i 908 tys. zł. W przypadku należności wymagalnych CDR wysyłało wezwania do zapłaty, a w jednym przypadku (należność na kwotę 16 tys. zł) podjęto działania windykacyjne.

Stan zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego na koniec lat 2010–2012 i I półrocza 2013 r. wyniósł odpowiednio: 276 tys. zł, 478 tys. zł, 927 tys. zł i 703 tys. zł.

Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Funkcjonująca w CDR ewidencja finansowo-księgowa, prowadzona w oparciu o system informatyczny zatwierdzony do stosowania przez kierownika jednostki w 2013 r., spełniała wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych CDR oraz dokumentów księgowych pod względem poprawności formalnej, prawidłowości kontroli wewnętrznej, dekretacji oraz prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych wpływającej na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdanie roczne⁸¹.

Wojewódzkie Jednostki Doradztwa Rolniczego

Planowanie przychodów i kosztów, zatwierdzanie planów finansowych i sprawozdań z ich wykonania

W okresie objętym kontrolą roczne plany finansowe oraz sprawozdania z ich wykonania były opiniowane przez Rady Społeczne Ośrodków oraz zatwierdzane terminowo przez sejmiki i zarządy województw.

W badanych Ośrodkach sprawozdania z wykonania rocznych planów finansowych były przekazywane Ministrowi Finansów, Ministrowi RiRW oraz wojewodom, stosownie do terminów określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego.

Podczas kontroli ustalono, że sprawozdanie Dolnośląskiego ODR za rok 2010 zostało przekazane do MRiRW (drogą elektroniczną) dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 24 września 2013 r., tj. ponad dwa lata po wymaganym terminie. Niewielkie opóźnienia przekazania sprawozdań (od 3 do 25 dni) dotyczyły także czterech sprawozdań: za 2011 r. z Dolnośląskiego ODR i za 2012 r. z Lubuskiego, Śląskiego i Zachodniopomorskiego ODR. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DON „w przypadku nieterminowego składania sprawozdań, Minister RiRW wysyłał ponaglenie (w roku 2011) lub przeprowadzał rozmowę telefoniczną (w roku 2013) (...)”.

⁸⁰ W 2010 r. zawarto 110 umów na kwotę 60.488 zł, w tym 3 umowy na kwotę 750 zł z pracownikami CDR; w 2011 r. – 106 umów na kwotę 59.372 zł, w tym 2 umowy na kwotę 500 zł z pracownikami CDR; w 2012 r. – 96 umów na kwotę 55.483 zł oraz w I półroczu 2013 r. – 42 umowy na kwotę 20.691,36 zł.

⁸¹ Badaniu poddano próbę celową 10 dowodów księgowych o łącznej wartości 2.533,0 tys. zł.

W czterech z ośmiu skontrolowanych Ośrodków stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sporządzania lub realizacji zatwierdzonych planów finansowych.

W Lubelskim ODR w sprawozdaniu finansowym za 2011 r. (część B – *dane uzupełniające*) podano wartości niezgodne z ewidencją księgową⁸². Główny księgowy Ośrodka wyjaśnił, że w części B sprawozdania finansowego za rok 2010 wprowadzono omyłkowo stany z roku 2009, a w pozycji wykonanie za rok 2011 wprowadzono omyłkowo plan na rok 2012.

Działanie takie było niezgodne z § 5 pkt 1 i § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej (...).

W Podlaskim ODR Dyrektor w 2012 r. nie dokonał zmiany planu finansowego o kwotę dotacji w wysokości 95,4 tys. zł otrzymanej od Wojewody Podlaskiego i nie przedstawił zmienionego planu do zatwierdzenia Sejmikowi Województwa Podlaskiego. Kwota dotacji w ww. wysokości została ujęta w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za 2012 r. przesłanym do zatwierdzenia Sejmikowi Województwa Podlaskiego. Po zatwierdzeniu sprawozdanie zostało przekazane Ministrowi Finansów, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Wojewodzie Podlaskiemu. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Ośrodka powodem niedokonania korekty planu finansowego „*było późne otrzymanie tj. 6 listopada 2012 r. od Wojewody Podlaskiego w Białymstoku informacji o zwiększeniu dotacji celowej na 2012 rok. (...) jak również długa procedura (Rada Społeczna, Zarząd Województwa Podlaskiego, Komisja Rolnictwa, Sejmik Województwa Podlaskiego) zatwierdzenia przez Sejmik Województwa Podlaskiego.*”

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Dyrektora Podlaskiego ODR polegające na niedokonaniu zmiany planu finansowego na 2012 r.

W Pomorskim ODR przekroczono limity kosztów określone w planach finansowych:

- w 2010 r. w pozycji – pozostałe wynagrodzenia o 11 tys. zł i w pozycji – pozostałe koszty o 234 tys. zł,
- w 2011 r. w pozycjach: podatki stanowiące źródło dochodów własnych jst o 6 tys. zł, wynagrodzenia osobowe o 6 tys. zł, składki na ubezpieczenie społeczne o 6 tys. zł,
- w 2012 r. w pozycjach: usługi obce o 13 tys. zł, wynagrodzenie osobowe o 75 tys. zł, składki na ubezpieczenie społeczne o 1 tys. zł, składki na Fundusz Pracy o 1 tys. zł, inne w pozycji ubezpieczenie społeczne i inne świadczenia o 1 tys. zł,

co stanowiło naruszenie postanowień art. 44 ust. 1 i 2 oraz art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Ustalono także, że Dyrektor Ośrodka przedkładał do zatwierdzenia organowi, któremu jednostka podlega projekty planów finansowych (ich zmiany) oraz sprawozdania z ich realizacji „zaakceptowane”, a nie „zaopiniowane” przez Radę Społeczną. Jak wynika z wyjaśnień wynikało to z omyłki pisarskiej powstałej podczas redagowania uchwał Rady.

W Wielkopolskim ODR zmiana planu finansowego na 2012 r. (skutkująca zwiększeniem przychodów i kosztów o 160,0 tys. zł) została dokonana decyzją Dyrektora z dnia 28 grudnia 2012 r., bez uprzedniego zaopiniowania przez Radę i zatwierdzenia przez Sejmik Województwa. Informację

⁸² Podano: aktywa – 15.697, zamiast 16.140, w tym – aktywa trwałe 10.011 zamiast 9.012, aktywa obrotowe – 5.686 zamiast 7.128, zapasy – 320 zamiast 260, środki pieniężne 4.946 zamiast 2.695, należności krótkoterminowe – 400 zamiast 381 i krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe 20 zamiast 792. Zobowiązana wg wartości nominalnej 800 zamiast 765 i liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty 415 zamiast 413.

o tych zmianach planu finansowego Ośrodek przekazał do Urzędu Marszałkowskiego w dniu 14 stycznia 2013 r.⁸³

Z wyjaśnienia Dyrektora wynika, że z uwagi na wzrost przychodów i związanych z nimi wzrost kosztów, który nastąpił w dwóch ostatnich dekadach grudnia, nie było możliwe przeprowadzenie procedury zmiany planu finansowego z zachowaniem uprzedniego zaopiniowania przez Radę i zatwierdzenia przez Sejmik, bowiem ostatnie posiedzenie sejmiku odbywało się 17 grudnia 2012 r.

W związku z prowadzoną działalnością Ośrodka stwierdzono ponadto, że sześć postępowań windykacyjnych rozpoczęto ze zwłoką, bowiem pozwы do sądu o wydanie nakazu zapłaty kierowano



po upływie od 226 do 413 dni od daty wysłania ostatecznego wezwania. Dyrektor Ośrodka nie wskazał przyczyn zwlekania z podjęciem działań prawnych, wyjaśniając, iż termin kierowania sprawy do sądu uzasadniony jest koniecznością zachowania należytej staranności na co wpływała duża liczba wezwań kierowanych do dłużników i konieczność monitorowania terminów ich odbioru oraz ewentualnej zapłaty.

W jednym przypadku wniosek do komornika skierowano w lutym 2009 roku, tj. po 620 dniach od nadania (w dniu 23 maja 2007 r.) nakazowi zapłaty klauzuli wykonalności. W wyjaśnieniu Dyrektor stwierdził, iż nie posiada wiedzy dlaczego radca prawny⁸⁴ świadczący obsługę prawną i zajmujący się windykacją należności skierował wniosek z opóźnieniem.

W latach 2010–2012 łączne przychody wszystkich WODR w Polsce wyniosły odpowiednio: 269.762,1 tys. zł, 280.316,7 tys. zł (tj. wyższe o 3,9% w porównaniu do 2010 r.) i 275.828,9 tys. zł (tj. niższe o 2,6% w porównaniu do 2011 r.).

W kontrolowanych Ośrodkach różnice pomiędzy przychodami w kolejnych latach objętych kontrolą sięgały 16%, a różnice w kosztach działalności 17%.

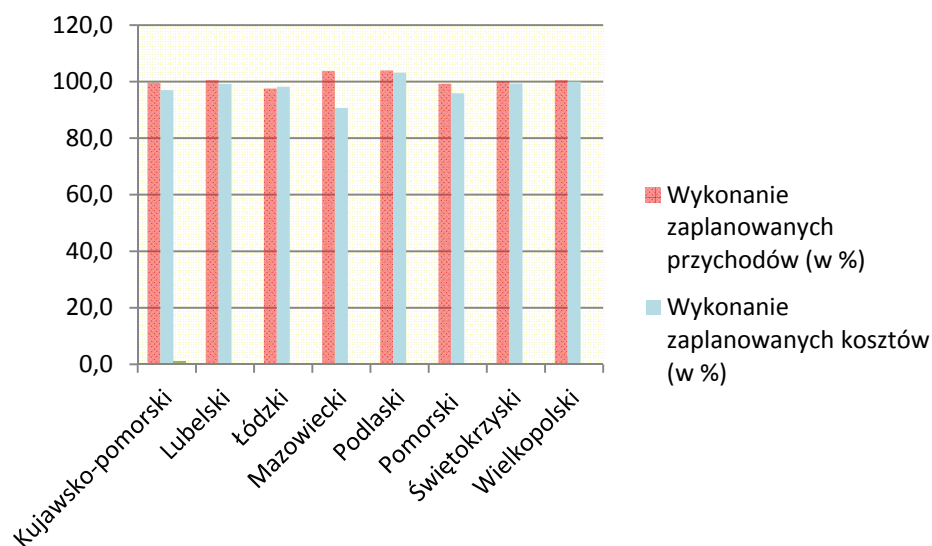
W 2012 r. w kontrolowanych WODR zaplanowane przychody zostały zrealizowane od 97,6% do 103,8%, natomiast koszty w granicach od 90,7% do 103,2%.

⁸³ Przepisy §2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego nie wskazują trybu procedowania zmian planu finansowego, określając, iż jdr prowadzą gospodarkę finansową na podstawie planów finansowych opracowywanych, opiniowanych, zatwierdzanych oraz zmienianych w trybie przepisów ustawy o jdr. Każdorazowo jednak w latach 2010–2012, przy zmianie planu finansowego powodującego wzrost przychodów i kosztów, powyższa procedura przez Ośrodek była stosowana a Sejmik (jako organ, któremu Ośrodek podlegał) nie zgłaszał zastrzeżeń, co do trybu zatwierdzenia planu finansowego, podejmując stosowne uchwały w tym zakresie.

⁸⁴ Prowadzący obsługę prawną Ośrodka do 31 grudnia 2011 r.

Wykres nr 6

Wykonanie planowanych przychodów i kosztów w kontrolowanych WODR na koniec 2012 r.



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

Wysokość i struktura przychodów

Podstawowymi źródłami przychodów WODR były dotacje celowe z budżetu państwa oraz przychody z odpłatnie wykonywanej działalności (w tym z działalności doradczej). Łączne przychody z dotacji wszystkich WODR wyniosły w latach 2010–2012 odpowiednio: 155.802,0 tys. zł, 156.250,0 tys. zł i 155.222,0 tys. zł. Wskaźniki finansowe charakteryzujące działalność WODR zawarto w Załączniku 5.5 Tabela 2.

Łączne przychody z prowadzonej działalności gospodarczej w latach 2010–2012 wyniosły odpowiednio: 79.369,3 tys. zł, 79.515,8 tys. zł i 78.030,8 tys. zł.

Pozostałe przychody stanowiły głównie środki otrzymane od jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz środki otrzymane z UE w wyniku realizacji umów z FAPA na realizację szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie w ramach PROW 2007–2013. Szkolenia te dotyczyły m.in. zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich w powiązaniu z obowiązkiem spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem zwalczania chorób zakaźnych.

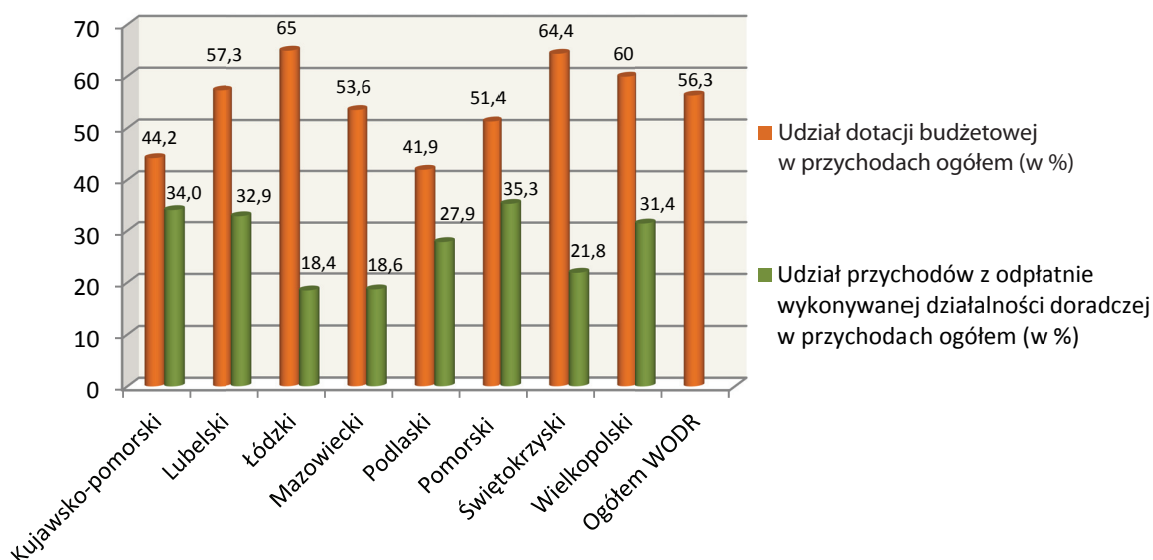
Należności krótkoterminowe we wszystkich WODR wyniosły na koniec: 2010 r. – 9.394,5 tys. zł, 2011 r. – 10.421,4 tys. zł, 2012 r. – 8.179,0 tys. zł.

Udział dotacji celowej w przychodach kontrolowanych jednostek w 2012 r. wynosił od 41,9% do 65%, natomiast udział przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej wahał się od 18,4% do 35,3%.

Porównanie udziału powyższych źródeł przychodów w przychodach ogółem w 2012 r. przedstawiono poniżej.

Wykres nr 7

Udział w przychodach ogółem dotacji budżetowej i przychodów z odpłatnej działalności doradczej w 2012 r. w poszczególnych WODR.

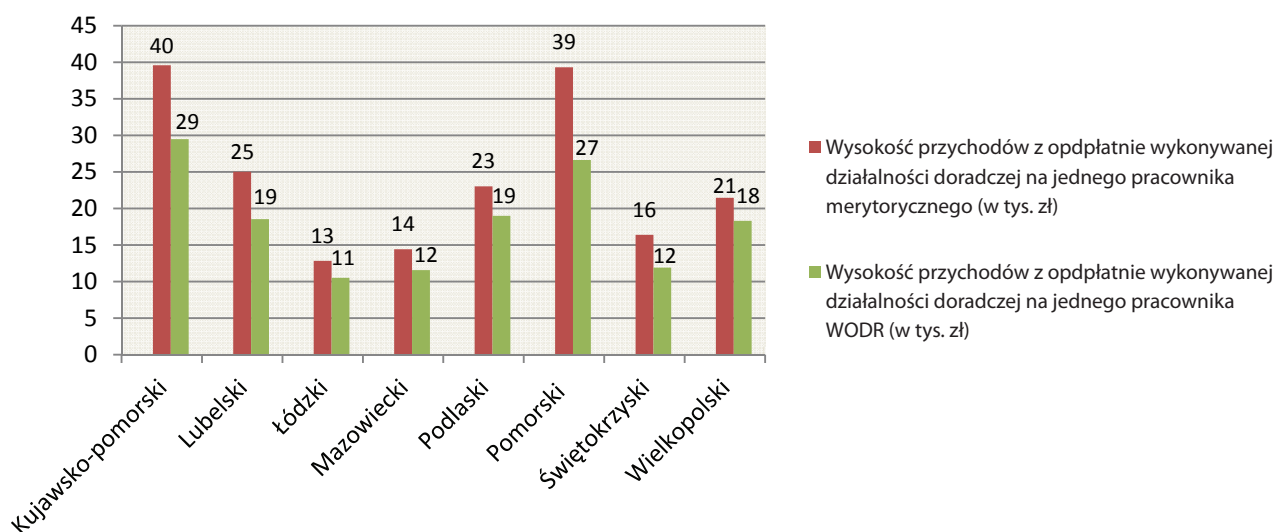


Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

Wysokość przychodów z odpłatnie wykonywanych usług w przeliczeniu na jednego pracownika była w kontrolowanych Ośrodkach zróżnicowana i wynosiła od 13 tys. zł do 40 tys. zł.

Wykres nr 8

Porównanie przychodów z usług w poszczególnych WODR w przychodach ogółem i przeliczeniu na jednego pracownika w 2012 r.



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

Wysokość i struktura kosztów działalności WODR

Koszty działalności Ośrodków w latach 2010–2012 wyniosły łącznie: 257.179,9 tys. zł, 270.203,1 tys. zł (tj. wyższe o 5,1% w porównaniu do 2010 r.) i 270.021,3 (tj. niższe o 0,1% w porównaniu do 2011 r.).

Największe koszty zostały poniesione na wynagrodzenia: 61,8% w 2010 r., 62,4% w 2011 r. i 61,1% w 2012 r. oraz na ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – odpowiednio: 12,3%, 12,2% i 13,1%.

Spośród kontrolowanych Ośrodków największe środki na wynagrodzenia osobowe – według danych na koniec 2012 r. – zostały wydatkowane w Mazowieckim i Wielkopolskim ODR, a najmniejsze w Świętokrzyskim i Podlaskim ODR. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jeden etat było najwyższe w Kujawsko-Pomorskim i Pomorskim ODR, a najniższe w Świętokrzyskim i Lubelskim ODR (Załącznik 5.5 Tabela 5).

Istotne pozycje kosztów stanowiły także koszty materiałów i energii – około 8% oraz pozostałe usługi obce – około 9%.

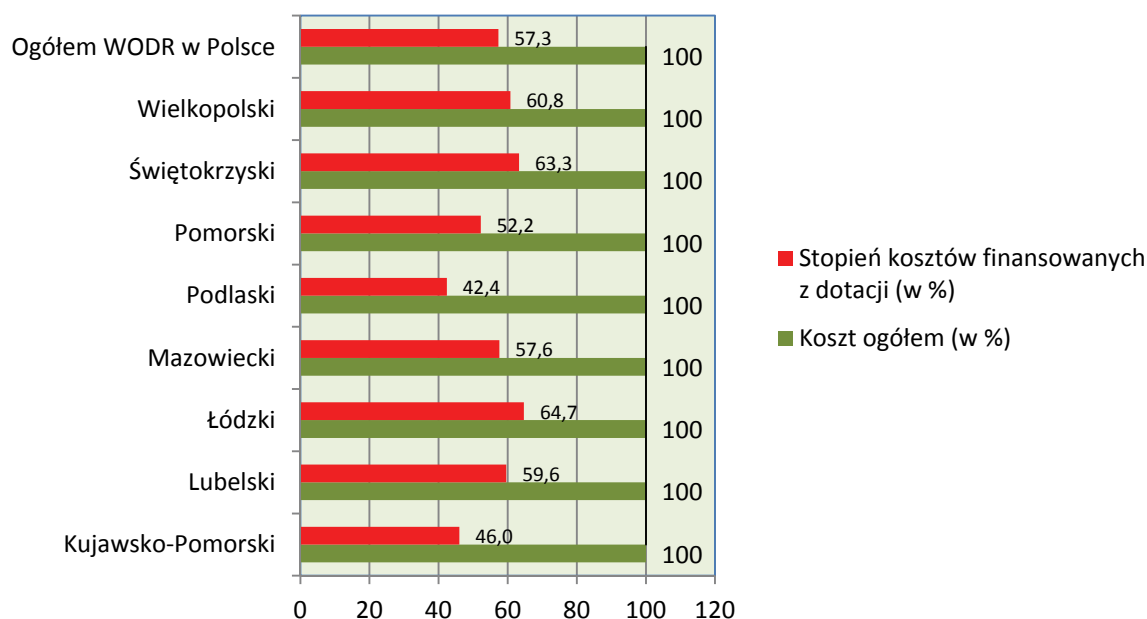
Wydatki majątkowe we wszystkich WODR wyniosły w poszczególnych latach łącznie: w 2010 r. – 2.055,6 tys. zł, w 2011 r. – 6.187,5 tys. zł i w 2012 r. – 6.472,1 tys. zł.

Koszty zadań wykonywanych nieodpłatnie przez WODR były pokrywane z otrzymanych dotacji celowych oraz z pozostałych przychodów WODR.

Wielkość kosztów, które były finansowane z dotacji celowej w porównaniu do kosztów ogółem wyniosła dla wszystkich Ośrodków w Polsce średnio 57,3%. W kontrolowanych WODR wartości te wynosiły od 46% do 64,7%.

Wykres nr 9

Udział kosztów finansowanych przez kontrolowane Ośrodki ze środków dotacji w kosztach ogółem w 2012 r.



Źródło: dane własne NIK uzyskane w wyniku kontroli działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze).

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z dotacji budżetowych. Stwierdzono natomiast, że spośród kontrolowanych Ośrodków w trzech przypadkach dotacje zostały przekazane niezgodnie z ustawą o finansach publicznych. W latach 2010, 2011, 2012 i w 2013 r. wojewodowie: Pomorski, Podlaski i Świętokrzyski, wbrew art. 150 tej ustawy, nie zawierali umów na przekazywane Ośrodkom dotacje celowe, tym samym i nie określali wymaganych terminów wykorzystania, zwrotów i sposobu ich rozliczenia. Łącznie w okresie objętym kontrolą przekazano bezumownie 84.283,0 tys. zł.

Z wyjaśnień Wojewodów wynika, że dotacje dla Ośrodków były przekazywane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o jdr., po otrzymaniu comiesięcznych wniosków WODR.

NIK wskazuje, że przywołany przepis ustawy o jdr określa możliwość finansowania zadań jednostek doradztwa rolniczego z dotacji budżetowych. Tryb przekazywania oraz rozliczenia tych środków określono w art. 150 uofp.

Zobowiązania według wartości nominalnej we wszystkich WODR w Polsce wyniosły na koniec: 2010 r. – 7.773,2 tys. zł, 2011 r. – 6.664,7 tys. zł, 2012 r. – 8.932,7 tys. zł.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Wielkość zatrudnienia w przeliczeniu na etaty – we wszystkich WODR – w latach 2010–2012 ulegała niewielkim zmianom i wyniosła 4.534 etatów w 2010 r., 4461 etatów w 2011 r. i 4.404 etatów.

Spośród kontrolowanych Ośrodków (Załącznik 5.5 Tabela 5) w 2012 r. największe przeciętne zatrudnienie było w Mazowieckim ODR – 563 etaty, a najmniejsze w Świętokrzyskim ODR – 223 etaty. Najwięcej pracowników merytorycznych zatrudnionych było w Mazowieckim ODR – 452 etaty, a najmniej w Pomorskim ODR – 160,5 etatu i Świętokrzyskim ODR – 162 etaty.

Odsetek pracowników administracyjnych w liczbie pracowników ogółem był natomiast najniższy w Wielkopolskim ODR – 13,9%, a najwyższy w Pomorskim ODR – 30,1% (Załącznik 5.5 Tabela 4).

W kontrolowanych WODR przeciętne, miesięczne wynagrodzenie przypadające na jeden etat w 2012 r. było najniższe w Lubelskim ODR – 2,6 tys. zł, natomiast najwyższe w Kujawsko-Pomorskim ODR – 3,7 tys. zł (Załącznik 5.5 Tabela 5).

Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Kontroli poddano zgodność systemu rachunkowości z przepisami prawa oraz poprawność dowodów księgowych i prawidłowość ich ewidencji. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pięciu z ośmiu kontrolowanych Ośrodków.

W Kujawsko-Pomorskim ODR w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości nie określono terminów dokonywania wpisów dowodów księgowych do księgi głównej i terminów sporządzania obowiązujących sprawozdań. Jak ustalono ostateczne zatwierdzenie zapisów księgowych dokonywano z opóźnieniem od 17 do 67 dni. Wprowadzane do systemu finansowo-księgowego operacje gospodarcze dotyczące okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. ostatecznie zostały zaksięgowane w dniu 22 marca 2013 r. Sprawozdania i rozliczenia finansowe były sporządzane na podstawie zapisów w tzw. „buforze” systemu komputerowego. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości. Nie stwierdzono nieprawidłowości w sporządzonych sprawozdaniach Ośrodka.

W latach 2010–2013 Ośrodek nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków dotacji celowych z budżetu państwa przyznanych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego na realizację

zadań z zakresu doradztwa rolniczego. Wpływ środków z tytułu tych dotacji ewidencjonowano łącznie ze środkami niepochodzącymi z dotacji celowej, z powodu – jak wynika z wyjaśnień – ewidencjonowania na tym koncie wpływów od kontrahentów usług WODR. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wyodrębnioną ewidencję księgową prowadzono wyłącznie w zakresie ewidencji kosztów pokrytych z dotacji budżetowej.

Ponadto w Ośrodku nie prowadzono rejestru zawartych umów najmu, wynajmu i dzierżawy, pomimo że prowadzenie takiego rejestru, stosownie do Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka, należało do zadań Działu Administracyjno-Gospodarczego. Sprawy te były rejestrowane w odrębnych spisach prowadzonych zgodnie z obowiązującą w Ośrodku instrukcją kancelaryjną.

W Mazowieckim ODR po analizie zapisów w dziennikach z lat 2010–2012 dotyczącej porównania dat otrzymanych dokumentów z datami ich zaksięgowania wynikało, że spośród analizowanych 97.240 dokumentów w 158 dokumentach (w 2010 r. w 24 dokumentach, w 2011 r. w 132 dokumentach, w 2012 r. w dwóch dokumentach) wprowadzona do systemu księgowego data wystawienia dokumentu była późniejsza od daty zatwierdzenia dokumentu w systemie. Z wyjaśnień Głównego Księgowego Ośrodka wynikało, że: „(. . .) niezamierzone błędy są wynikiem pomyłek w trakcie pracy osób wprowadzających zapisy do systemu księgowego”.

W obowiązującej w Pomorskim ODR polityce rachunkowości – zdaniem Dyrektora Ośrodka przez przeoczenie – nie uwzględniono zapisów wymaganych art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, dotyczących:

- przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń,
- zasad prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej,
- wykazu zbioru danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
- opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg przy pomocy komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty jego eksploatacji,
- systemu służącemu ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w niej zapisów.

W Ośrodku nie ustalono także zasad ochrony, zabezpieczenia i archiwizacji baz danych finansowo-księgowych, pomimo że obowiązek taki wynika z art. 71 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Określone przez Dyrektora WODR⁸⁵ zasady archiwizacji danych odnosiły się do przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania tych danych. Zdaniem Głównego Księgowego kopie zapasowe baz danych finansowo-księgowych były we właściwy sposób zabezpieczane poprzez sporządzanie codziennych kopii i przechowywanie ich na dwóch niezależnych od siebie urządzeniach.

⁸⁵ W zarządzeniu Nr 13/2012 Dyrektora Pomorskiego Ośrodka Doradztwa rolniczego z dnia 29.06.2012 r. w sprawie wprowadzenia Polityki bezpieczeństwa informacji w Pomorskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Gdańsku wraz z załącznikami: Nr 1 – Zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, Nr 2 – Zasady ochrony danych osobowych, Nr 3 – Instrukcja w sprawie postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych, Nr 4 – Instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

W Pomorskim i Świętokrzyskim ODR odnotowano wielomiesięczne opóźnienia w zatwierdzaniu zapisów księgowych w użytkowanych systemach finansowo-księgowych.

W Pomorskim ODR nie zatwierdzano zapisów księgowych od marca do listopada 2013 r.⁸⁶, natomiast w Świętokrzyskim ODR wprowadzane do systemu finansowo-księgowego operacje gospodarcze dotyczące okresu od stycznia do listopada 2012 r. ostatecznie zostały zaksięgowane w kwietniu 2013 r., a operacje dotyczące grudnia 2012 r. – we wrześniu 2013 r. Opóźnienie zamknięcia ksiąg w odniesieniu do terminu ustalonego w Polityce rachunkowości wyniosło: za 2010 r. – 147 dni, za 2011 r. – 332 dni i 2012 r. – 133 dni.

Spowodowane to było przechowywaniem w buforze zaksięgowanych dokumentów, gdyż – zdaniem pracowników WODR – dokumenty księgowe wprowadzone do systemu księgowego ze statusem „akceptowany” były zaksięgowane w księgach rachunkowych i dane te były nieusuwalne. Ten stan pozwalał na prawidłowe naliczenie podatków i sporządzenie sprawozdań. Podkreślano, że dokumenty księgowe po I półroczu były księgowane końcowo w terminach określonych przez ustawę o rachunkowości.”

Dokonywanie z opóźnieniem trwałych zapisów w systemie finansowo-księgowym było niezgodne z art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości.

W Wielkopolskim ODR podczas kontroli prawidłowości sporządzania i ewidencji dowodów księgowych stwierdzono, że spośród zbadanych 78 dowodów księgowych, w 19 przypadkach dokonano wskazania na dowodzie księgowym nieprawidłowego miesiąca księgowania i tym samym błędnego zakwalifikowania w księgach rachunkowych.

Na dowodach księgowych i odpowiadającym im zapisach księgowych dotyczących kosztów delegacji, składek na PFRON, najmu pomieszczeń i ochrony mienia, dzierżawy urządzeń wielofunkcyjnych, dostaw gazu i prądu wskazywano miesiąc księgowania nie wynikający z terminu wykonania operacji gospodarczej, lecz z terminu wpływu dowodu księgowego do Ośrodka, bądź daty wystawienia dowodu. Działanie takie było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Przyczyną powyższego, zdaniem Głównej księgowej, był fakt, że na dowodach księgowych wskazano miesiąc księgowania nie wynikający z terminu wykonania operacji gospodarczej z powodu zastosowania uproszczenia, polegającego na niestosowaniu w ciągu roku rozliczeń międzyokresowych kosztów. Dokumenty księgowane były pod datą wystawienia bądź datą wpływu, co nie wywierało ujemnego wpływu na wynik finansowy, jakość sprawozdań oraz sytuację majątkową i finansową jednostki.

3.3.5. Sprawowanie nadzoru nad jednostkami doradztwa rolniczego

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW zatwierdzał roczne programy działalności, projekty planów finansowych, sprawozdania z realizacji programów i planów finansowych, a także cenniki usług przedstawiane przez CDR⁸⁷. Dokumenty te posiadały wymagane opinie Rady Społecznej Doradztwa Rolniczego działającej przy CDR. Zgodnie z art. 9 ust. 8 ustawy o jdr, Minister RiRW zatwierdził regulamin działania Rady Społecznej i powołał w jej skład swoich dwóch przedstawicieli.

⁸⁶ Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że zapisy przechowywane były w buforze w związku z natłokiem prac i terminowością zadań.

⁸⁷ Stosownie art. 3 ust. 1 ustawy o jdr CDR podlegała Ministrowi RiRW. Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Minister RiRW sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych.

Zatwierdzone projekty planów finansowych CDR, były przekazywane do Ministra Finansów w celu ujęcia ich w projekcie ustawy budżetowej na dany rok.

Na podstawie art. 143 ust. 1 pkt 1 uofp, w terminie do dnia 25 października każdego roku Minister RiRW informował CDR o kwotach wydatków budżetowych zaplanowanych w projekcie ustawy budżetowej na dany rok. Stosownie do art. 143 ust. 2 uofp, w terminie do dnia 1 grudnia każdego roku Ministerstwo RiRW otrzymywało z CDR projekty planów finansowych, zgodne z wielkościami przewidzianymi w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. Projekty tych planów były pozytywnie zaopiniowane przez działającą przy CDR Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego. Zmiany planu finansowego Centrum dokonywane były zgodnie z przepisami art. 52 ust. 2 i 3 uofp.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonywania przez Ministra RiRW wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego CDR, stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie gospodarki finansowej. Minister RiRW otrzymywał wyniki przeprowadzonych badań, a we wszystkich latach objętych kontrolą ocena w tym zakresie była pozytywna.

Minister RiRW terminowo zatwierdzał roczne sprawozdania finansowe CDR, tj. w ciągu sześciu miesięcy od dnia bilansowego.

W latach 2010–2013 (I półrocze) MRiRW przeprowadziło w CDR trzy kontrole w zakresie: przestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących kontroli dokonywania wydatków w ramach kontroli zarządczej (2010 r.), ochrony przeciwpożarowej (2010 r.) oraz wykonywania zadań obronnych (2011 r.). Zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

Do Ministra RiRW złożono 25 odwołań osób skreślonych z listy akredytowanych doradców. W dwóch przypadkach osoby odwołane zgłosiły skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). W jednym przypadku WSA uchylił decyzję dyrektora CDR, a w drugim przypadku utrzymał decyzję w mocy.

Nadzór Ministra RiRW nad CDR w zakresie wykonywania kontroli akredytowanych podmiotów oraz prawidłowości realizacji planu finansowego został opisany w rozdziałach 3.3.2 i 3.3.4.

W CDR określono wymogi i zasady bieżącej kontroli działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Centrali oraz podległych jej Oddziałów w: Krakowie, Poznaniu i Radomiu. Podczas kontroli stwierdzono, że dokumentacja dotycząca przeprowadzonych kontroli wewnętrznych w latach 2010–2013 (I półrocze) nie była zgodna z wymogami „Instrukcji w sprawie zasad i trybu prowadzenia kontroli wewnętrznej w Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie”⁸⁸, bowiem nie z każdej kontroli sporządzano protokoły⁸⁹ i wystąpienia pokontrolne. W CDR nie było obowiązku sporządzania sprawozdania rocznego stanowiącego podsumowanie przeprowadzonych kontroli wewnętrznych i realizacji planu kontroli.

Przyczyną braku dokumentacji odzwierciedlającej faktyczne wykonanie kontroli wewnętrznych w CDR był w ocenie NIK niedostateczny nadzór Dyrektora CDR nad Działem Kadr i Organizacji Pracy, zobowiązanego do analizy planów i sprawozdań z kontroli wewnętrznej poszczególnych Oddziałów CDR oraz komórek organizacyjnych Centrali, a także bieżące informowanie Dyrektora o stanie realizacji planów kontroli wewnętrznej.

⁸⁸ Wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora CDR nr 11/05 z 17 marca 2005 r.

⁸⁹ Spośród 242 zaplanowanych kontroli wewnętrznych, sporządzono 123 protokoły kontroli.

W trakcie kontroli NIK, Dyrektor CDR polecił dyrektorom oddziałów i kierownikom komórek organizacyjnych Centrali, m.in. przeprowadzanie kontroli wewnętrznych oraz sporządzanie w tym zakresie stosownej dokumentacji – zgodnie z obowiązującą „Instrukcją...”.

W latach 2010–2013 (I półrocze) MRiRW przeprowadziło w CDR kontrolę przestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących kontroli dokonywania wydatków w ramach kontroli zarządczej. W wyniku kontroli wskazano m.in. na konieczność zapewnienia zgodności treści upoważnień udzielonych dyrektorom Oddziałów z obowiązującym regulaminem organizacyjnym CDR w zakresie dysponowania środkami i funduszami oraz zwiększenie nadzoru nad prawidłowością dokonywania kontroli formalno-rachunkowej faktur dokumentujących wydatki związane z zakupem usług dotyczących wyżywienia uczestników szkoleń i kursów organizowanych przez CDR.

W latach 2010–2013 (I półrocze), wykonywanie zadań w kontrolowanych Ośrodkach było objęte kontrolami wewnętrznymi. Dotyczyły one m.in. prawidłowości wykonywania i nadzoru nad prowadzeniem usług doradczych, prawidłowości planowania i przeprowadzania szkoleń, rozliczania czasu pracy, jakości dokumentowania wykonywanych zadań, prowadzenia gospodarki magazynowej. Łącznie w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 400 wewnętrznych kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano zalecenia pokontrolne.

Działalność Ośrodków była kontrolowana także przez podmioty zewnętrzne, w tym m.in. przez Urzędy Wojewódzkie, Urzędy Marszałkowskie, Urzędy Kontroli Skarbowej, FAPA, Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz organy nadzoru budowlanego. W latach 2010–2013 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 164 kontrole, w tym 25 kontroli zostało przeprowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie, podczas których nieprawidłowości stwierdzono w pięciu Ośrodkach.

Nieprawidłowości stwierdzane przez zewnętrzne kontrole w poszczególnych WODR dotyczyły m.in. nieprowadzenia odrębnej ewidencji środków pochodzących z dotacji budżetowych, ewidencji dowodów księgowych, umarzania wierzytelności, wykorzystania samochodów służbowych do celów prywatnych. Zalecenia i wnioski pokontrolne wystosowane po przeprowadzonych kontrolach zostały zrealizowane.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została poprzedzona analizą stanu prawnego i analizą dostępnych dokumentów.

Założono, że badania kontrolne będą polegały głównie na analizie dokumentacji kontrolowanych jednostek, w tym dokumentacji dotyczącej realizowanych zadań z zakresu doradztwa rolniczego oraz dokumentacji dotyczącej wykorzystania dotacji budżetowych i wykonywanych odpłatnie usług.

Ocenie poddano także działania podejmowane przez jednostki doradztwa rolniczego i MRiRW w związku z planowanymi zmianami Wspólnej Polityki Rolnej w nowej perspektywie 2014–2020.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli koordynowanej przez Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi uczestniczyły cztery delegatury NIK. Nie korzystano z pomocy biegłych ani specjalistów.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w Ministerstwie Finansów, Urzędach Wojewódzkich i Urzędach Marszałkowskich.

W kontroli wykorzystano badanie ankietowe skierowane do ponad 18 tys. rolników, na które odpowiedziało blisko 10% ankietowanych. Wyniki tych badań posłużyły określeniu stopnia zapotrzebowania na doradztwo rolnicze prowadzone przez WODR i jego przydatności dla gospodarstw rolnych.

Nie złożono zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniach pokontrolnych ocen, uwag i wniosków.

W wyniku kontroli sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych, w tym po jednym wniosku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i do dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego oraz 18 wniosków do skontrolowanych WODR.

Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioskowano o wzmocnienie nadzoru nad CDR w zakresie gospodarki finansowej.

Do Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego wnioskowano o nienaruszanie zasad sporządzania i realizacji planu finansowego.

Wnioski skierowane do Dyrektorów WODR dotyczyły:

- 1) sporządzania rocznych programów działalności i sprawozdań z realizacji zadań w sposób umożliwiający ich identyfikację z zadaniami i usługami określonymi w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego,
- 2) starannego opracowywania sprawozdań z realizacji programów działalności, rzetelnego przedstawiania i weryfikowania danych w sprawozdaniach z realizacji zadań i sprawozdaniach z realizacji planu finansowego,
- 3) prowadzenia analiz przemian w zakresie poziomu i jakości produkcji rolniczej oraz funkcjonowania gospodarstw rolnych,
- 4) stosowania cen na usługi odpłatne ujęte w art. 4 ust. 4 o jdr po wcześniejszym ich zaopiniowaniu przez Radę Społeczną i zatwierdzeniu przez Zarząd Województwa,
- 5) prowadzenia na bieżąco ksiąg rachunkowych,
- 6) prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymywanych z dotacji celowych budżetu państwa, dostosowania polityki rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ustawy o rachunkowości, księgowania dowodów zgodnie z przyjętymi zasadami w polityce rachunkowości, określenia zasad ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz, wynikających z treści art. 71 ust. 2 ustawy o rachunkowości,

- 7) wprowadzenie rejestru zawartych umów najmu, wynajmu i dzierżawy,
- 8) dochodzenia należności cywilnoprawnych bez zbędnej zwłoki.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego poinformowali o realizacji wniosków. Odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne przekazali również dyrektorzy WODR. Według stanu na dzień 15 maja 2014 r., spośród 20 sformułowanych wniosków 18 zostało zrealizowanych, a dwa są w trakcie realizacji.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 696,0 tys. zł i stanowią kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, z czego:

- 544 tys. zł – w wyniku zaciągnięcia zobowiązania (pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację inwestycji dotyczącej termomodernizacji budynku) nieujętego w planie finansowym na 2012 r. jak i 2013 r.,
- 152 tys. zł – z tytułu przekroczenia kosztów na wynagrodzenia pozostałe (bezosobowe) ustalonych w planie finansowym na 2012 r.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Obowiązujący w Polsce system publiczny doradztwa rolniczego oparty jest o przepisy prawa europejskiego i krajowego.

W okresie objętym kontrolą prowadzenie systemu doradztwa rolniczego było określone w art. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, zgodnie z którym państwa członkowskie prowadzą system doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem przez jeden lub większą liczbę wyznaczonych organów lub przez podmioty prywatne. W rozporządzeniu tym określono, że system doradztwa będzie obejmował co najmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W systemie doradztwa rolniczego rolnicy mogli uczestniczyć na zasadzie dobrowolności. Ponadto określono, iż przed dniem 31 grudnia 2010 r. Komisja przedkłada Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania systemu doradztwa rolniczego⁹⁰.

Warunki wsparcia dla rolników korzystających z usług doradczych regulowało rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

Po zakończeniu kontroli w dniu 17 grudnia 2013 r. zostały wydane m.in. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013, 1306/2013 i 1310/2013, które – z uwagi na zakres reformy WPR – zastąpiły rozporządzenia nr 73/2009 i 1698/2005.

Organizacja, zadania i zasady działania jednostek doradztwa rolniczego określone zostały w ustawie o jdr. Zgodnie z art. 2 ust. 2b tej ustawy zadaniem CDR i ośrodków wojewódzkich jest prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich.

Jednostki doradztwa rolniczego, stosownie do art. 9 pkt 14 uofp, należą do sektora finansów publicznych i prowadzą rachunkowość zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości (art. 11 ust. 4 ustawy o jdr).

Obowiązujące od 1 stycznia 2013 r. zmiany w ustawie o jdr oprócz zmiany w zakresie podległości WODR dotyczyły także: składu Rady Społecznej w ośrodkach wojewódzkich (art. 9 ust. 5, pkt 2 lit. a, c, d, e), możliwości otrzymywania przez ośrodki wojewódzkie dotacji podmiotowej z budżetu samorządu terytorialnego na zadania określone w art. 4 ust. 2 (art. 11 ust. 3a), terminów składania zarządowi województwa sprawozdania z rocznego programu działalności przez dyrektora jdr (art. 12 ust. 1, pkt 2) oraz przedkładania tego sprawozdania przez zarząd województwa sejmikowi województwa (art. 12 ust. 1b). Ponadto, w zmienionej ustawie określono, że przedstawiciele rad społecznych wybrani na podstawie przepisów dotychczasowych, pełnią swoje funkcje do dnia wyboru nowych przedstawicieli. Dotychczasowe statuty wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego nadane przez właściwe sejmiki województw zachowują moc do dnia wejścia w życie statutów wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego nadanych przez właściwe zarządy województw.

⁹⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 zostało opracowane w dniu 15 listopada 2010 r.

Jednostka doradztwa rolniczego prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach środków pochodzących z dotacji budżetowych, przychodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności gospodarczej i innych przychodów (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o jdr). Podstawą gospodarki finansowej jdr jest plan finansowy, sporządzany zgodnie z ustawą o utworzeniu jdr oraz uofp (art. 30 ust. 2 i 3 uofp).

Stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy o jdr, dyrektor jednostki doradztwa rolniczego opracowuje roczny program działalności tej jednostki oraz projekt rocznego planu finansowego.

Program działalności jednostki doradztwa rolniczego przekazywany jest przez jej dyrektora, po zaopiniowaniu przez Radę Społeczną (art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o jdr), do zatwierdzenia organowi, któremu ta jednostka podlega, w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, na który program został sporządzony (art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o jdr). Sprawozdanie z realizacji tego programu dyrektor przedkłada, po zaopiniowaniu przez Radę Społeczną (art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o jdr), do zatwierdzenia organowi, któremu ta jednostka podlega, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, który sprawozdanie obejmuje – do 2012 r. był to dzień 31 stycznia (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o jdr).

Projekt planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego jest opracowywany przez jej dyrektora, opiniowany przez Radę Społeczną (art. 9 ust. 3, pkt 1 ustawy o jdr), przedkładany do zatwierdzenia organowi, któremu ta jednostka podlega i po zatwierdzeniu przekazywany jest Ministrowi Finansów w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej (art. 12 ust. 1a ustawy o jdr).

Stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej⁹¹ (zwanym dalej rozporządzeniem MF), plan finansowy jednostek doradztwa rolniczego jest opracowywany, opiniowany, zatwierdzany oraz zmieniany w trybie przepisów ustawy o jdr. Ustawa o jdr nie określa trybu zatwierdzania planu finansowego oraz jego zmian.

Przepisy określone w art. 12 ust. 1a ustawy o jdr wprowadzono z dniem 29 grudnia 2006 r., gdy wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego były państwowymi jednostkami organizacyjnymi podległymi wojewodom. Z dniem 1 sierpnia 2009 r. stały się one samorządowymi osobami prawnymi. Zgodnie z art. 30 ust. 4 uofp, projekty planów finansowych państwowych osób prawnych są przekazywane Ministrowi Finansów w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. Wydawane corocznie przez Ministra Finansów na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia regulujące szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok (tzw. noty budżetowe), nie obejmują kwestii sporządzania planów finansowych samorządowych osób prawnych⁹².

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego, Dz.U. Nr 223, poz. 1780. Zgodnie z § 9 tego rozporządzenia przepis § 5 dotyczący planu finansowego ośrodków wojewódzkich ma zastosowanie po raz pierwszy do sporządzania i wykonywania planu finansowego na 2011 r. Do sporządzania i wykonywania planu finansowego na 2010 r. stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 sierpnia 2007 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego (Dz.U. Nr 162, poz. 1149).

⁹² Rozporządzenia MF wydane na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych obejmują kwestie sporządzania projektów rocznych planów finansowych samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego), dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia MF, ośrodki wojewódzkie przedkładają sprawozdania z wykonania planu finansowego do zatwierdzenia zarządowi województwa (wcześniej sejmikowi województwa)⁹³. Zatwierdzone sprawozdanie z wykonania planu finansowego, ośrodki wojewódzkie przesyłają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi oraz właściwemu wojewodzie, w terminie do dnia 10 maja roku następującego po roku, który obejmuje sprawozdanie.

Stosownie do § 7 ust. 3 rozporządzenia MF, roczne sprawozdanie finansowe jest przekazywane przez Centrum Doradztwa oraz ośrodki wojewódzkie do zatwierdzenia odpowiednio Ministrowi RiRW albo zarządowi województwa (sejmikowi województwa).

Zakres nieodpłatnie wykonywanych zadań przez jdr określony został w art. 4 ust. 1, 1a i 2 ustawy o jdr. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o jdr, zarówno Centrum jak i wojewódzkie ośrodki mogą wykonywać usługi odpłatne.

Wysokość wynagrodzenia za wykonywanie usług odpłatnych określa cennik zatwierdzany, na wniosek dyrektora jednostki doradztwa rolniczego, po zaopiniowaniu przez Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego działającą przy jednostce doradztwa rolniczego, przez organ, któremu ta jednostka podlega (art. 13 ust. 1 i 3 ustawy o jdr).

Przy realizacji zadań, jednostki doradztwa rolniczego współpracują z podmiotami wymienionymi w art. 5 ust. 2 ustawy o jdr.

Stosownie do art. 14 ustawy o jdr, organ któremu podlega jednostka doradztwa rolniczego, kontroluje i dokonuje oceny działalności jednostki oraz pracę jej dyrektora i Rady.

Ustawa o EFRROW określiła warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej, m.in. dla działań dotyczących prowadzenia szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, programu rolnośrodowiskowego, jak również korzystania z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (art. 5).

Zgodnie z art. 35 ust. 1 tej ustawy, jednostki doradztwa rolniczego są obowiązane do informowania o warunkach i trybie udzielania pomocy, prowadzenia szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte programem oraz doradzania w sporządzaniu dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy.

Zadania w zakresie prowadzenia szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte programem oraz doradzania w sporządzaniu dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy mogą być również realizowane przez inne podmioty spełniające wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szkoleń (...), co wynika z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁹⁴.

Stosownie do § 3 tego rozporządzenia, szkolenia są prowadzone przez:

- 1) Centrum Doradztwa Rolniczego dla działań:
 - a) „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” w zakresie dotyczącym usług doradczych świadczonych rolnikom,
 - b) „Program rolnośrodowiskowy”;

⁹³ Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2013 zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1000) „sejmik województwa” zastąpiono wyrazami „zarząd województwa”.

⁹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 173.

- 2) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi” – dla działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” w zakresie dotyczącym usług doradczych świadczonych posiadaczom lasów.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia, szkolenia są prowadzone na podstawie programu szkolenia.

Stosownie do § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, program szkolenia dla działań: „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” w zakresie dotyczącym usług doradczych świadczonych rolnikom oraz „Program rolnośrodowiskowy” opracowuje Centrum Doradztwa. Zakres tematyczny programów tych szkoleń wymaga zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (§ 5 ust. 3).

Program szkolenia dla działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” w zakresie dotyczącym usług doradczych świadczonych posiadaczom lasów opracowują Lasy Państwowe (§ 5 ust. 2).

Rozporządzenie określa także zasady prowadzenia przez Dyrektora Centrum list doradców, warunki skreślenia doradcy z listy, a także warunki, na podstawie których osoba skreślona z listy może ubiegać się o ponowny wpis (w § 13 – 15a).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o EFRROW, pomoc w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” jest przyznawana, jeżeli beneficjent w celu uzyskania tej pomocy korzystał z usług doradczych świadczonych przez:

- 1) wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego;
- 2) izbę rolniczą;
- 3) podmiot, który uzyskał akredytację ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Rodzaje usług doradczych oraz stawki opłat za te usługi zostały określone w załącznikach do rozporządzenia.

Akredytacja podmiotów świadczących usługi doradcze – stosownie do przepisów art. 36 ust. 2 ustawy o EFRROW – jest udzielana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w drodze decyzji po spełnieniu warunków określonych m.in. w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie akredytacji (...).

Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie akredytacji (...), minister właściwy do spraw rozwoju wsi prowadzi wykaz podmiotów, którym udzielono akredytacji. Wykaz ten zamieszczany jest na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (§ 7 ust. 2 rozporządzenia).

Centrum Doradztwa Rolniczego, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o EFRROW, przeprowadza kontrole w zakresie spełniania przez podmioty akredytowane warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji oraz przestrzegania warunków dotyczących świadczenia usług doradczych objętych udzieloną akredytacją.

Czynności w ramach tych kontroli są wykonywane przez osoby posiadające imienne upoważnienie do ich wykonywania, wydane przez Dyrektora CDR stosownie do art. 37 ust. 2 ustawy o EFRROW.

5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie

Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie

Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach

Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie

Delegatura NIK w Bydgoszczy

Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie

Delegatura NIK w Gdańsku

Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Gdańsku

Delegatura NIK w Lublinie

Lubelski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Końskowoli

Delegatura NIK w Poznaniu

Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Poznaniu

5.3. Wykaz ocen skontrolowanych jednostek⁹⁵

Nazwa kontrolowanej jednostki	Ocena kontrolowanej jednostki ⁹⁵
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Pozytywna
Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie	Pozytywna
Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie	Pozytywna
Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Gdańsku	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Lubelski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Końskowoli	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Poznaniu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

⁹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Nazwa kontrolowanej jednostki	Kierownik jednostki kontrolowanej
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Marek Sawicki – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r.; Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów, zastępujący Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 27 lipca 2012 r. do 31 lipca 2012 r.; Stanisław Kalemba – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 31 lipca 2012 r. do 17 marca 2014 r.
Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie	Krzysztof Mościcki – od 15 czerwca 2009 r.
Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie	Andrzej Kamasa – od dnia 22 sierpnia 2013 r.; Sylwester Grotkowski – od 18 sierpnia 2008 r. do 18 sierpnia 2013 r.
Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach	Jarosław Mostowski – od 30 marca 2011 r.; Dariusz Okła – od 21 kwietnia 2008 r. do 24 marca 2011 r.
Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie	Jan Zalewski – od 16 grudnia 2011 r.; Mariusz Cylik od 29 lipca 2009 r. do 16 grudnia 2011 r.
Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie	Roman Sass – od 18 lutego 1991 r.
Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Gdańsku	Stanisława Aldona Łoś – od 9 maja 2005 r. do 8 maja 2010 r.; Grzegorz Świtła – od 9 maja 2010 r. do 31 stycznia 2011 r.; Andrzej Okrój p.o. dyrektora – od 1 lutego 2011 r. do 30 kwietnia 2011 r.; Józef Sarnowski – od 1 maja 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r.; Krzysztof Pałkowski p.o. dyrektora – od 1 września 2012 r. do 31 października 2012 r.; Aleksander Mach – od 1 listopada 2012 r.
Lubelski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Końskowoli	Antoni Skrabucha – od 1 stycznia 2013 r.; Tadeusz Solarski – od 1 maja 2008 r.
Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Poznaniu	Marek Lorych – od 4 kwietnia 2005 r. do 1 grudnia 2010 r.; Ryszard Jaworski – p.o. dyrektora od 1 grudnia 2010 r., a od 11 marca 2011 r. powołany na stanowisko dyrektora WODR.

5.5. Zestawienia tabelaryczne

Tabela 1. Zestawienie przychodów i kosztów WODR w latach 2010–2012 (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Kujawsko-Pomorski				Lubelski			Łódzki				Mazowiecki				Podlaski			
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	
1	2	3	4	5	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19				
I.	Przychody ogółem	21 979.3	23 323.5	22 119.2	21 475.0	23 074.0	22 878.0	16 297.5	17 334.0	16 631.0	31 753.0	33 350.0	35 070.0	14 263.0	16 577.0	17 075.0				
1.	Dotacja z budżetu państwa	9 550.0	9 770.0	9 770.0	13 137.0	13 103.0	13 108.0	10 808.0	10 808.0	10 808.0	18 428.0	18 808.0	18 808.0	6 901.0	7 060.0	7 155.0				
1.1.	Celowa	9 550.0	9 770.0	9 770.0	13 115.0	13 080.0	13 080.0	10 808.0	10 808.0	10 808.0	18 428.0	18 808.0	18 808.0	6 901.0	7 060.0	7 155.0				
1.2.	podmiotowa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
1.3.	przedmiotowa	-	-	-	22.0	23.0	28.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
2.	Środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sfp	962.7	5 116.4	3 794.9	-	-	-	2 359.9	2 592.0	2 580.0	1 027.0	2 358.0	2 174.0	-	-	-				
3.	Środki otrzymane z UE	30.5	112.1	157.8	46.0	805.0	1 334.0	-	-	-	5 411.0	5 148.0	5 917.0	2 251.0	2 875.0	3 431.0				
4.	Przychody finansowe (dywidendy i udziały w zysku, odsetki i inne)	90.0	187.3	294.8	143.0	151.0	177.0	12.3	6.0	7.0	237.0	203.0	383.0	60.0	74.0	85.0				
5.	Przychody z działalności gospodarczej	10 124.1	7 966.1	7 892.1	7 353.0	8 701.0	7 531.0	2 833.8	3 635.0	3 053.0	6 434.0	6 711.0	6 959.0	4 589.0	6 434.0	5 204.0				
6.	Pozostałe przychody	1 222.0	171.6	209.5	796.0	314.0	728.0	283.5	293.0	183.0	216.0	122.0	1 116.0	462.0	134.0	1 200.0				
II	Koszty ogółem (w tym:)	19 002.6	22 412.9	21 251.8	21 731.0	22 369.0	21 964.0	15 706.5	16 670.0	16 704.0	29 473.0	31 686.0	32 657.0	14 064.0	15 545.0	16 869.0				
1.	Koszty wg rodzaju	18 496.7	22 378.1	21 192.8	21 197.0	21 878.0	21 413.0	15 466.4	16 577.0	16 626.0	29 473.0	31 681.0	32 651.0	14 024.0	15 101.0	16 475.0				
1.1.	amortyzacja	298.5	316.1	327.0	746.0	522.0	417.0	345.4	234.0	345.0	560.0	546.0	522.0	431.0	290.0	265.0				
1.2.	materiały i energia	1 839.9	1 122.1	1 303.5	1 378.0	1 712.0	1 527.0	1 164.4	1 025.0	1 187.0	2 603.0	2 546.0	2 975.0	1 108.0	1 082.0	1 246.0				
1.3.	remonty	151.7	147.4	166.9	131.0	99.0	65.0	85.4	121.0	98.0	124.0	152.0	212.0	16.0	16.0	20.0				
1.4.	pozostałe usługi obce	1 622.6	3 746.0	3 280.3	1 147.0	1 199.0	1 471.0	1 049.3	1 481.0	1 376.0	2 386.0	2 546.0	2 931.0	1 761.0	1 693.0	2 675.0				
1.5.	podatki i opłaty	367.2	287.7	237.3	402.0	420.0	441.0	256.1	216.0	183.0	816.0	935.0	870.0	257.0	286.0	211.0				
1.6.	wynagrodzenia	10 975.6	13 256.8	12 317.8	13 607.0	14 349.0	13 820.0	9 963.3	10 766.0	10 506.0	18 463.0	20 081.0	19 816.0	8 409.0	9 557.0	9 570.0				
1.7.	ubezpieczenia społeczne i inne	2 068.5	2 495.3	2 577.5	2 779.0	2 812.0	2 957.0	2 047.3	2 166.0	2 309.0	3 676.0	3 923.0	4 238.0	1 681.0	1 839.0	2 123.0				
1.8.	świadczenia	1 172.6	1 006.8	982.4	1 007.0	765.0	715.0	555.3	568.0	622.0	845.0	952.0	1 091.0	361.0	338.0	365.0				
2.	pozostałe	5.4	2.9	6.2	-	1.0	113.0	-	-	-	-	-	-	-	-	19.0				
3.	Koszty finansowe	500.5	31.9	52.8	534.0	490.0	438.0	240.1	93.0	78.0	6.0	5.0	6.0	40.0	444.0	375.0				
II a	Koszty finansowane z dotacji celowej ogółem	9 770.0	9 770.0	9 770.0		13 080.0	13 080.0		10 808.0	10 808.0		18 808.0	18 808.0		7 060.0	7 155.0				
IV	Wynik finansowy (zysk/strata)	1 880.2	1 633.0	1 094.8	- 266.0	689.0	519.0	407.7	710.0	23.0	2 274.0	926.0	972.0	199.0	1 032.0	206.0				
VI	Wynik netto	1 848.8	1 605.1	1 062.1	- 289.0	371.0	358.0	387.2	696.0	16.0	2 274.0	926.0	970.0	184.0	1 010.0	186.0				
VII	Wydatki majątkowe	391.9	610.6	300.8	158.0	530.0	2 029.0	131.0	283.0	252.0	192.0	102.0	118.0	85.0	753.0	138.0				
	Dane uzupełniające																			
I	Aktywa	9 729.6	10 422.2	11 504.2	15 574.0	15 697.0	16 079.0	7 587.4	8 063.0	7 891.0	7 587.0	11 666.0	13 318.0	4 229.0	5 759.0	4 997.0				
1.	aktywa trwałe	2 666.4	2 957.3	2 927.2	9 147.0	10 011.0	10 552.0	5 113.1	5 147.0	5 049.0	7 587.0	11 666.0	13 318.0	2 617.0	3 139.0	2 981.0				
2.	aktywa obrotowe	7 063.2	7 464.9	8 577.0	6 427.0	5 686.0	5 527.0	2 474.3	2 916.0	2 842.0	7 587.0	11 666.0	13 318.0	1 612.0	2 620.0	2 016.0				
4.	zobowiązania wymagalne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.0	-	-	-	-	-				
5.	należności krótkoterminowe wymagalne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
III	Liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty	247	251	255	419	415	406	293	298	293	599	571	563	252	246	251				

Tabela 1 Zestawienie przychodów i kosztów WODR w latach 2010–2012 (w tys. zł) cd

Lp.	Wyszczególnienie	Pomorski			Świętokrzyski			Wielkopolski			Ogółem WODR w Polsce		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
I	Przychody ogółem	20 651.0	18 484.0	17 874.0	11 996.0	11 830.0	12 193.0	27 448.1	25 645.0	26 102.0	269 762.1	280 316.7	275 828.9
1.	Dotacja z budżetu państwa	11 149.0	10 607.0	9 190.0	7 853.0	7 853.0	7 853.0	15 159.0	15 659.0	15 660.0	155 802.0	156 283.0	155 269.0
1.1.	Celowa	11 149.0	10 607.0	9 190.0	7 853.0	7 853.0	7 853.0	15 159.0	15 659.0	15 660.0	155 773.0	156 250.0	155 222.0
1.2.	podmiotowa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.3.	przedmiotowa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29.0	33.0	47.0
2.	Środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sfp	288.0	38.0	230.0	-	-	-	673.8	383.0	105.0	12 245.1	20 627.1	14 277.7
3.	Środki otrzymane z UE	1 239.0	728.0	1 247.0	-	917.0	1 484.0	4 458.1	4 613.0	4 948.0	13 740.6	16 321.1	20 896.8
4.	Przychody finansowe (dywidendy i udziały w zysku, odsetki i inne)	15.0	60.0	68.0	3.0	19.0	21.0	248.1	334.0	359.0	1 084.0	1 412.6	1 893.4
5.	Przychody z działalności gospodarczej	7 784.0	6 965.0	6 976.0	2 807.0	2 907.0	2 656.0	5 190.8	4 300.0	4 738.0	79 369.3	79 515.8	78 030.8
6.	Pozostałe przychody	176.0	86.0	163.0	1 333.0	134.0	179.0	1 718.3	356.0	292.0	7 521.1	6 157.1	5 748.2
II.	Koszty ogółem (w tym:)	19 641.0	17 852.0	17 617.0	11 358.0	12 044.0	12 408.0	26 019.6	24 942.0	25 759.0	257 179.9	270 203.1	270 021.3
1.	Koszty wg rodzaju	19 234.0	17 823.0	17 299.0	11 086.0	12 026.0	12 391.0	25 797.4	24 911.0	25 537.0	254 048.8	268 067.2	267 221.3
1.1.	amortyzacja	400.0	467.0	418.0	387.0	383.0	303.0	464.7	438.0	631.0	5 714.9	5 398.5	5 608.6
1.2.	materiały i energia	2 120.0	2 232.0	1 834.0	760.0	819.0	853.0	1 915.0	1 615.0	1 770.0	20 801.0	20 258.1	20 790.8
1.3.	remonty	24.0	110.0	66.0	-	109.0	69.0	189.3	161.0	173.0	2 841.7	1 993.8	2 279.4
1.4.	pozostałe usługi obce	3 050.0	2 445.0	1 962.0	701.0	655.0	765.0	1 515.7	1 620.0	1 893.0	19 734.2	24 868.9	24 959.5
1.5.	podatki i opłaty	297.0	273.0	234.0	140.0	153.0	117.0	763.7	711.0	687.0	4 978.2	4 989.2	4 133.3
1.6.	wynagrodzenia	10 733.0	9 870.0	10 078.0	7 353.0	8 052.0	8 205.0	16 150.1	16 144.0	15 729.0	158 937.5	168 711.3	164 927.5
1.7.	ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	1 970.0	1 848.0	2 015.0	1 502.0	1 583.0	1 770.0	3 225.3	3 171.0	3 445.0	31 574.8	33 028.0	35 406.6
1.8.	pozostałe	640.0	578.0	692.0	243.0	272.0	309.0	1 573.6	1 051.0	1 209.0	9 466.5	8 819.4	8 659.6
2.	Koszty finansowe	16.0	1.0	11.0	-	1.0	3.0	10.2	5.0	79.0	56.9	46.5	338.1
3.	Pozostałe koszty	391.0	28.0	307.0	272.0	17.0	14.0	212.0	26.0	143.0	3 074.0	2 089.4	2 462.0
II a	Koszty finansowane z dotacji celowej ogółem	10 592.0	9 190.0	9 190.0	7 853.0	7 853.0	7 853.0	15 659.0	15 659.0	15 660.0	-	155 968.0	154 642.0
IV	Wynik finansowy (zysk/strata)	1 010.0	632.0	257.0	638.0	29.0	2.0	1 428.5	732.0	242.0	10 642.5	8 957.3	3 881.8
VI	Wynik netto	960.0	607.0	230.0	457.0	26.0	2.0	1 216.7	674.0	115.0	10 343.1	8 381.8	3 349.1
VII	Wydatki majątkowe	72.0	185.0	272.0	124.0	200.0	11.0	52.9	495.0	387.0	2 055.6	6 187.5	6 472.1
I	Dane uzupełniające	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aktywa													
1.	aktywa trwałe	6 623.0	6 880.0	6 950.0	4 610.0	3 797.0	3 712.0	15 907.2	15 824.0	16 496.0	114 239.8	124 767.2	128 594.9
2.	aktywa obrotowe	3 962.0	4 700.0	5 035.0	2 826.0	2 756.0	2 551.0	7 910.0	7 967.0	7 719.0	64 199.0	67 846.2	68 440.9
4.	zobowiązania wymagalne	2 661.0	2 180.0	1 830.0	1 784.0	1 041.0	1 161.0	7 997.2	7 857.0	8 777.0	50 592.7	56 920.9	60 069.1
5.	należności krótkoterminowe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	179.0	-	1.0
III.	Liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty	242	242	237	221	220	223	486	480	451	4 534	4 461	4 404

*) Dane na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planów finansowych WODR.

Tabela 2. Finansowe wskaźniki działalności WODR w 2012 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego									Ogółem WODR
		Kujawsko-Pomorski	Lubelski	Łódzki	Mazowiecki	Podlaski	Pomorski	Świętokrzyski	Wielkopolski		
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1.	Wykonanie zaplanowanych przychodów (w %)	99,6	100,5	97,6	103,8	104,0	99,3	100,2	100,5	x	
2.	Wykonanie zaplanowanych kosztów (w %)	97,0	99,2	98,2	90,7	103,2	95,9	99,3	100,0	x	
3.	Stosunek przychodów ogółem do kosztów ogółem (w %)	104,1	104,2	99,6	107,4	101,2	101,5	98,3	101,3	102,2	
4.	Udział dotacji w przychodach ogółem (w %)	44,2	57,3	65,0	53,6	41,9	51,4	64,4	60,0	56,3	
5.	Wysokość przychodu ogółem na jednego pracownika WODR (w tys. zł)	86,7	56,3	56,8	62,3	68,0	75,4	54,7	57,9	62,6	
6.	Wysokość przychodów po odliczeniu dotacji na jednego pracownika WODR (w tys. zł)	48,4	24,1	19,9	28,9	39,5	36,6	19,5	23,2	27,4	
7.	Kwota przychodu z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej	7 521,0	7531,0	3 053,0	6 517,1	4 767,0	6 311,0	2 655,7	8 197,6	X	
8.	Udział przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej w przychodach ogółem (w %)	34	33	18	19	28	35	22	31	X	
9.	Wysokość przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej na jednego pracownika merytorycznego (w tys. zł)	40	25	13	14	23	39	16	21	X	
10.	Wysokość przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej na jednego pracownika WODR (w tys. zł)	29	19	11	12	19	27	12	18	X	
11.	Wielkość kosztów finansowanych z dotacji do kosztów ogółem (w %)	46,0	59,6	64,7	57,6	42,4	52,2	63,3	60,8	57,3	

Tabela 3. Wartość bilansowa nieruchomości WODR na koniec 2012 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego							
	Kujawsko-Pomorski	Lubelski	Mazowiecki	Podlaski	Pomorski	Świętokrzyski	Wielkopolski	Razem
1	2	3	5	6	7	8	9	10
Wartość gruntów	86,2	1 727,4	4 220,0	704,1	905,9	1 159,0	1 618,2	10 420,8
Wartość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej o wodnej	1 807,8	5 795,5	9 261,0	1 954,0	2 352,0	1 086,0	5 421,6	27 677,9

Tabela 4. Wybrane wskaźniki dotyczące wykonania zadań i usług WODR w 2012 r.⁹⁶

Wyszczególnienie	Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego							
	Kujawsko-Pomorski	Lubelski	Łódzki	Mazowiecki	Podlaski	Pomorski	Świętokrzyski	Wielkopolski
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wykonanie zaplanowanych szkoleń dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich (w %)	98,0	119,6	114,3	103,0	113,8	98,9	101,5	94,8
Liczba gospodarstw pow. 1 ha wg GUS ⁹⁶	64 770	177 525	130 241	234 503	80 873	40 035	92 654	123 228
Liczba gospodarstw na 1 pracownika merytorycznego	341	590	547	519	391	249	572	323
Odsetek gospodarstw rolnych objętych usługami	34,0%	47,0%	45,0%	64,0%	55,0%	48,0%	87,0%	65,0%
Odsetek pracowników administracyjnych w liczbie pracowników ogółem	23,5%	25,1%	16,0%	17,9%	15,9%	30,1%	25,1%	13,9%

⁹⁶ Rocznik statystyczny rolnictwa 2013 r.

Tabela 5. Zatrudnienie i wynagrodzenie w WODR na koniec 2012 r.

Wyszczególnienie	Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego							
	Kujawsko-Pomorski	Lubelski	Łódzki	Mazowiecki	Podlaski	Pomorski	Świętokrzyski	Wielkopolski
	2	3	4	5	6	7	8	9
1								
Przeciętne zatrudnienie w osobach w przeliczeniu na pełne etaty, w tym:	255	406	290	563	251	237	223	448
Kadra zarządzająca (dyrektorzy, wicedyrektorzy i główny księgowy)	5	3	6	10	4	5	5	4
Pracownicy administracyjni	60	102	47	101	40	71,5	56	62
Pracownicy merytoryczni – ogółem	190	301	237	452	207	160,5	162	382
w Centrali i oddziałach WODR	56,5	74	62	169	47	130	53	56
w RZD	133,6	227	237	283	160	101	109	326
Wynagrodzenia osobowe (w tys. zł)	11 184	12 605	10 506	19 396	9 098	10 078	7 522	15 456
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na etat (w tys. zł)	3,7	2,6	3,0	2,9	3,0	3,5	2,8	2,9

Tabela 6. Struktura gospodarstw objętych badaniem ankietowym korzystających z doradztwa rolniczego

Powierzchnia gospodarstw	Odsetek gospodarstw (w %)			
	Uczestniczących w ankiecie	Korzystających z doradztwa WODR	Nie korzystających z doradztwa WODR	Korzystających z usług innych podmiotów i nie korzystających z doradztwa WODR
do 5 ha	49,2	28,8	60,7	31,9
5,1 – 20,0 ha	31,4	37,2	28,0	33,0
20,1 – 50,0 ha	9,1	16,1	5,0	13,5
powyżej 50 ha	10,3	16,9	6,3	21,6

5.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli

1. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 474).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).
5. Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).
6. Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).
7. Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).
8. Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013, poz. 173).
11. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.).
12. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M. P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą pracownikom jednostek doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 6, poz. 49 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie ramowego statutu wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 211, poz. 1634 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji osób ubiegających się o stanowisko dyrektora jednostki doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 192, poz. 1488).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 223, poz. 1780 ze zm.).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628).
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 89, poz. 546 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz. U. Nr 89, poz. 545 ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do wykonywania czynności w ramach kontroli podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 216, poz. 1375).
26. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 listopada 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 196, poz. 1514).
27. Zarządzenie Nr 27 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2008 r. w sprawie nadania statutu Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (Dz. Urz. MRiRW Nr 27, poz. 34).
28. Uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020” (M.P. z 2012 r., poz. 839).

Akty prawa UE

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, nr (WE) 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. U. UE L Nr 270 z 21 października 2003, s. 1 ze zm.).
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L Nr 277 z 21 października 2005, s. 1 ze zm.), uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487 ze zm.).
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. U. UE L Nr 30 z 31 stycznia 2009, s. 16 ze zm.).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549 ze zm.).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 865)
7. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L Nr 368 z 23 grudnia 2006, s. 15 ze zm.).
8. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1580/2007 z dnia 21 grudnia 2007 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzeń Rady (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96 i (WE) nr 1182/2007 w sektorze owoców i warzyw (Dz. U. UE L Nr 350 z 31 grudnia 2007, s. 1 ze zm.), uchylone z dniem 22 czerwca 2011 r.

5.7. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Minister Finansów
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
14. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
15. Marszałkowie Województw
16. Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie