



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.003.03.2015
P/15/049

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/049 – System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Witold Brzychcy, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91300 z dnia 18 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Artur Witek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91305 z dnia 20 maja 2015 r. (dowód akta kontroli str. 5-6) 3. Joanna Szulowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91299 z dnia 18 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02–822 Warszawa, zwana dalej Agencją lub ARiMR.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gross, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 25 lutego 2013 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² organizację i funkcjonowanie w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³ systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych w obszarze informowania Komisji Europejskiej przez Polskę o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy⁴ oraz w obszarze obsługi postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)⁵.

¹ Wojciech Pomajda – Prezes ARiMR od 7 lipca 2003 r. do 18 października 2005 r., Marek Paweł Janiec – pełniący obowiązki Prezesa ARiMR od 18 października 2005 r. do 2 grudnia 2005 r., Elżbieta Kaufman-Suszko – pełniący obowiązki Prezesa ARiMR od 2 grudnia 2005 r. do 10 maja 2006 r., Mirosław Drygas – pełniący obowiązki Prezesa ARiMR od 10 maja 2006 r. do 12 września 2006 r., Grzegorz Spychalski – pełniący obowiązki Prezesa ARiMR od 12 września 2006 r. do 5 marca 2007 r., Prezes ARiMR od 6 marca 2007 r. do 7 maja 2007 r., Paweł Janusz Osuch – Prezes ARiMR od 14 maja 2007 r. do 26 lipca 2007 r., Leszek Drożdżel – Prezes ARiMR od 27 lipca 2007 r. do 22 stycznia 2008 r., Dariusz Wojtasik – Prezes ARiMR od 23 stycznia 2008 r. do 25 marca 2009 r., Tomasz Kołodziej – Prezes ARiMR od 23 marca 2009 r. do 20 września 2012 r., Zbigniew Banaszkiewicz – pełniący obowiązki Prezesa ARiMR od 21 września 2012 r. do 24 lutego 2013 r.

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

³ Zwana dalej ARiMR lub Agencją.

⁴ W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁵ W okresie od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2015 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają w szczególności działania Agencji dotyczące:

- opracowania i wdrożenia wewnętrznych procedur dotyczących realizacji zadań w zakresie informowania Komisji Europejskiej (KE) o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW);
- zapewnienia obsługi kadrowej systemu informowania KE o nieprawidłowościach i przeszkolenia pracowników w tym zakresie;
- realizacji zadań związanych z informowaniem KE o nieprawidłowościach oraz współpracy z instytucjami zaangażowanymi w ten proces;
- rzetelnej i terminowej realizacji zadań dotyczących postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach WPR oraz współpracy z jednostką koordynującą (Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi) w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych w obszarze informowania Komisji Europejskiej przez Polskę o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy

Opis stanu
faktycznego

1.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zgodnie z wytycznymi SION⁶ i PION⁷ wydanymi⁸ przez Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej⁹, została zobowiązana do wprowadzenia wewnętrznych procedur w zakresie informowania KE o nieprawidłowościach w ramach EFRG oraz EFRROW.

ARiMR stosowała w tym zakresie zatwierdzone trzy książki procedur (opracowane przez Departament Kontroli Wewnętrznej – DKW):

- KP-611-243-ARiMR¹⁰ *Przekazywanie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach*, która regulowała zasady i tryb przekazywania informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach,
- KP-611-257-ARiMR/1/z¹¹ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Procedury raportowania nieprawidłowości dla podmiotów, którym*

⁶ System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji z czerwca 2009 r. (SION/EFRG) oraz System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z listopada 2009 r. (SION/EFRROW);

⁷ Procedura informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach finansowych w zakresie wydatków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z 2013 r. (PION)

⁸ W związku z obowiązkiem realizacji zadań w zakresie informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w ramach EFRG oraz EFRROW wynikającym z w szczególności z rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 r. dotyczącego nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) Nr 595/91 (Dz. U. UE L Nr 355 z dnia 15 grudnia 2006 r., s. 56), zwanego dalej: rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1848/2006.

⁹ Powołanego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 119, poz. 1113 ze zm.), zwanego dalej Pełnomocnikiem.

¹⁰ Wprowadzona w życie w dniu 3 lutego 2010 r., zmieniona 14 maja 2012 r.

¹¹ Wprowadzona w życie w dniu 20 kwietnia 2010 r., zmieniona 24 kwietnia 2013 r.

delegowano zadania w ramach działań PROW 2007-2013. Przedmiotem procedury było raportowanie nieprawidłowości w zakresie wykorzystania EFRROW stwierdzonych przez podmioty, którym delegowano zadania w ramach PROW 2007-2013, tj. Samorzady Województw (SW) oraz Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA)¹²;

- KP-611-261-ARiMR¹³ „Raportowanie nieprawidłowości do instytucji zewnętrznych”, określająca zasady i tryb postępowania w zakresie przekazywania informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach działań wdrażanych przez ARiMR do właściwych instytucji zewnętrznych, tj. Ministerstwa Finansów (MF) oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW).

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

W kontrolowanym okresie dokonano aktualizacji dwóch książek procedur. Procedurę *Przekazywanie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach* uzupełniono – zgodnie z rekomendacją Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej¹⁴ – o zapis dotyczący terminu wprowadzania danych w RIUP¹⁵ oraz o zapisy dotyczące płatności cukrowej, specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych, a także płatności do krów i owiec. Aktualizacja *Procedury raportowania nieprawidłowości dla podmiotów, którym delegowano zadania w ramach działań PROW 2007-2013* miała na celu m.in. uwzględnienie w procedurze raportowania nieprawidłowości przez SW i FAPA w systemie IMS¹⁶. Procedurę uzupełniono również o obowiązek zgłaszania do Instytucji Zarządzającej błędów systemowych.

(dowód: akta kontroli str. 61-74)

1.2. Od II kwartału 2011 r. obsługa systemu informowania KE (OLAF) o nieprawidłowościach w ARiMR oparta została na systemie IMS. Wszystkie raporty o nieprawidłowościach podlegające zgłoszeniu do KE (raporty kwartalne, w tym raporty z działań następczych oraz raporty bieżące) były sporządzane i wysyłane za pomocą tego systemu. Na potrzeby IMS wdrożona została struktura raportowania zgodna z SION/EFRG i SION/EFRROW, w której ARiMR została instytucją raportującą II poziomu – IR II. Obieg informacji zgodnie z obowiązującymi zapisami dokumentów SION zakładał, że ARiMR przekazuje raporty o nieprawidłowościach, sporządzone na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006 do instytucji raportującej pierwszego poziomu – IR I¹⁷. W zakresie EFRROW - w przypadku wystąpienia nieprawidłowości - ARiMR zobowiązana była do koordynacji przesyłania informacji od instytucji raportujących trzeciego poziomu - IR III¹⁸. Od 2011 r. IR I wprowadziła raportowanie nieprawidłowości na podstawie rozporządzenia Komisji

¹² W zakresie działań delegowanych PROW 2007-2013 w ARiMR obowiązywała również książka procedur „Procedury rozpatrywania i stwierdzania nieprawidłowości dla podmiotów, którym delegowano zadania w ramach działań PROW 2007-2013”, opracowana przez Departament Działań Delegowanych (DDD), która regulowała proces rozpatrywania i stwierdzania nieprawidłowości lub błędów przez pracowników podmiotów wdrażających (SW i FAPA).

¹³ Wprowadzona w życie w dniu 14 maja 2012 r.

¹⁴ Rekomendacja zawarta w Sprawozdaniu z czynności sprawdzających w zakresie certyfikacji rachunków EFRG oraz EFRROW Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok finansowy kończący się 15 października 2010 r.

¹⁵ Rejestr Nieprawidłowości.

¹⁶ Irregularity Management System – system informatyczny uruchomiony przez KE (OLAF) w celu umożliwienia państwu członkowskim (PCz) wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy UE.

¹⁷ Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów (MF).

¹⁸ SW, FAPA, ARR i MRiRW – Biuro Pomocy Technicznej.

(WE) Nr 1848/2006 w pełnym zakresie¹⁹. Oznaczało to udostępnienie przez OLAF w systemie IMS instytucjom raportującym pełnej bazy danych systemu w zakresie ich właściwości.

Obsługę systemu IMS w Agencji zapewniało 12 pracowników²⁰. W marcu 2011 r. w szkoleniu przygotowującym do obsługi IMS przeprowadzonym w MF wzięło udział 10 pracowników DKW ARiMR. Szkolenie przeprowadzone zostało w formie warsztatów z zakresu obsługi systemu IMS i obejmowało: praktyczną stronę budowy systemu oraz wytyczne do instalacji, instrukcje związane z pracą nad raportem w systemie, a także wskazówki dotyczące wyszukiwania w bazie raportów i dokonywania eksportu danych z bazy, w zakresie dostosowanym do profilu użytkowników.

Dostęp do systemu IMS (moduł 1848) został przydzielony osobom, które w zakresie obowiązków służbowych miały zadanie raportowania nieprawidłowości i na dzień przekazania do ARiMR systemu zajmowały się sporządzaniem raportów o nieprawidłowościach w ramach EFRG i EFRROW.

Stwierdzone problemy, jakie wynikły w trakcie użytkowania systemu IMS, dotyczyły: rozbieżności między informacjami finansowymi o wydatkach WPR przekazywanymi przez Polskę do Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) a informacjami zawartymi w raportach o nieprawidłowościach przekazywanych do OLAF na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. Rozbieżności były wynikiem stosowania różnych metod ewidencjonowania wydatków w rocznych deklaracjach wydatków do KE i w raportach o nieprawidłowościach. Wydatki w ramach PROW 2004-2006 w rocznych deklaracjach wydatków nie były przypisane do konkretnej linii, a wzór raportu o nieprawidłowości wymuszał jej podanie.

Pomimo, że system IMS użytkowany był od 2011 r., ARiMR jeszcze w kwietniu 2015 r. wyjaśniała z IR I wątpliwości interpretacyjne w zakresie ustalenia daty powstania obowiązku zgłaszania nieprawidłowości. DKW ARiMR zwracał się do IR I o interpretację dotyczącą daty pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego. IR I stwierdziła, że określenie momentu powstania obowiązku zgłoszenia danego przypadku nieprawidłowości do KE należy do instytucji sporządzającej raport, która jest w posiadaniu całości dokumentacji dotyczącej danego przypadku. Podkreślono, że brak jest jednego rodzaju dokumentu, który wyczerpywałby znamiona definicji PACA (pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego). Dlatego dokument PION proponował otwarty katalog dokumentów mogących pełnić funkcję PACA, jako materiał pomocniczy. Jednocześnie poinformowano, że szczegółowe ujęcie trybu i zakresu realizacji przez PCz obowiązku informowania KE

¹⁹ Od I kwartału 2011 r. w systemie IMS raportowane były nieprawidłowości dotyczące nowych raportów, a od II kwartału 2011 r. również dla raportów kontynuacyjnych.

²⁰ Sześciu pracowników DKW sporządzających raporty, jeden pracownik DKW jako sprawdzający i pięciu pracowników w roli obserwatora (trzy osoby z DKW i dwie z Departamentu Działania Delegowanych (DDD)).

o nieprawidłowościach będą stanowiły akty delegowane i wykonawcze do rozporządzenia nr 1306/2013²¹.

(dowód: akta kontroli str. 14-58, 128, 871-872)

ARiMR zgłaszała niesprawności oraz stwierdzone błędy w systemie IMS, w tym otrzymywane z IR III, drogą mailową do IR I (do końca listopada 2011 r.), a w późniejszym okresie poprzez kontakt mailowy z helpdesk OLAF. W badanym okresie odnotowano 16 takich zgłoszeń, dotyczących indywidualnych raportów. Agencja nie posiadała pełnej, tj. dotyczącej wszystkich zgłoszeń, informacji zwrotnej z helpdesk OLAF o usunięciu przedmiotowych błędów.

(dowód: akta kontroli str. 138-147)

1.3. W okresie objętym kontrolą ARiMR jako IR II zgłosiła w systemie IMS łącznie 1118²² przypadków: nieprawidłowości, podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego i nadużyć finansowych na kwotę 89.798.845 euro, z tego 349 przypadków na kwotę 47.288.372 euro (52,7% kwoty zgłoszonych nieprawidłowości ogółem) w ramach EFRG, a 769 przypadków na kwotę 42.510.473 euro (47,3%) w ramach EFRROW. Kwota zgłoszonych nieprawidłowości stanowiła 9,6% kwoty wszystkich nieprawidłowości wykrytych w powyższym okresie w ramach EFRG i EFRROW zarejestrowanych w Rejestrze Nieprawidłowości RIUP według daty pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 1173-1280)

Spośród zgłoszonych przez Agencję ww. nieprawidłowości zbadano 60 przypadków²³ na łączną kwotę 51.873.397 euro²⁴ pod kątem spełniania wymogów zawartych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. Badanie wykazało, że:

- wymogu dotyczącego określenia w raporcie organów lub służb krajowych, które dokonały oficjalnego zgłoszenia nieprawidłowości oraz organów odpowiedzialnych za podjęcie dalszych kroków administracyjnych i/lub sądowych (lit. j) nie spełniono w 16 przypadkach (26,7% badanej próby), co zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DKW ARiMR było wynikiem przeoczenia przez pracowników,
- wymogu dotyczącego wskazania przepisu wspólnotowego, który został naruszony (lit. c) nie spełniono w ośmiu przypadkach (13,3%). Dyrektor DKW ARiMR podał w uzasadnieniu m.in: „ (...) w przypadkach, w których na podstawie przepisów unijnych trudno byłoby jednoznacznie określić naruszony przepis, oparto się jedynie na przepisach krajowych. Postępowanie takie jest zgodne z dokumentem PION, który wskazuje, że (...) z uwagi na fakt, że do zapewnienia odpowiedniego stosowania prawa UE niezbędne są przepisy prawa krajowego,

²¹ 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.).

²² Stan na dzień 27 maja 2015 r.

²³ Po 10 przypadków z największymi kwotami nieprawidłowości z każdego badanego roku. Badanie objęło wszystkie raporty dotyczące danej nieprawidłowości.

²⁴ 57,8% kwoty wszystkich nieprawidłowości zgłoszonych do KE w kontrolowanym okresie przez ARiMR.

nieprawidłowość występuje również w przypadku naruszenia przepisów prawa krajowego.”,

- w jednym przypadku omyłkowo nie podano w IMS numeru ARINCO lub kodu CCI (lit. p), mimo że linia budżetowa wskazywała pochodzenie środków z EFRROW,
- w czterech przypadkach (z 2015 r.), w których prowadzono windykację, nie wpisano wartości kwoty do odzyskania, podczas gdy w analogicznych sprawach z lat 2010-2014 kwoty takie umieszczano w IMS (lit. o). Dyrektor DKW ARiMR podał, że zaprzestano wpisywać w systemie IMS kwoty do odzyskania, gdyż zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006 oraz aktualnie obowiązującymi Zasadami raportowania nieprawidłowości w module 1848 systemu IMS informacje dotyczące wszczęcia, zaniechania i zakończenia postępowań związanych z odzyskiwaniem kwot niesłusznie wypłaconych powinny być przekazywane wyłącznie na wyraźną prośbę KE,
- w jednym z raportów – z powodu przeoczenia - nie wskazano źródła pierwszej pisemnej informacji prowadzącej do podejrzenia popełnienia nieprawidłowości (lit. d),
- w trzech przypadkach błędnie wskazano, że nieprawidłowość dotyczyła osoby fizycznej zamiast osoby prawnej. Dyrektor DKW ARiMR podał że w jednym przypadku pracownik ARiMR wybrał błędnie opcję „osoba fizyczna”, natomiast w dwóch pozostałych (z 2010 r.) dane zostały przekazane do MF poprawnie,
- w 23 przypadkach (38,3% próby) nieprawidłowości zostały zgłoszone do KE z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1848/2006, zgodnie z którym PCz zgłaszają Komisji wszelkie nieprawidłowości będące przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego w okresie dwóch miesięcy następujących po upływie każdego kwartału. Opóźnienia wyniosły: w trzech sprawach od 50 do 66 dni, w sześciu sprawach od 147 do 160 dni, w siedmiu sprawach od 316 do 427 dni, w pięciu sprawach od 703 do 967 dni oraz w dwóch sprawach powyżej 1000 dni (1680 i 2037 dni). W sprawie stwierdzonych opóźnień w raportowaniu Dyrektor DKW ARiMR podał, że w 18 przypadkach został przekroczony termin wprowadzenia danych do Rejestru Nieprawidłowości RIUP, co w konsekwencji spowodowało niedotrzymanie przez DKW ARiMR ww. terminu przekazania raportów w IMS. W pozostałych pięciu przypadkach opóźnienia powstały z powodu nieterminowego zatwierdzenia przez pracowników nieprawidłowości w systemie RIUP, mimo terminowego wprowadzenia nieprawidłowości do systemu bądź w związku z niekompletnymi danymi, co uniemożliwiało przesłanie raportu do IR I. Dyrektor DKW ARiMR podał też, że zaktualizowane procedury określały terminy wprowadzania do RIUP i zatwierdzania danych dotyczących stwierdzonej nieprawidłowości: „(...) Niemniej jednak mają miejsce przypadki niestosowania się pracowników Agencji do zapisów KP-611-243-ARiMR w powyższym zakresie. DKW natomiast w przypadku otrzymania informacji o stwierdzeniu nieprawidłowości z opóźnieniem w stosunku do daty pierwszego

ustalenia administracyjnego lub sądowego, mimo opóźnienia sporządza raport o nieprawidłowości do MF.”.

W sprawie stwierdzonych błędów w raportach spowodowanych przez pracowników ARiMR Dyrektor DKW ARiMR podał także, że „(...) zidentyfikowane w toku kontroli NIK błędy w raportach, będące wynikiem przeoczeń lub pomyłek pracowników ARiMR, zostaną skorygowane w systemie IMS w najbliższym okresie sprawozdawczym.”

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania zasad przeliczania przez ARiMR z waluty polskiej na euro kwot nieprawidłowości podawanych w systemie IMS (zasady określone w art. 6 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1848/2006).

Nieprawidłowości nie stwierdzono również w przekazywaniu przez ARiMR w okresie objętym kontrolą zgłoszeń uzupełniających²⁵. Przekazywanie tych zgłoszeń odbywało się zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1848/2006.

KE nie zwracała się do ARiMR o dodatkowe informacje dotyczące dokonanych postępów w sprawach objętych zgłoszeniami uzupełniającymi.

(dowód: akta kontroli str. 993, 1010-1027)

W okresie objętym kontrolą ARiMR nie raportowała do KE lub innych PCz wystąpienia nieprawidłowości podlegających niezwłocznemu zgłoszeniu, o których mowa w art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006.

W wyniku weryfikacji merytorycznej przez MF nie wystąpiły przypadki definitywnego odrzucenia i niezgłoszenia do KE informacji o nieprawidłowościach przekazywanych przez ARiMR.

KE nie występowała do ARiMR o informacje o nieprawidłowościach dotyczących kwot ze środków wspólnotowych niższych niż 10.000 euro, o czym stanowi art. 6 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006.

W okresie objętym kontrolą ARiMR nie przekazywała do MF informacji o braku nieprawidłowości podlegających raportowaniu, ponieważ w każdym kwartale badanego okresu występowały nieprawidłowości podlegające raportowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1106)

Wśród 994²⁶ nieprawidłowości zgłoszonych przez ARiMR do IR I w okresie objętym kontrolą²⁷ wystąpiło 250 zgłoszeń na łączną kwotę 20.363.458 euro²⁸, co do których nie było obowiązku zgłaszania, tj. przypadków, w których organy administracyjne wykrywają błąd w związku z kwalifikacją finansowanego wydatku i przystępują do jego usunięcia przed dokonaniem płatności ze środków publicznych (art. 3 ust. 2 tiret 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006).

²⁵ Tzw. raporty kontynuacyjne.

²⁶ Dane dotyczą pierwszej wersji raportu w danej sprawie zgłoszonych przez ARiMR, nie obejmują nieprawidłowości anulowanych. W 2010 r. wszystkie dane o nieprawidłowościach były wprowadzane do systemu IMS przez MF na podstawie raportów przekazywanych przez ARiMR w wersji papierowej.

²⁷ Dane według stanu na 27 maja 2015 r.

²⁸ Dotyczy zgłoszeń nieprawidłowości (bez nadużycia finansowego i podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego), stwierdzonych przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności.

W wyniku badania terminowości przekazywania²⁹ do IR I 21 raportów stwierdzono, że w zakresie EFRG w dziewięciu przypadkach a EFRROW w sześciu przypadkach ostatni raport w danym kwartale przekazany został z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio od 1 do 32 dni oraz od 1 do 24 dni. Powyższe opóźnienia wynikały z nieprawidłowego funkcjonowania systemu IMS w latach 2011-2013 (błędów uniemożliwiających finalizację lub wysłanie raportu). Raporty - po konsultacjach telefonicznych lub mailowych z IR I - wysyłane były po wymaganym terminie, niezwłocznie po umożliwieniu ich przekazania przez system IMS.

(dowód: akta kontroli str. 8-9,124-258, 1371)

1.4. ARiMR jako IR II w zakresie EFFROW przekazywała do MF raporty o nieprawidłowościach sporządzone przez IR III. Podmioty, które wdrażały działania delegowane PROW 2007-2013³⁰, były objęte³¹ stosownymi procedurami opracowanymi przez DKW i DDD. ARR nie została objęta ww. procedurami, ponieważ opracowała własną procedurę *Zarządzanie nieprawidłowościami w zakresie EFRROW*, która była opiniowana przez ARiMR.

Uzasadniając nieobjęcie ww. procedurami MRiRW-BPT Dyrektor DKW ARiMR podał, że: „ (...) *Biuro Pomocy Technicznej MRiRW (...) nie jest podmiotem, któremu Agencja delegowała zadania w ramach PROW 2007-2013, a tylko wobec takich podmiotów ARiMR, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 umowy delegowania zadań, zobowiązana jest do przygotowania i aktualizacji jednolitych procedur (...). BPT MRiRW weryfikuje wnioski o pomoc techniczną, w których beneficjentem jest Agencja, i wyłącznie w tym zakresie może zgłaszać wystąpienie nieprawidłowości. (...)*”

W okresie objętym kontrolą SW oraz FAPA zgłosiły łącznie w systemie IMS 109 nieprawidłowości na kwotę 7.469.557 euro³² (w tym 13 nieprawidłowości po dokonaniu płatności na kwotę 1.737.750 euro).

W okresie objętym kontrolą ARR oraz MRiRW – Biuro Pomocy Technicznej nie przekazywały do ARiMR raportów o nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 1107, 1181-1186)

Na podstawie badania 30 największych kwotowo nieprawidłowości zgłoszonych przez instytucje III poziomu raportowania stwierdzono, że ARiMR prawidłowo realizowała zadania wynikające ze SION i PION (ocena formalna raportów przez DKW), a niekompletne raporty zatwierdzone przez pracowników DKW dotyczyły dwóch przypadków. W jednej sprawie raport nie zawierał danych wymaganych art. 3 ust. 1 lit. p rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006), w drugiej błędnie podano osobowość podmiotu (fizyczna zamiast prawna). Dyrektor DKW ARiMR

²⁹ Po zakończonym kwartale zgodnie z terminami określonymi w SION i PION, tj. w: SION/EFRG - 30 dni, SION/ EFRROW - 40 dni, PION - 40 dni po zakończeniu każdego kwartału.

³⁰ Łącznie osiem działań delegowanych, z tego sześć działań wdrażanych przez SW: 1. Odnowa i rozwój wsi, 2. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, 3. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat I przez scalanie gruntów i Schemat II przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, 4. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (dla projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działania Odnowa i rozwój wsi oraz dla tzw. małych projektów), 5. Wdrażanie projektów współpracy oraz 6. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja. Ponadto FAPA wdrażała działanie Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, a ARR - Działania informacyjne i promocyjne.

³¹ Nie dotyczy ARR.

³² Dane DKW ARiMR.

podał, że było to spowodowane przeoczeniem. W przypadku wykrywania niekompletności danych w trakcie ich weryfikacji DKW ARiMR zwracał się do podmiotów wdrażających działania delegowane o skorygowanie raportów.

Ponadto Dyrektor DKW ARiMR podał, że ocena formalna raportów następowała w oparciu o otrzymaną z MF listę pól w raporcie podlegających wypełnieniu. Weryfikowana była też spójność logiczna informacji zamieszczanych w poszczególnych polach (np. w zakresie chronologii dat: wystąpienia, podejrzenia i stwierdzenia nieprawidłowości). W przypadku stwierdzenia, że raport zawierał błędy lub braki, był on zwracany do sporządzającego go podmiotu celem skorygowania. Po dokonaniu korekty i jej sprawdzeniu przez DKW ARiMR, raport był przesyłany do MF.

Dyrektor DKW ARiMR stwierdził również, że „Ocena formalna dokonywana jest indywidualnie dla każdego raportu i nie są prowadzone statystyki spraw przekazanych do korekty. Na podstawie doświadczenia można jednak przyjąć, że zwracanych do korekty jest powyżej 50% raportów sporządzanych przez podmioty realizujące zadania delegowane. Efektem dokonywanej dotychczas weryfikacji było korygowanie raportów i następnie przekazanie do MF wersji nie zawierających zidentyfikowanych uchybień.”

W 12 (40%) z 30 badanych spraw stwierdzono, że nieprawidłowości były wprowadzane przez instytucje II poziomu raportowania do IMS z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006.

Dyrektor DKW ARiMR w sprawie wskazywania podmiotom III poziomu raportowania konieczności terminowego raportowania podał: *„DKW ARiMR sporządził i przekazał do stosowania podmiotom realizującym zadania delegowane w ramach PROW 2007-2013 książkę procedur KP-611-257-ARiMR (...). Zgodnie z ww. KP obowiązek raportowania nieprawidłowości powstaje w dniu zatwierdzenia dokumentu stanowiącego pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe, będącego jednocześnie dniem stwierdzenia nieprawidłowości. Raport kwartalny nieprawidłowości sporządzany jest w systemie IMS przez pracownika SW/FAPA posiadającego konto kreatora, a następnie sprawdzany i przesyłany do ARiMR przez pracownika posiadającego konto menedżera. Przesłanie raportu do ARiMR następuje w terminie 20 dni kalendarzowych po zakończeniu kwartału. DKW zabezpieczył więc ze strony proceduralnej terminowość realizacji procesu, umożliwiającą wywiązywanie się Agencji z zapisanych w dokumencie PION terminów przekazania raportów do MF. W wyniku dotychczas przeprowadzonych w samorządach województw czynności kontrolnych ustalono, że terminy raportowania nieprawidłowości, zapisane w KP-611-257-ARiMR nie w każdym przypadku są przestrzegane. Ustalenia dotyczące opóźnień w przekazywaniu raportów podjęto w 10 kontrolach na 12 zrealizowanych. Każdorazowo o wystąpieniu opóźnień kierownicy podmiotów kontrolowanych informowani byli w informacjach pokontrolnych, ponadto w następstwie podjętych ustaleń Prezes ARiMR zalecał zwiększenie nadzoru w zakresie terminowości przekazywania raportów.”*

(dowód: akta kontroli str. 1107, 1116-1121)

Dyrektor DDD ARiMR podała, że w trakcie wykonywania przez DDD ARiMR nadzoru nad podmiotami wdrażającymi wystąpiło pięć przypadków różnic w sprawie kwalifikacji nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z EFRROW. Wszystkie przypadki dotyczyły kwot poniżej 10.000 euro. Sprawy te dotyczyły Urzędów Marszałkowskich i wynikały najczęściej z błędnego wyliczenia kwoty nienależnie wypłaconej beneficjentowi i braku dokonania korekty kwoty pomocy i niezastosowanie zmniejszenia. DDD ARiMR zwracał się do tych podmiotów z zaleceniami, które zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 1122-1133)

1.5. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w skontrolowanym okresie współpracowała z Pełnomocnikiem Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE w zakresie raportowania nieprawidłowości, w tym obsługi systemu IMS poprzez udział:

- swoich przedstawicieli w 5³³ posiedzeniach Grupy roboczej do spraw nieprawidłowości w funduszach UE³⁴, organizowanych przez Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów (IR I), w toku których omawiane były kwestie zmian w systemie IMS i zasad jego obsługi,
- w procesie opiniowania dokumentu PION, regulującego tryb i zasady raportowania nieprawidłowości do OLAF.

(dowód: akta kontroli str. 126-130, 138-177)

W okresie objętym kontrolą ARiMR współpracowała z instytucjami zaangażowanymi w obsługę systemu informowania o nieprawidłowościach. Jako IR II w zakresie EFRROW Agencja dokonywała oceny formalnej raportów otrzymanych z IR III i przekazywała je do IR I. W przypadku zidentyfikowania w wyniku oceny formalnej błędów w raportach ARiMR odrzucała je w systemie IMS i zwracała do właściwych instytucji z prośbą o dokonanie korekty. Ponadto w ramach obsługi systemu informowania o nieprawidłowościach funkcjonowała, przekazana przez MF, *Procedura Zarządzania Użytkownikami systemu IMS* opisująca zasady zarządzania użytkownikami ww. systemu. Procedura ta wprowadziła m.in. funkcję osoby kontaktowej do celów wdrażania systemu IMS z ramienia instytucji II poziomu. Do jej zadań należała wymiana informacji pomiędzy I a III poziomem raportowania, przekazywanie użytkownikom systemu z III poziomu wytycznych otrzymywanych z IR I (z reguły drogą mailową). Dodatkowo ARiMR otrzymywała za pośrednictwem IR I zapytania dotyczące raportowania nieprawidłowości z innych, zagranicznych agencji płatniczych, na które udzielane były odpowiedzi, również drogą mailową.

W ramach współpracy ARiMR prowadziła korespondencję z instytucjami zaangażowanymi w obsługę systemu informowania o nieprawidłowościach w tym w sprawach: braku w IMS linii budżetowej dla niektórych działań PROW 2007-2013, raportowania nieprawidłowości przed płatnością, opiniowania Książki Procedur ARR

³³ We: wrześniu 2009 r., wrześniu 2010 r., kwietniu 2013 r., październiku 2014 r. i kwietniu 2015 r.

³⁴ Wcześniej: Grupa robocza do spraw nieprawidłowości w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej oraz wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Zarządzanie nieprawidłowościami w zakresie EFRROW, tworzenia sztucznych warunków w celu wyłudzenia płatności.

(dowód: akta kontroli str. 124-258 i 981)

DG AGRI oraz OLAF bezpośrednio nie kontaktowali się z ARiMR w sprawach związanych z systemem informowania o nieprawidłowościach. Wszystkie wytyczne, instrukcje oraz zapytania OLAF kierował do IR I, która następnie przekazywała je do ARiMR, zwykle drogą mailową. W przypadku konieczności udzielenia odpowiedzi lub wyjaśnień, korespondencja zwrotna odbywała się w tym samym trybie. W 2015 r., na prośbę IR I, ARiMR udzielała bezpośrednio do OLAF wyjaśnień w sprawie dotyczącej stosowania w systemie IMS określonych linii budżetowych. Wcześniej ARiMR udzielała do OLAF za pośrednictwem IR I wyjaśnień w sprawach: nieprawidłowości polegających na deklarowaniu działek niekwalifikujących się do przyznania płatności (2012 r.), bezumownego użytkownika gruntów (2014 r.), tworzenia przez beneficjentów sztucznych warunków wymaganych do uzyskania płatności (2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 124-137)

ARiMR wskazała na utrudnienia w funkcjonowaniu systemu informowania KE o nieprawidłowościach dotyczące:

- modyfikacji systemu IMS i wprowadzania przez OLAF jego kolejnych wersji. Zmiany w środowisku aplikacji związane były z zawartością informacji o nieprawidłowościach, jak i ich umiejscowieniem w raportach, co powodowało, że część z informacji dostępnych w poprzedniej wersji systemu IMS nie była dostępna w nowej;
- zmian oprogramowania prowadzących do sytuacji, w których użytkownicy nie mogli dla danego roku finansowego wprowadzić poprawnych danych w zakresie linii budżetowej;
- sposobu selekcji danych w systemie w zakresie wyszukiwania pojedynczych raportów lub danych wartości pól (np. niemożliwe było wygenerowanie z systemu zestawienia dat przekazania przez Agencję raportów do IR I – aby zidentyfikować daty należało dokonać podglądu historii danego raportu, podobnie było z komentarzem instytucji odrzucającej raport do korekty, wskazującym, jakie dane wymagają poprawy).

Pracownicy DKW ARiMR zgłaszali IR I również ustnie uwagi i zastrzeżenia do funkcjonowania systemu IMS w trakcie posiedzeń *Grupy roboczej do spraw nieprawidłowości w funduszach UE*. Uwagi nie spowodowały modyfikacji systemu. OLAF – wprowadzając zmiany w systemie IMS – nie uwzględnił zgłaszanych przez stronę polską uwag.

(dowód: akta kontroli str. 804-805, 981)

1.6. Raporty o nieprawidłowościach w systemie IMS były przygotowywane na podstawie danych zwartych w aplikacji *Rejestr Nieprawidłowości RIUP*. Dane do przedmiotowej aplikacji były wprowadzane przez pracownika jednostki organizacyjnej ARiMR, w kompetencji której leżało stwierdzenie nieprawidłowości

w procedowanej sprawie. W związku z tym, dane w systemie IMS, jako dane wtórne w stosunku do danych o nieprawidłowościach zawartych w aplikacji *Rejestr Nieprawidłowości RIUP*, nie podlegały analizie w zakresie działań wdrażanych bezpośrednio przez ARiMR. DKW - w zakresie działań wdrażanych bezpośrednio przez ARiMR - przeprowadzał analizy na podstawie danych zawartych w RIUP. Na potrzeby przedmiotowych analiz, DKW w II kwartale 2014 r. opracował typologię nieprawidłowości uwzględniającą specyfikę poszczególnych działań wdrażanych przez ARiMR oraz przeanalizował charakter dotychczas stwierdzanych nieprawidłowości. Informacje dotyczące ilości stwierdzanych w danym kwartale nieprawidłowości według określonego typu były przekazywane od II kwartału 2014 r. do departamentów nadzorujących poszczególne działania, celem ich wykorzystania w procesie analizy ryzyka w zakresie poszczególnych działań, przeprowadzanego zgodnie z *Zarządzeniem Nr 2 Prezesa ARiMR w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem w ARiMR*.

DKW - na podstawie danych w systemie IMS - generował informacje o raportowanych nieprawidłowościach stwierdzanych w działaniach wdrażanych za pośrednictwem instytucji realizujących zadania delegowane. Informacje te były następnie w okresach kwartalnych (od II kwartału 2014 r.) przekazywane do DDD, celem ich uwzględnienia w procesie analizy ryzyka w zakresie działań delegowanych. Zakres sporządzanych i przekazywanych informacji obejmował, poza wybranymi danymi zaimportowanymi z systemu IMS, informacje dotyczące wystąpienia nadużycia finansowego oraz typu nieprawidłowości wg typologii stworzonej przez DKW. Typologia ta została opracowana przez DKW w II kwartale 2014 r. na potrzeby analiz, z uwzględnieniem specyfiki działań delegowanych.

Ponadto, zgodnie z *Zarządzeniem Prezesa ARiMR nr 59 z dnia w sprawie wprowadzenia polityki zwalczania nadużyć finansowych w ARiMR*, DKW we współpracy z właściwymi departamentami ARiMR przeprowadził na przełomie 2014/2015 r. analizę ryzyka nadużyć finansowych. Kluczowym elementem powyższej analizy było opracowanie *Arkuszy identyfikacji ryzyka nadużyć finansowych*. Identyfikacja ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzana była przez DKW m.in. na podstawie danych zawartych w systemie IMS (dla działań delegowanych) oraz aplikacji *Rejestr Nieprawidłowości RIUP*.

Wyniki analizy przeprowadzonej w obszarze WPR, PROW 2007-2013 oraz pomocy krajowej zostały przekazane przez DKW Kierownictwu ARiMR w dokumencie z dnia 17 marca 2015 r. *Zbiorcza informacja o zidentyfikowanych ryzykach nadużyć i podejmowanych działaniach naprawczych*.

(dowód: akta kontroli str.339, 944-950)

1.7. DKW – w ramach nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem systemu informowania KE o nieprawidłowościach w zakresie EFRG oraz EFRROW – w okresie objętym kontrolą przeprowadził w oddziałach regionalnych (OR), biurach powiatowych (BP) i wybranych departamentach centrali ARiMR łącznie 51³⁵ kontroli. DKW przeprowadził również począwszy od roku 2013 do I półrocza 2015 r., łącznie

³⁵ Dwie kontrole przeprowadzono w 2009 r.

12 kontroli planowanych w urzędach marszałkowskich wybranych województw w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem systemu informowania o nieprawidłowościach w EFRROW. Zwiększony początkowo nacisk kontroli struktur wewnętrznych Agencji wynikał z faktu zgłaszania przez nie większej liczby nieprawidłowości niż przez IR III. W roku referencyjnym 2009 podmioty realizujące zadania delegowane nie zgłosiły żadnego raportu wobec 298 raportów ARiMR, a w okresie 2010 – 2012 r. DKW przekazał 897 raportów o nieprawidłowościach w ramach działań wdrażanych bezpośrednio przez ARiMR oraz 163 raporty IR III.

Zakres kontroli w jednostkach organizacyjnych ARiMR obejmował rozpatrywanie informacji o nieprawidłowościach oraz przekazywanie informacji o ich stwierdzeniu zgodnie z obowiązującymi procedurami. Najczęściej stwierdzanymi uchybieniami i nieprawidłowościami w ramach tych kontroli było: nieprzekazywanie bądź nieterminowe przekazywanie do DKW informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach lub przekazywanie informacji o zdarzeniach niespełniających definicji nieprawidłowości; nieuzupełnianie, niepełne bądź błędne uzupełnianie danych zawartych w RIUP, ich nieterminowe rejestrowanie lub niezatwierdzenie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w tym rejestrze, a także błędne określanie dokumentu stanowiącego pierwsze ustalenie administracyjne oraz kwoty nieprawidłowości lub całkowitej kwoty wydatku dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości bądź daty wystąpienia nieprawidłowości.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz poprawy pracy kontrolowanych jednostek i komórek organizacyjnych Agencji Prezes ARiMR wydawał zalecenia pokontrolne, których realizacja była monitorowana przez DKW. Wszystkie wydane przez Prezesa ARiMR zalecenia zostały zrealizowane.

Zakres kontroli IR III obejmował zweryfikowanie prawidłowości stosowania *Procedur raportowania nieprawidłowości dla podmiotów, którym delegowano zadania w ramach działań PROW 2007-2013*, a w szczególności sprawdzenie poprawności, kompletności i aktualności danych wprowadzanych do systemu IMS. Przeprowadzone przez DKW ARiMR kontrole wykazały przypadki nieprzekazywania informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach, uchybienia w zakresie terminowości przekazywania raportów w stosunku do daty pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego oraz przekazywanie w raportach kwartalnych błędnych danych. W związku z poczynionymi ustaleniami, kierownicy jednostek kontrolowanych zostali zobowiązani przez Prezesa ARiMR do poprawy terminowości przekazywania raportów oraz skorygowania zidentyfikowanych błędów. W wyniku prowadzonego monitoringu realizacji zaleceń pokontrolnych stwierdzono, że wszystkie uchybienia zostały skorygowane.

W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne dotyczące funkcjonowania systemu informowania o nieprawidłowościach w wykorzystaniu EFRROW i EFRG.

(dowód: akta kontroli str. 124-137, 259-411, 504-507, 806-814, 944-950)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Badanie nieprawidłowości³⁶ zarejestrowanych przez ARiMR w systemie IMS pod kątem terminowości przekazywania ich do MF wykazało, że aż 610 (61,4%) z 994³⁷ spraw w okresie objętym kontrolą zostało wprowadzonych do systemu IMS z naruszeniem terminu określonego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1848/2006, tj. po okresie dłuższym niż dwa miesiące następujące po upływie kwartału, w którym doszło do pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego w danej sprawie.

Dla 610 nieprawidłowości opóźnienia w raportowaniu wyniosły od 18 do 2947 dni, w tym 63 nieprawidłowości zgłoszono z opóźnieniem powyżej 1000 dni. Wśród 63 powyższych przypadków, 56 spraw dotyczyło nieprawidłowości, w których pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe miało miejsce w okresie od 2005 r. do 2009 r., tj. przed wprowadzeniem systemu IMS.

W sprawie stwierdzonych opóźnień Dyrektor DKW ARiMR podał, że podstawową przyczyną powstawania opóźnień w przekazywaniu raportów o nieprawidłowościach w odniesieniu do daty pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego było niewywiązywanie się pracowników ARiMR z określonego w procedurze obowiązku terminowego wprowadzania danych o nieprawidłowościach do RIUP. Na podstawie tych danych były następnie tworzone raporty w systemie IMS. Do dnia 13 maja 2012 r. książka procedur nie określała obowiązującego terminu na rejestrację nieprawidłowości w RIUP. Mimo, iż podczas aktualizacji przedmiotowej książki procedur, obowiązującej od 14 maja 2012 r., wprowadzono zapis określający ten termin nadal miały miejsce przypadki niestosowania się pracowników Agencji do zapisów procedury.

Dyrektor DKW ARiMR podał również, że: „(...) DKW ARiMR przeprowadził analizę danych zawartych w RIUP w zakresie dat: pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, rejestracji rekordu w RIUP i wystania pierwszego raportu o nieprawidłowości. Analizie poddano rekordy zarejestrowane od dnia 1 stycznia 2014 r., zawierające datę wystania raportu do KE (...). Z przeprowadzonej analizy wynika, że opóźnienia w raportowaniu po stronie DKW (rozumiane jako niezareportowanie nieprawidłowości w pierwszym okresie sprawozdawczym następującym po zarejestrowaniu rekordu w RIUP) wynoszą: w ramach EFRG 8 z 49 raportów (16,32%), w ramach EFRROW 6 z 225 raportów (2,66%). Przyczyną nieprzekazania raportu w najbliższym okresie sprawozdawczym po zarejestrowaniu rekordu jest zazwyczaj niekompletność tego rekordu, konieczność konsultacji z jednostką organizacyjną rejestrującą sprawę i dokonania niezbędnych poprawek i uzupełnień”.

W styczniu 2013 r. IR I zwróciła się do DKW ARiMR o przedstawienie planu działań naprawczych mających na celu skrócenie okresu pomiędzy datą pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego a datą przekazania raportów. DKW ARiMR w odpowiedzi poinformował o planowanych działaniach dotyczących:

³⁶ Łącznie ze środków EFRG i EFRROW.

³⁷ Dane dotyczą pierwszych wersji raportu w danej sprawie zgłoszonych przez ARiMR, nie obejmują nieprawidłowości anulowanych. W 2010 r. wszystkie dane o nieprawidłowościach były wprowadzane do systemu IMS przez MF na podstawie raportów przekazywanych przez ARiMR w wersji papierowej.

- kontynuacji prac w zakresie rozszerzenia importu danych do RIUP z systemów dziedzinowych,
- zwiększenia liczby kontroli w biurach powiatowych ARiMR poprzez zaangażowanie w ich realizację komórek kontroli wewnętrznej w OR Agencji,
- realizacji przez DKW ARiMR kontroli wewnętrznych w obszarze nieprawidłowości w OR i departamentach Centrali ARiMR oraz podmiotach wykonujących zadania delegowane w ramach PROW 2007-2013.

W sprawie realizacji podjętych działań naprawczych Dyrektor DKW ARiMR podał, że: „(...) W zakresie rozszerzenia zakresu importu danych z systemów dziedzinowych zrealizowano połączenie pomiędzy systemem OFSA-PROW a RIUP, co pozwoliło na pobieranie z OFSA-PROW informacji o operacjach, w których na etapie weryfikacji wniosku o płatność oraz kontroli ex-post wydano dokumenty stanowiące pierwsze ustalenie administracyjne. Aktualnie import danych z OFSA-PROW dokonywany jest cotygodniowo, o dokonaniu importu i konieczności weryfikacji, uzupełnienia i zatwierdzenia zaimportowanych rekordów kierownicy komórek stwierdzających nieprawidłowości informowani są drogą mailową. Prowadzenie czynności kontrolnych natomiast pozwala zwiększać dyscyplinę w zakresie stosowania przez pracowników procedur zgłaszania nieprawidłowości, ale też generuje opóźnienia poprzez wykrywanie spraw niezgłoszonych, które wymagają sporządzenia raportu. Efekt prowadzonych przez DKW działań widoczny jest w (...) zestawieniu, zgodnie z którym od 2012 r. systematycznie zmniejsza się procentowy udział raportów opóźnionych (nie licząc 2015 r., z uwagi na to, że dane dotyczą wyłącznie pierwszego kwartału br.). Niemniej jednak, mając świadomość utrzymywania się wysokiego wskaźnika opóźnień, DKW widzi potrzebę prowadzenia dalszych działań ograniczających naruszanie terminu raportowania, wynikającego z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006.” Dyrektor DKW ARiMR podał także, że planowane jest podjęcie dalszych działań, mających na celu skuteczniejsze ograniczanie występowania opóźnień w raportowaniu oraz że: „ (...) obecnie przygotowywane jest e-learningowe szkolenie dla wszystkich pracowników Agencji stwierdzających nieprawidłowości, dotyczące m.in. zapisów książki procedur KP-611-243-ARiMR oraz Instrukcji Użytkownika RIUP, uwzględniające wyniki przeprowadzonych kontroli i analiz. Planowany termin realizacji (...) to sierpień br.”

(dowód: akta kontroli str. 989-1004)

ARiMR raportowała w systemie IMS przypadki nieprawidłowości niepodlegające zgłaszaniu, o których mowa w art. 3 ust. 2 tiret 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. Stosownie do ww. przepisu PCz nie są zobowiązane do zgłaszania KE przypadków, w których organy administracyjne wykrywają błąd w związku z kwalifikacją finansowanego wydatku i przystępują do jego usunięcia przed dokonaniem płatności ze środków publicznych.

W okresie objętym kontrolą Agencja zgłosiła³⁸ za pośrednictwem systemu IMS łącznie 994 nieprawidłowości na kwotę 81.081.014 euro, w tym 250 (25,2%)

³⁸ Dane według stanu na 27 maja 2015 r., dotyczą pierwszego zgłoszenia w danej sprawie, obejmują łącznie sprawy zgłaszane przez ARiMR: nieprawidłowości, nadużycia finansowe i podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, nie dotyczy raportów anulowanych.

zgłoszeń nieprawidłowości wykrytych przed dokonaniem płatności na łączną kwotę 20.363.458 euro, które nie podlegały zgłoszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1177-1179, 1181-1186)

Dyrektor DKW ARiMR w sprawie raportowania w systemie IMS nieprawidłowości przed płatnością podał: „DKW ARiMR do czasu otrzymania do stosowania dokumentu PION raportował nieprawidłowości stwierdzone przed płatnością, gdyż obowiązujące dokumenty SION EFRG oraz SION EFRROW nie interpretowały zapisu art. 3 ust. 2 tiret 3 (...), jedynie go cytowały, pozostawiając w gestii instytucji raportujących kwalifikowanie przypadków do raportowania. Wobec powyższego, mając na uwadze definicję nieprawidłowości zawartą w art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2988/95, a w szczególności jej fragment mówiący o tym, że nieprawidłowością jest również zdarzenie mogące powodować potencjalną szkodę w budżecie UE, DKW zgłaszał przypadki nieprawidłowości wykryte przed dokonaniem płatności. Działanie to było zgodne z otrzymanym z MF formularzem raportu kwartalnego oraz instrukcją jego wypełniania. (...) Nadmienić należy również, że praktyka raportowania nieprawidłowości wykrywanych przed wypłatą środków nie była nigdy zakwestionowana przez MF oraz przez OLAF. W dokumencie PION, przekazanym do stosowania przez MF w 2013 r., art. 3 ust. 2 tiret 3 (...) został zinterpretowany w taki sposób, że cyt.: (...) nie ma obowiązku zgłaszania przypadków nieprawidłowości (...) jeżeli przypadki te zostały wykryte przed wypłatą środków z EFRG lub EFRROW. Wytoczna ta nie ma jednak zastosowania do przypadków nadużyć finansowych lub podejrzenia nadużycia finansowego”. Po otrzymaniu ww. dokumentu DKW zaprzestał raportowania nieprawidłowości przed płatnością, z wyjątkiem spraw kwalifikowanych jako podejrzenia nadużycia lub nadużycia.”

(dowód: akta kontroli str. 1195)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³⁹ działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych w obszarze obsługi postępowań wyjaśniających przed KE w ramach WPR

Opis stanu faktycznego

2.1. Obsługa postępowań wyjaśniających przed KE została zorganizowana w ARMR w oparciu o regulaminy organizacyjne oraz książkę procedur *Procedury Departamentu Audytu Wewnętrznego* wprowadzoną w życie w dniu 30 stycznia 2014 r. Zgodnie z ww. zarządzeniami Prezesa ARiMR oraz procedurą za koordynację przebiegu zewnętrznych zadań audytowych/kontrolnych realizowanych przez służby Unii Europejskiej dotyczących wykorzystania środków pochodzących z budżetu wspólnotowego odpowiedzialny był Departament Audytu Wewnętrznego (DAW), w ramach którego wyodrębniono Wydział Koordynacji Audytu, realizujący zadania z zakresu organizacji planowanych do przeprowadzenia kontroli KE, jak

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

i koordynacji postępowań wyjaśniających na etapie procedury pojednawczej. W bieżącą realizację ww. zadań zaangażowanych było średnio trzech do czterech pracowników. Ponadto do obsługi postępowań wyjaśniających przed KE zaangażowane były departamenty merytoryczne ARiMR w zakresie swoich kompetencji, w zależności od badanego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 514-518, 982)

2.2. W okresie objętym kontrolą ARiMR, w związku z dyspozycją MRiRW, uczestniczyła w 47 postępowaniach wyjaśniających, w których według propozycji KE wyłączeniu podlegały wydatki na łączną kwotę w wysokości 355.159.545 PLN i 354.067.877 euro. Nieprawidłowości stwierdzone przez KE dotyczyły głównie: płatności obszarowych oraz rolnośrodowiskowych w zakresie realizacji kontroli administracyjnych, kontroli na miejscu, kontroli krzyżowych, funkcjonowania systemu identyfikacji działek rolnych LPIS/GIS; wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw w zakresie wstępnego uznania grup producentów (spełnienia kryteriów uznania), kontroli na miejscu i kontroli przed przyznaniem wstępnego lub całkowitego uznania, opóźnień w terminach płatności; wspierania gospodarstw niskotowarowych w zakresie spełnienia kryteriów dostępu, realizacji kontroli na miejscu w pierwszym roku otrzymywania pomocy, weryfikacji związku celów pośrednich wskazanych przez beneficjentów z potrzebami ich gospodarstw, określania celów pośrednich.

(dowód: akta kontroli str. 512-714, 720-730, 801-803, 986)

Z powyższych 47 postępowań⁴⁰ zakończono 16 bez określania skutków finansowych, sześć ze skutkami finansowymi nie znanymi ARiMR, a 25 postępowań nie zostało jeszcze zakończonych.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie posiadała danych dotyczących ww. postępowań wyjaśniających w zakresie ostatecznych kwot podlegających wyłączeniu na podstawie decyzji KE, nie posiadała również wiedzy, które sprawy skierowano do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tej sprawie Dyrektor DAW podała, że: *„zgodnie z przyjętym podziałem zadań szczegółowe informacje w zakresie ostatecznych rozliczeń finansowych posiada Instytucja Koordynująca, ponieważ zgodnie zapisami art. 3 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 9 maja 2008 r. (...) nadzór nad ARiMR sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi.(...) Decyzję o wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podejmuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który przesyła swój wniosek do Ministra Spraw Zagranicznych. Ostateczną decyzję o przekazaniu wniosku MRiRW do Trybunału Sprawiedliwości UE podejmuje MSZ. ARiMR zobowiązana jest przez MRiRW przygotować informacje, które stanowią wkład do stanowiska przedstawianego przed sądem przez stronę polską. Szczegóły dotyczące prowadzonych postępowań przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości znajdują się w Jednostce Koordynującej.”*

(dowód: akta kontroli str. 729-730)

⁴⁰ Według stanu na 18 czerwca 2015 r.

ARiMR przygotowała informacje i wyjaśnienia dla potrzeb MRiRW w czterech sprawach, które wstępnie miały zostać przekazane przez stronę polską do Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczących środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (ONW oraz działania rolnośrodowiskowe), a także wydatków na płatności bezpośrednie.

(dowód: akta kontroli str. 827-870, 520-523)

Agencja - w ramach udziału w procesie obsługi ww. postępowań wyjaśniających przed KE w zależności od etapu obsługi postępowania, począwszy od organizacji samej wizyty kontrolnej w Polsce po uczestnictwo w posiedzeniach pojedynczych w Brukseli (np. spotkania dwustronne) - ponosiła różne kategorie kosztów, na które w okresie objętym kontrolą składały się m.in. koszty: delegacji (noclegów, transportu, diety), zabezpieczenia dokumentacji (sporządzanie kserokopii/skanów dokumentów wymaganych przez audytorów KE, transport akt spraw pomiędzy OR Agencji), koszty związane z zabezpieczeniem materiałów biurowych na czas misji audytowych KE.

Dodatkowo Departament Księgowości ARiMR wyjaśnił, że w powyższym układzie nie można wydzielić z systemu rachunkowości wysokości kosztów poniesionych w ramach obsługi ww. postępowań przed KE.

(dowód: akta kontroli str. 512-714, 979-980)

Realizację zadań w zakresie współpracy z jednostką koordynującą w MRiRW w ramach obsługi postępowań wyjaśniających przed KE w ramach WPR zbadano na podstawie dokumentacji 14 postępowań wyjaśniających przed KE dobranych w sposób celowy w oparciu o propozycje KE dotyczące głównie wyłączenia z finansowania wydatków o najwyższych kwotach. W ramach 14 badanych postępowań 13 toczyło się w związku z ustaleniami KE po misji przeprowadzonej na terenie Polski, jedno dotyczyło rozliczenia rachunków rocznych w ramachEFRG i EFRROW.

W wyniku analizy dokumentacji ww. postępowań ustalono, że ARiMR każdorazowo zgodnie z dyspozycją MRiRW rzetelnie i terminowo realizowała zadania w zakresie obsługi postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 109-123, 512-518, 819-821)

2.3. Agencja prowadziła wykaz zawierający informacje dotyczące stanu wdrażania zaleceń KE będących we właściwości ARiMR wynikających z misji audytowych przeprowadzonych przez KE w okresie objętym kontrolą. Wykaz ten został przekazany Ministrowi RiRW. Informacje o działaniach naprawczych w okresie objętym kontrolą były monitorowane przez Departament Audytu Wewnętrznego w ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 518, 815-818, 982-985)

Agencja opracowała i aktualnie wdrażała dwa plany naprawcze dotyczące:

- mechanizmu wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw – w maju 2014 r. DG AGRI wskazała na konieczność weryfikacji planów

naprawczych w związku z nieprawidłowymi wydatkami dokonywanymi w Polsce na rzecz grup producentów w sektorze owoców i warzyw. W czerwcu 2014 r. ARiMR przedłożyła Ministrowi RiRW propozycje działań naprawczych w ramach ww. mechanizmu, a w grudniu 2014 r. plan działań naprawczych. W czerwcu 2015 r. Prezes ARiMR przekazał MRiRW szczegółowe informacje na temat wdrażania planu działań naprawczych;

- zmniejszenia poziomu błędów w procesie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich - w lutym 2015 r. Prezes ARiMR przekazał Ministrowi RiRW informację na temat podjętych przez ARiMR czynności zapobiegawczych oraz propozycji usprawnień zmniejszenia poziomu błędów w procesie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich. W wyniku uwag KE plan ten został zaktualizowany i ponownie przesłany MRiRW w maju 2015 r., w formie wymaganej przez KE.

(dowód: akta kontroli str. 524-633, 911-934, 962-978)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wniosek

Zwrócenia uwagi wymaga stwierdzona w trakcie kontroli duża skala opóźnień w przekazywaniu przez ARiMR do IR I informacji o nieprawidłowościach, zarówno w wymiarze liczby przypadków jaki i w wymiarze czasowym. Jednak opóźnienia te nie spowodowały powstania błędów finansowych. Podkreślić należy, że Agencja podjęła już działania naprawcze mające na celu ograniczenie i docelowo wyeliminowanie takich opóźnień.

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o skuteczną realizację działań naprawczych zapewniających terminowe raportowanie nieprawidłowości w systemie IMS.

⁴¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

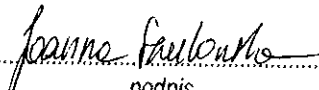
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonaniu wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

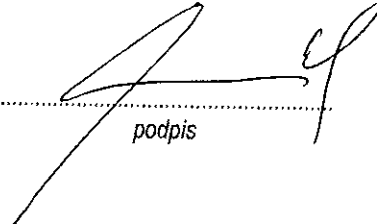
Warszawa, dnia  sierpnia 2015 r.

Kontroler
Joanna Szulowska
Specjalista kp


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Dyrektor
Waldemar Wojnicz


.....
podpis

