



KRR.430.005.2018

Nr ewid.: 15/2018/P/17/113/KRR

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE SYSTEMU
INFORMATYCZNEGO DO PRAWIDŁOWEJ
REALIZACJI PŁATNOŚCI
BEZPOŚREDNICH DLA ROLNIKÓW**

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



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 24.09.2018 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ STRATEGII IT ARiMR W ZAKRESIE BUDOWY SIA	13
5.2. POSTĘPOWANIE W CELU WYŁONIENIA WYKONAWCY SIA ORAZ PODMIOTU ZAPEWNIAJĄCEGO JEGO UTRZYMANIE.....	22
5.3. EGZEKWOWANIE POSTANOWIEŃ UMÓW DOTYCZĄCYCH SIA.....	25
5.4. REALIZACJA PŁATNOŚCI W RAMACH SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO	34
6. ZAŁĄCZNIKI	48
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	48
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	50
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	68
6.4. TABELI I ZESTAWIENIA	72
6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	74
6.6. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI	75
6.7. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA	76

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ARiMR lub Agencja	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BP	Biuro Powiatowe ARiMR
DAW	Departament Audytu Wewnętrznego ARiMR
DBRiKT	Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych ARiMR
DI	Departament Informatyki ARiMR
DPB	Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR
DRZ	Departament Rejestracji Zwierząt ARiMR
EBS	System finansowo-księgowy użytkowany w ARiMR
eWniosek	Aplikacja umożliwiająca złożenie wniosku o udzielenie pomocy w ramach systemu wsparcia bezpośredniego w formie elektronicznej poprzez stronę internetową ARiMR
GIS	System informacji geoprzestrzennej
IACSPPlus	System informatyczny do obsługi wniosków m.in. o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (od kampanii 2015 r.) ¹
IRZ	System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt
JPO	Jednolita płatność obszarowa
LPIS	System Identyfikacji Działek Rolnych
ONW	Obszary z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
OR	Oddział Regionalny ARiMR
PF	Punkt funkcyjny, miara złożoności oprogramowania, stanowiąca podstawę szacowania pracochłonności jego wytworzenia.
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ² .
SIA	system informatyczny ARiMR służącym do obsługi procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności dla producentów rolnych – pierwotnie ZSZiK.
SLA	Parametry określające wymagania jakościowe i wydajnościowe w umowie
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WTOL	Wydział Tworzenia Oprogramowania w Lublinie
ZSK	Zintegrowany System Kontroli –system informatyczny wspierający proces kontroli na miejscu w ramach płatności bezpośrednich, PROW na lata 2007-2013 oraz 2014-2020 oraz mechanizmów wsparcia sektora rybołówstwa i rybactwa.
ZSZiK	Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli

¹ System IACSPPlus służy także do obsługi wniosków o przyznanie płatności ONW, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014–2020), płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (PROW 2014–2020) oraz pomocy na zalesianie i tworzenie terenu zalesionego.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy ARiMR zapewniła system informatyczny służący do obsługi wniosków o dopłaty w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (SIA) oraz prawidłowo realizowała płatności?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy prawidłowo w ARiMR realizowano założenia przyjętej strategii IT w zakresie budowy SIA?

Czy prawidłowo przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawcy SIA oraz podmiotu zapewniającego jego utrzymanie?

Czy skutecznie egzekwowano postanowienia umów dotyczących SIA?

Czy system informatyczny ARiMR umożliwił prawidłową realizację płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego?

Jednostki kontrolowane

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Okres objęty kontrolą

Lata 2015–2017

Dopłaty w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, określane jako płatności bezpośrednie, są najbardziej powszechnym instrumentem wsparcia obszarów wiejskich. Po przystąpieniu Polski do UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej ponad 1,3 mln polskich rolników zostało objętych tym wsparciem.

Zadania w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, tj. przyjmowanie wniosków o pomoc, przyznawanie płatności oraz wypłatę środków finansowych wykonuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Za pośrednictwem ARiMR w latach 1994–2017 rozdyskrebowano na programy pomocowe środki finansowe w wysokości 298,8 mld zł, z czego 19,4 mld zł w 2017 r. W ramach systemu wsparcia bezpośredniego w latach 2004–2017 ARiMR wypłaciła 157,4 mld zł. Na przykład w 2017 r. z 19,4 mld zł przekazanych w ramach realizowanych instrumentów wsparcia rolnictwa, 73,0%, tj. 14,19 mld zł stanowiły płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, 21,38%, tj. 4,15 mld zł płatności w ramach PROW 2014–2020, 4,1%, tj. 0,79 mld zł w ramach pomocy krajowej, 0,88%, tj. 0,17 mln zł w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze, 0,42%, tj. 0,08 mld zł w ramach Wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw oraz 0,25%, tj. 0,05 mld zł w ramach realizacji instrumentów mechanizmów rynkowych.

Do obsługi programów pomocowych ARiMR wykorzystuje pięć głównych systemów informatycznych, z których cztery zostały wytworzone i były utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych.

Od kampanii 2015 r., w ramach okresu programowania 2015–2020 Wspólnej Polityki Rolnej – z uwagi na zmienione warunki przyznania jednolitej płatności obszarowej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencja płatnicza, realizowała 16 nowych schematów wsparcia bezpośredniego. Obowiązek realizacji nowych schematów wsparcia bezpośredniego wymusił dostosowanie Systemu Informatycznego Agencji (SIA) do zmienionych zasad oraz wymagań.

Użytkowany od ponad 10 lat system informatyczny wymagał daleko idących zmian architektury i technologii. Dlatego w 2015 r. rozpoczęto budowę nowego systemu informatycznego SIA. Zmiana ta była realizowana w ramach Strategii IT ARiMR na lata 2014–2020.

Celem Strategii IT było przede wszystkim umożliwienie wieloletniej dalszej rozbudowy i modyfikacji systemów informatycznych Agencji w zakresie niezbędnym dla nowych działań, które realizowane będą w latach 2014–2020. Poza zmianą architektury i technologii systemu podjęto działania w celu zapewnienia odpowiedniej łączności między poszczególnymi siedzibami ARiMR, odpowiedniej jakości środowiska serwerowego i systemowego, wdrożono mechanizmy bezpieczeństwa i zapewnienia ciągłości działania. Przyjęto założenie, że zasoby systemowe Agencji będą utrzymywane we własnym środowisku informatycznym.

W ramach każdej kampanii Agencja obsługiwała ponad 1,3 mln wniosków, wypłacała około 9 mld zł zaliczek i ostatecznie po ich rozliczeniu łącznie ponad 14 mld zł płatności.

Zapewnienie systemu informatycznego do obsługi kolejnych kampanii płatności bezpośrednich i zagrożenie prawidłowości realizacji tych płatności było od 2015 r. zagadnieniem często podnoszonym w dyskusjach na posiedzeniach komisji parlamentarnych oraz w mediach.

2. OCENA OGÓLNA

System informatyczny SIA do obsługi wniosków nie był kompletny, sprawny i wydajny	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w okresie objętym kontrolą nie zapewniła sprawnego i wydajnego systemu informatycznego SIA do obsługi wniosków o płatności bezpośrednie dla rolników. Nie osiągnięto docelowej, kompletnej architektury tego systemu. Prawidłową obsługę wniosków i realizację płatności bezpośrednich dla rolników w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. oraz rozpoczętej kampanii 2017 r. zapewniono poprzez wprowadzenie szczególnej organizacji pracy.
Niepełna realizacja założeń Strategii IT	Agencja nie zrealizowała niektórych założeń przyjętej w 2014 r. Strategii IT na lata 2014–2020. Strategia nie była aktualizowana i nie została dostosowana do zmienionej, ogólnej Strategii ARiMR na lata 2016–2020 oraz nie uwzględniała budowy kompetencji w oparciu o własny ośrodek tworzenia oprogramowania. Nie zoptymalizowano modułu informacji geoprzestrzennej, a systemy hurtowni danych oraz nowy system identyfikacji i rejestracji zwierząt (eIRZ) nie zostały wdrożone. Skutkowało to niewystarczającą wydajnością systemu informatycznego SIA oraz utrudnieniami w zakresie raportowania.
Wysoki stopień zależności Agencji od wykonawcy systemu informatycznego SIA	ARiMR zmieniła natomiast technologię i architekturę systemu informatycznego SIA. Zgodnie z założeniami strategii wdrożone zostały systemy IACsplus, eWniosek, a prace projektowe dotyczące Zintegrowanego Systemu Kontroli uruchomiono w grudniu 2017 r. W grudniu 2016 r. dokonano zmiany wykonawcy mającego zapewnić rozwój i utrzymanie systemu informatycznego SIA. Poziom zależności od wykonawcy systemu był nadal bardzo wysoki. Podejmowane przez ARiMR działania w celu ograniczenia tej zależności poprzez budowę własnych kompetencji nie były konsekwentne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.
Trudności w egzekwowaniu umów dotyczących systemu informatycznego SIA	Agencja, pomimo trudności z egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcą mającym zapewnić rozwój i utrzymanie SIA, doprowadziła do uruchomienia i takiego utrzymania ciągłości pracy systemu, aby można było przeprowadzić weryfikację wniosków i realizację płatności. Egzekwowanie postanowień umów było podporządkowane nadrzędnemu celowi – terminowej realizacji płatności i zachowaniu ciągłości pracy systemu informatycznego SIA.
Niepełne zabezpieczenie interesów Agencji w umowach dotyczących systemu informatycznego SIA	Agencja prawidłowo zabezpieczyła w umowach swoje interesy w zakresie autorskich praw majątkowych do systemów i aplikacji oraz kodów źródłowych, a także praw do modyfikacji i rozbudowy systemu informatycznego SIA. Konsekwentnie realizowała też koncepcję zapewnienia własnej infrastruktury sprzętowej. Podczas realizacji umów pojawiły się natomiast problemy, które wskazywały na niepełne zabezpieczenie interesów Agencji odnośnie zasad realizacji rozwoju oprogramowania użytkowego i jego wdrożenia. ARiMR zmuszona była akceptować warunki dotyczące terminów wprowadzania zmian w systemie informatycznym SIA oraz wyceny realizowanych usług narzucone przez wykonawcę.
Wydajność systemu informatycznego SIA nie była zadowalająca	Agencja weryfikowała jakość świadczonych usług utrzymania systemu informatycznego SIA. Mimo tego, wydajność systemu była niezadowalająca i wymagała wprowadzania ograniczeń liczby pracowników w Biurach Powiatowych ARiMR jednocześnie obsługujących wnioski o płatności bezpośrednie.

**Szczególna
organizacja pracy**

ARiMR, przy pomocy systemu informatycznego SIA, prawidłowo obsłużyła wnioski oraz zrealizowała płatności bezpośrednie poprzez wprowadzenie szczególnej organizacji pracy – tryb dwuzmianowy i praca w dni wolne.

**Wysokie wydatki na
rozwój i utrzymanie
systemu informatycznego
SIA**

Wydatki na rozwój i utrzymanie systemu informatycznego SIA w latach 2015 – 2017 wyniosły łącznie ponad 187 mln zł. Po zmianie wykonawcy miesięczne wydatki na utrzymanie systemu zostały obniżone z 2,1 mln zł do 0,5 mln zł, tj. o 75%.

**Prawidłowo przeprowadzono
postępowania o udzielenie
zamówienia publicznego**

Prawidłowo zostały przeprowadzone przez Agencję postępowania o zamówienia publiczne w zakresie usług rozwoju i utrzymania systemu informatycznego SIA.

**Zgodnie z przepisami
prawa zrealizowano
zaliczki i płatności
bezpośrednie**

Zgodnie z przepisami prawa zrealizowano płatności bezpośrednie. W kampanii 2015 r. wyniosły one 14.314,9 mln zł, a w kampanii 2016 r. – 14.623,3 mln zł. Do 30 czerwca 2018 r. (kampania 2017 r.) zrealizowano płatności bezpośrednie w kwocie 14.422,5 mln zł.

W kampanii 2016 r. nastąpił blisko czterokrotny wzrost liczby decyzji wydanych po 1 lipca w porównaniu do kampanii 2015 r. Wskazuje to na zwiększone ryzyko nieterminowej realizacji płatności bezpośrednich w kolejnych kampaniach.

Płatności bezpośrednie były poprzedzone zgodnymi z prawem zaliczkami. W kampanii 2015 r. dla 79,1% rolników wypłacono 2.681,7 mln zł, w kampanii 2016 r. dla 98,5% rolników – 9.665,4 mln zł oraz kampanii 2017 r. dla 99,4% rolników – 9.183,5 mln zł.

3. SYNTEZA

Niepełna realizacja Strategii IT

Agencja w okresie objętym kontrolą nie zrealizowała niektórych założeń przyjętej Strategii IT na lata 2014–2020. Strategia nie była aktualizowana i nie została dostosowana do zmienionej, ogólnej Strategii ARiMR na lata 2016–2020 oraz nie uwzględniała budowy kompetencji w oparciu o własny ośrodek tworzenia oprogramowania. Prace nad aktualizacją Strategii IT zostały zintensyfikowane jesienią 2017 r.

Nie zoptymalizowano modułu informacji geoprzestrzennej, a systemy hurtowni danych oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt (eIRZ) nie zostały wdrożone. Skutkowało to niewystarczającą wydajnością systemu SIA oraz utrudnieniami w zakresie raportowania. Realizując cele strategii w latach 2015–2016 ARiMR zmieniła technologię i architekturę systemu SIA. Zgodnie z założeniami strategii wdrożone zostały systemy IACSplus, eWniosek, a prace projektowe dotyczące Zintegrowanego Systemu Kontroli (ZSK) uruchomiono w grudniu 2017 r. [13–17]

Wysoki stopień zależności od wykonawcy systemu informatycznego SIA

Dokonana w grudniu 2016 r. zmiana wykonawcy zapewniającego rozwój i utrzymanie SIA nie zmieniła w zasadniczy sposób relacji między nim a Agencją. Nadal poziom zależności był bardzo wysoki. Podejmowane przez ARiMR działania w celu ograniczenia zależności od wykonawcy systemu SIA poprzez budowę własnych kompetencji nie były konsekwentne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W dalszym ciągu cztery spośród pięciu głównych systemów informatycznych ARiMR zostały wytworzone i były utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych. W 2016 r. Agencja uruchomiła Wydział Tworzenia Oprogramowania w Lublinie, który realizował prostsze zadania informatyczne i nie był jeszcze gotowy do przejęcia zadań od wykonawcy, w tym utrzymania systemu informatycznego SIA. W rezultacie Agencja nie posiadała planu reakcji na ryzyko wycofania się wykonawcy z obsługi i rozwoju systemu SIA lub konieczności wypowiedzenia umowy w przypadku, gdy jakość usług świadczona przez głównego wykonawcę byłaby niezadowalająca. Działania te nie zostały ujęte w Strategii IT i zdaniem NIK strategia ta wymaga przeglądu i aktualizacji. [17–19]

Wysokie wydatki na rozwój i utrzymanie systemu informatycznego SIA

W latach 2015–2017 na system informatyczny SIA wydatkowano 187.167,9 tys. zł, z tego w 2015 r. – 37.643,6 tys. zł, w 2016 r. – 104.367,8 tys. zł oraz w 2017 r. – 45.156,5 tys. zł.

Po zmianie wykonawcy w 2017 r. nastąpiło zmniejszenie comiesięcznych wydatków na utrzymanie systemu z kwoty 2,1 mln zł/m-c do kwoty 0,5 mln zł/m-c, tj. o 75%.

Największe wydatki na rozwój systemu w kwocie 104.367,8 tys. zł, tj. 64% ich sumy, miały miejsce w 2016 r. Wynikało to z faktu poniesienia w 2016 r. większości wydatków na budowę nowego systemu. [19–21]

Prawidłowo przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Wykonawca umowy nr 72/DI/2013, w ramach której rozpoczęto budowę systemu informatycznego do kampanii 2015 r., został wyłoniony w wyniku postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego. Po wyczerpaniu w ramach powyższej umowy środków na rozwój, po przeprowadzeniu postępowań w trybie z wolnej ręki, z tym samym wykonawcą zostały zawarte dwie kolejne umowy (nr 19/DI/2015 i 15/DI/2016) na kontynuację budowy systemu na potrzeby kampanii 2015 r. i 2016 r. Obecny wykonawca umowy nr 51/DI/2016 z dnia 1 lipca 2016 r. został wyłoniony w wyniku postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Po upływie okresu przejściowego w grudniu 2016 r. nastąpiła zmiana wykonawcy zapewniającego rozwój i utrzymanie SIA.

Agencja prawidłowo przeprowadziła postępowania w celu wyłonienia wykonawcy zapewniającego rozwój i utrzymanie systemu SIA. Prawidłowo został wybrany tryb wyłonienia wykonawcy oraz określony zakres rzeczowy i warunki realizacji zamówienia.

Okres trwania postępowania od daty złożenia wniosku do daty zawarcia umowy w przypadku umowy nr 72/DI/2013 wyniósł 794 dni, umowy nr 51/DI/2016 – 371 dni, a w postępowaniu na wykonanie aplikacji e-IRZ wykonawca nie został wyłoniony po 900 dniach. Zdaniem NIK przedłużające się postępowania w trybach konkurencyjnych negatywnie wpływały na sprawność działania Agencji i pogłębiały stopień uzależnienia od wykonawcy.

[22–24]

**Trudności
w egzekwowaniu umów
dotyczących systemu
informatycznego SIA**

ARiMR weryfikowała jakość świadczonych usług utrzymania systemu. Dokonywała odbioru i testowania wdrażanych modyfikacji oraz monitorowała parametry jakościowe i wydajnościowe. Pomimo trudności z egzekwowaniem postanowień umów Agencja doprowadziła do uruchomienia i takiego utrzymania ciągłości pracy systemu, aby można było przeprowadzić weryfikację wniosków i realizację płatności. Egzekwowanie postanowień umowy było podporządkowane nadrzędnemu celowi – terminowej realizacji płatności i zachowaniu ciągłości pracy systemu SIA. Niedotrzymanie warunków umowy skutkowało naliczeniem kar umownych, a w przypadku sporów z wykonawcami windykacja niektórych należności była kierowana na drogę sądową.

[25–33]

**Niepełne zabezpieczenie
interesów Agencji
w umowach dotyczących
systemu informatycznego
SIA**

Agencja prawidłowo zabezpieczyła swoje interesy w zakresie autorskich praw majątkowych do systemów i aplikacji oraz kodów źródłowych, a także praw do modyfikacji i rozbudowy systemu.

Problemy, które pojawiły się podczas realizacji umów, wskazują na nieskuteczne zabezpieczenie interesów Agencji, m.in. odnośnie zasad realizacji rozwoju oprogramowania użytkowego i jego wdrożenia. ARiMR zmuszona była akceptować warunki dotyczące terminów wprowadzania zmian w systemie oraz wyceny realizowanych usług narzucone przez wykonawcę. Przejawiało się to również koniecznością zwiększonego udziału pracowników Agencji na etapie analizy, projektowania i opiniowania rozwiązań oraz testów oprogramowania. Działania te podejmowano w celu minimalizacji ryzyka wystąpienia znaczących opóźnień wdrożenia oprogramowania i w rezultacie opóźnień realizacji płatności.

[27–31]

**Wydajność systemu
informatycznego SIA
była niezadowalająca**

Wydajność systemu była niezadowalająca i wymagała wprowadzania ograniczeń liczby pracowników w biurach powiatowych ARiMR jednocześnie obsługujących wnioski o płatności bezpośrednie.

Problemy w zapewnieniu zadowalającej wydajności systemu informatycznego SIA wystąpiły w kampanii 2017 r. po wzmożonym wykorzystaniu funkcji wspomagających wrysowywanie warstw geoprzestrzennych³. Na niezadowalającą wydajność SIA wpływ miała bardzo duża liczba modyfikacji oprogramowania wprowadzanych w latach 2015–2017, których powodem były zmiany prawne i wymóg przebudowy znacznej części systemu. Wymuszało to w krótkim czasie odbiór dużej liczby nowych funkcjonalności i bieżące ich wykorzystywanie przez pracowników ARiMR w kampaniach 2015 r. i 2016 r. Wprowadzone zmiany w środowisku SIA polegające na wymianie niektórych elementów infrastruktury oraz optymalizacji oprogramowania pozwoliły tylko na doraźne rozwiązanie zaistniałych problemów. Konieczność zwiększenia wykorzystania funkcjonalności służących do wrysowywania warstw geoprzestrzennych w kampanii 2018 r. oraz wdrożenie nowych aplikacji⁴ (np. eWniosekPlus) dodatkowo obciążających system spowodowała ograniczenie wydajności SIA w kampanii 2017 r.

[29–32]

³ Wdrożono nowy moduł PZSIPplus oraz zmieniono w 2016 r. technologię przetwarzania informacji geoprzestrzennej w ramach PZSIP/PZSIPplus.

⁴ W aplikacji eWniosekPlus zmieniono technologię przetwarzania informacji przestrzennej na zaproponowaną przez obecnego wykonawcę.

Szczególna organizacja pracy

Agencja przygotowała się organizacyjnie do obsługi wniosków oraz realizacji płatności. Prawdłowo naliczono płatności i rozliczono wypłacone zaliczki. W przypadku niepełnej wydolności systemu SIA i przesuwania terminów wdrażania jego funkcjonalności dostosowywano organizację pracy w taki sposób, aby zweryfikować złożone wnioski i zrealizować płatności w terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa.

Opracowano niezbędne procedury, zrealizowano wydruk i wysyłkę wniosków spersonalizowanych, zapewniono odwzorowanie cyfrowe działek rolnych, przeszkolono pracowników oraz przeprowadzono kampanie informacyjne. [34–38]

Wnioski o płatności bezpośrednie

W kampanii 2015 r. do ARiMR złożono 1.355 tys. wniosków, w kampanii 2016 r. – 1.351 tys. i w kampanii 2017 r. – 1.342 tys.

W formie elektronicznej złożono w kampanii 2015 r. – 7.995 wniosków (co stanowiło 0,59% złożonych wniosków), w kampanii 2016 r. – 7.882 (0,58% złożonych wniosków) oraz w kampanii 2017 r. – 11.267 (0,84% złożonych wniosków).

Koszty przygotowania (budowy i modyfikacji) modułu eWniosek na kampanię 2015 r. wyniosły 1.407,6 tys. zł, koszty modyfikacji na potrzeby kampanii 2016 r. – 3.250,3 tys. zł. oraz koszty dostosowania (modyfikacji i zleceń operacyjnych) do kampanii 2017 r. – 5.527,0 tys. zł.

Na podstawie doświadczeń z poprzednich kampanii ARiMR na kampanię 2018 r. została przygotowana nowa wersja aplikacji eWniosek z wykorzystaniem tzw. kreatora wypełniania wniosku. Koszty budowy aplikacji eWniosekPlus na kampanię 2018 r. wyniosły 14.206,2 tys. zł. W ramach kampanii 2018 r., do 30 czerwca 2018 r. złożono 1.322.023. eWniosek⁵ i oświadczeń⁶, co w stosunku do liczby spraw z 2017 r. stanowiło łącznie 99,0%. [38–41]

Prawidłowa wypłata zaliczek na płatności bezpośrednie

Zrealizowano wypłatę zaliczek na kampanie 2015 r., 2016 r. i 2017 r. w kwotach:

- 2.681,7 mln zł dla około 1,1 mln rolników – 79,1% rolników którzy złożyli wnioski (w 2015 r.),
- 9.665,4 mln zł dla około 1,3 mln rolników – 98,5% (w 2016 r.),
- 9.183,5 mln zł dla około 1,3 mln rolników – 99,4% (w 2017 r.).

Od kampanii 2016 r. w pierwszej kolejności wypłacano zaliczki rolnikom zamieszkałym na obszarach objętych ograniczeniami na skutek wystąpienia i zagrożenia wystąpienia afrykańskiego pomoru świń oraz dla rolników z powiatów, w których położone były tzw. gminy „klęskowe”. [41–42]

Zgodnie z przepisami prawa zrealizowano płatności bezpośrednie

Płatności bezpośrednie zrealizowano zgodnie z terminami określonymi w przepisach prawa. Płatności bezpośrednie wyniosły:

- w kampanii 2015 r. – 14.314,7 mln zł,
- w kampanii 2016 r. – 14.622,2 mln zł,
- w kampanii 2017 r. – 14.4225 mln zł (do 30 czerwca 2018 r.).

W ramach kampanii 2015 w terminie do 30 czerwca 2016 r. zrealizowano płatności na kwoty stanowiące 97,4% koperty finansowej przeznaczonej do wypłaty, w ramach kampanii 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. – 99,5%,

⁵ Termin składania wniosków, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu w 2018 r. (Dz. U. poz. 897), został przedłużony do 15 czerwca.

⁶ W kampanii 2018 r. zamiast wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich, rolnik mógł złożyć oświadczenie, w którym potwierdzał brak zmian w porównaniu do wniosku z 2017 r.

a w ramach kampanii 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. – 99,4%. Tym samym nie został przekroczony próg, powyżej którego mogłyby zostać naliczone sankcje.⁷ W ramach kampanii 2015 r. w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r. wydano 1.350.376 decyzji, a w ramach kampanii 2016 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. – 1.344.262. Po dniu 1 lipca wydano odpowiednio 737 (0,05% liczby złożonych wniosków) i 2.953 decyzji (0,22%). W kampanii 2016 r. nastąpił blisko czterokrotny wzrost liczby decyzji wydanych po 1 lipca w porównaniu do kampanii 2015 r. Wskazuje to na zwiększone ryzyko nieterminowej realizacji płatności bezpośrednich w kolejnych kampaniach.

[42–44]

Prawidłowy nadzór nad realizacją płatności bezpośrednich

Formami nadzoru nad realizacją płatności bezpośrednich były wizyty i kontrole w oddziałach regionalnych i biurach powiatowych przeprowadzane przez Departament Płatności Bezpośrednich i Departament Kontroli i Bezpieczeństwa oraz audyty procesów przeprowadzane przez Departament Audytu Wewnętrznego. Analizowane były również skargi, wnioski i opinie beneficjentów płatności bezpośrednich. Analizowano także opinie pracowników ARiMR będących użytkownikami systemu informatycznego SIA. Realizowane przez Agencję zadania w zakresie płatności bezpośrednich poddane były kontrolom i audytom Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Finansów, Komisji Europejskiej, Najwyższej Izby Kontroli oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W ich wyniku nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

[44–47]

⁷ Zgodnie z art. 75 rozporządzenia 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. Urz. UE L347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.).

4. WNIOSKI

Wnioski do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ARiMR nie przeprowadzając konsekwentnej dekompozycji architektury systemu informatycznego SIA i usług jego utrzymania wobec niezakończenia budowy własnych kompetencji IT utrzymywała stan wysokiej zależności od wykonawcy. Zagrażało to prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników, szczególnie w sytuacji wycofania się wykonawcy ze świadczenia usług rozwoju i utrzymania systemu SIA.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na fakt marginalnego wykorzystania przez rolników aplikacji eWniosek w kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r., przy jednocześnie znaczącym wzroście nakładów na jego opracowanie i modyfikacje – z 1,4 mln zł (dla kampanii 2015 r.) do 5,5 mln zł (dla kampanii 2017 r.). Spowodowane to było przede wszystkim trudnościami z obsługą aplikacji przez rolników i doradców z ośrodków doradztwa rolniczego, jak również z czasowym ograniczeniem przez ARiMR pełnej dostępności eWniosku.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o:

- 1) określenie w Strategii IT działań na rzecz ograniczenia stopnia zależności ARiMR od wykonawcy w zakresie rozwoju i utrzymania SIA, w tym planu wdrożenia dekompozycji systemu wraz z przejęciem usług utrzymania SIA i zwiększenia wydajności systemu,
- 2) priorytetowe potraktowanie kwestii budowy własnych kompetencji dotyczących utrzymania i rozwoju systemów informatycznych, co w konsekwencji ma doprowadzić do uniezależnienia się od wykonawców zewnętrznych,
- 3) prowadzenie działań w celu podtrzymania powszechnego korzystania z eWniosku w kolejnych kampaniach płatności bezpośrednich.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ STRATEGII IT ARiMR W ZAKRESIE BUDOWY SIA

Agencja w okresie objętym kontrolą nie zrealizowała niektórych założeń Strategii IT na lata 2014 – 2020. Strategia nie była aktualizowana i nie została dostosowana do zmienionej ogólnej Strategii ARiMR na lata 2016–2020 oraz nie uwzględniała budowy kompetencji w oparciu o własny ośrodek tworzenia oprogramowania. Prace nad aktualizacją Strategii IT zostały zintensyfikowane jesienią 2017 r.

Od 2013 r. ARiMR konsekwentnie realizowała natomiast koncepcję zapewnienia własnej infrastruktury sprzętowej, tj. odpowiedniej łączności między poszczególnymi siedzibami ARiMR, odpowiedniej jakości środowiska serwerowego i systemowego, właściwych mechanizmów bezpieczeństwa i zapewnienia ciągłości działania. Agencja powiększała również kompetencje w zakresie utrzymania infrastruktury sprzętowej.

Realizując cele strategii w latach 2015–2016 ARiMR zmieniła technologię i architekturę systemu informatycznego SIA. Zgodnie z założeniami strategii wdrożone zostały systemy IACSplus, eWniosek, a prace projektowe dotyczące Zintegrowanego Systemu Kontroli uruchomiono w grudniu 2017 r. Nie zoptymalizowano modułu informacji geoprzestrzennej, a systemy hurtowni danych oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt (eIRZ) nie zostały wdrożone. Wskutek tego system SIA cechowała niewystarczająca wydajność oraz utrudnienia w zakresie raportowania.

Dokonana w grudniu 2016 r. zmiana wykonawcy mającego zapewnić rozwój i utrzymanie systemu informatycznego SIA nie zmieniła w zasadniczy sposób relacji między wykonawcą systemu a Agencją. Poziom zależności od wykonawcy był nadal bardzo wysoki. Podejmowane przez ARiMR działania w celu ograniczenia tej zależności poprzez budowę własnych kompetencji nie były konsekwentne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Szacowanie wydatków na rozwój systemu SIA na podstawie wydatków poprzednich lat okazało się nieskuteczne. Przyczyną był brak informacji o ostatecznym kształcie przepisów prawa oraz zmienność sytuacji na rynku usług informatycznych.

5.1.1. ZAŁOŻENIA STRATEGII IT ARiMR NA LATA 2014–2020 W ZAKRESIE BUDOWY SIA

Zarządzanie IT w ARiMR
przed Strategią IT na
lata 2014–2020

Przed opracowaniem Strategii IT i budową nowego systemu SIA, tj. przed 2014 r., zarządzanie systemem informatycznym służącym do obsługi wniosków pod nazwą ZSZiK oraz infrastrukturą sprzętową (serwerową, macierze, zabezpieczenia danych, bazy danych, backup i łączność) realizowane było przez wykonawców zewnętrznych. Odpowiedzialność za infrastrukturę sprzętową oraz za rozwój i utrzymanie systemu spoczywała na jednym wykonawcy. Wykonawca zobowiązany był m.in. do szybkiego rozwiązywania problemów z systemem ZSZiK i w przypadku wystąpienia tego typu problemów często stosował rozwiązania polegające na zwiększeniu mocy obliczeniowej rozbudowując infrastrukturę sprzętową. Choć problemy z systemem były

Strategia IT na lata
2014-2020

skutecznie rozwiązywane, to ARiMR była praktycznie pozbawiona możliwości decydowania o sposobie ich rozwiązania, a tym samym nie miała rzeczywistego wpływu na ponoszone koszty. Przyjęty i wdrożony przez ARiMR w latach 2013–2015 model zapewnienia własnego środowiska serwerowego i bazodanowego spowodował istotny spadek kosztów IT i pozwolił ARiMR na przejęcie kontroli i odpowiedzialności za ten obszar. Takie podejście jest kontynuowane obecnie. Wprowadzone w latach 2013–2015 rozwiązanie w obszarze zarządzania IT, posiadanie i utrzymywanie własnej infrastruktury oraz nabycie kompetencji w obszarze jej utrzymywania, stanowią podstawowe warunki początkowe, które umożliwiają ARiMR podejmowanie działań w zakresie przejęcia części usług utrzymania systemu informatycznego SIA.

Prace nad przygotowaniem wymagań do budowy systemu informatycznego dla nowej perspektywy finansowej 2014–2020 Wspólnej Polityki Rolnej zostały rozpoczęte w drugiej połowie 2013 r. na podstawie projektów bazowych aktów prawnych UE⁸.

Przygotowanie ARiMR do nowej perspektywy finansowej zostało ujęte w celach strategicznych *Strategii Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na lata 2011–2015*⁹. W czasie opracowywania i zatwierdzania ww. strategii nie były znane założenia programów pomocowych nowej perspektywy finansowej. Trafnie jednak zidentyfikowano ryzyko, że wprowadzenie znaczących zmian w zakresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. może stanowić zagrożenie dla realizacji celów strategii. W wyżej wymienionej strategii wskazano, że prace nad przygotowaniem Agencji do kolejnego okresu programowania wymagać będą podjęcia działań dostosowawczych w wielu obszarach działalności, w tym przede wszystkim w obszarze procedur, systemów informatycznych oraz zasobów ludzkich.

Realizacja celów w obszarze IT została zawarta w zatwierdzonej przez Kierownictwo ARiMR *Strategii IT*¹⁰. Wcześniej ARiMR nie posiadała *Strategii IT*, a jedynie dokument *Działania strategiczne Departamentu Informatyki na lata 2012–2013* zatwierdzony przez Kierownictwo ARiMR w dniu 14 września 2012 r.

Strategia IT do zakończenia czynności kontrolnych nie podlegała modyfikacjom i zmianom.

Założenia w zakresie
dostosowania
architektury SIA

W strategii IT będącej częścią Strategii ARiMR na lata 2014–2020 jako główne cele wskazano:

- dostosowanie aktualnych procesów realizowanych przez departamenty ARiMR w zakresie wymagań dla systemu SIA wynikających z nowego okresu programowania WPR, budowę i rozbudowę funkcjonalną uniwersalnej platformy do wdrażania obsługi nowych procesów biznesowych, w tym Platformy Aplikacyjnej o elementy warstwy obsługi aktywnych formularzy wniosków pomocowych oraz obszaru GIS;

⁸ Potrzebę dostosowania systemu informatycznego ARiMR do nowej perspektywy finansowej Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 r. i ujęcia tego systemu w planowanej strategii rozwoju systemów informatycznych Agencji wskazano w marcu 2012 r.

⁹ Strategia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na lata 2011–2015 została zatwierdzona przez Prezesa ARiMR w maju 2011 r.

¹⁰ Strategia IT na lata 2014–2020 została zatwierdzona przez Kierownictwo ARiMR w dniu 21 marca 2014 r. Poprzednimi dokumentami o charakterze strategicznym były „Kierunki rozwoju IT ARiMR w perspektywie 2010–2013 r.” oraz „Działania strategiczne IT na lata 2012–2013”.

- wydzielenie logiczne (dekompozycja) podsystemów GIS, Hurtowni Danych, IRZ oraz Ewidencji Producentów z otoczenia SIA i wydzielenie logiczne podsystemów w zakresie kontroli na miejscu;
- modernizację, poprzez: upgrade systemu SI-Agencja i systemu finansowo-księgowego EBS i B2B oraz dostosowanie systemów dziedzinowych do zmigrowanej domeny.

Strategia IT zawierała diagram transformacji systemu IT ARiMR oraz architekturę logiczną systemu docelowego. Wymienione w Strategii IT cele miały zostać osiągnięte poprzez realizację następujących inicjatyw:

- SNOP¹¹ – w tym podprojekty eIRZ, ZSK oraz aktualizacja procesów w systemie SIA,
- GIS – optymalizacja architektoniczna (strukturalna, technologiczna i funkcjonalna) eksploatowanego systemu GIS oraz wdrożenie procesów analiz przestrzennych,
- Hurtownia Danych wspierająca procesy raportowania ARiMR, systemu udostępniania danych.

Docelowa architektura i struktura systemów informatycznych miała zapewnić możliwość ich wieloletniej rozbudowy i modyfikacji w zakresie niezbędnym dla nowych działań, które realizowane będą w latach 2014–2020.

Konieczność zmiany architektury i technologii systemu SIA wynikała z faktu, że system użytkowany był od ponad 10 lat (także pod nazwą Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli) i wymagał corocznie znaczących nakładów na jego utrzymanie i modyfikacje oraz rozbudowę infrastruktury serwerowej. Mimo tego występowały w nim problemy z wydajnością, archiwizacją i indeksacją bazy danych.

Założenia w zakresie budowy własnych kompetencji

Strategia IT w zakresie zapewnienia niezbędnego do jej realizacji wsparcia merytorycznego wskazywała na potrzebę zwiększenia zatrudnienia w DI o około 18–23 osób oraz możliwość wykorzystania specjalistów spoza Agencji, poprzez leasing¹² programistów, administratorów, analityków i kierowników projektów dla potrzeb nowych inicjatyw.

Zarządzanie ryzykiem realizacji Strategii

W Strategii IT ARiMR wskazano na następujące obszary ryzyka:

- legislacyjne – opóźnienia we wprowadzeniu zmian legislacyjnych niezbędnych do realizacji celów projektów,
- personalne – brak odpowiednich zasobów ludzkich do przygotowania postępowań przetargowych, nadzoru i koordynacji projektu,
- w zakresie bezpieczeństwa – ryzyko wystąpienia niedostatecznego utrzymania poziomu bezpieczeństwa systemu.

Wskazano również ryzyko nadmiernej koncentracji funkcjonalności w systemie SIA.

Agencja ustaliła cele strategiczne dotyczące aplikacji, łączności, systemów i środowiska sprzętowo-programowego IT, jednak nie zapewniła wystarczających zasobów ludzkich niezbędnych do sprawnej realizacji procesu przeprowadzenia Agencji przez tak gruntowne zmiany, tj. budowę nowego systemu SIA.

¹¹ SNOP – System Nowego Okresu Oprogramowania – uniwersalna platforma informatyczna przeznaczona do projektowania i wdrażania aplikacji wspierających procesy realizowane w ARiMR.

¹² Body leasing IT to usługa polegająca na wynajmowaniu specjalistów IT do zadań informatycznych dla potrzeb projektów ARiMR w długim i krótkim okresie (możliwość „zatrudnienia” specjalistów do konkretnych zadań bez zawierania umów o pracę – zlecenie firmie zewnętrznej użyczenie specjalistów).

Zdaniem NIK, niezapewnienie kadr IT przygotowanych do realizacji złożonych zmian w sposobie zarządzania IT na początku realizacji celów strategicznych, tj. w 2014 r., wprowadziło istotne ryzyko niezrealizowania zadań w terminie i mogło także mieć wpływ na opóźnienia w przygotowaniu nowego systemu dla kampanii 2015 r. oraz dostosowaniu do wymagań kampanii 2016 r. Wpływało również na dostosowanie systemu do kolejnych kampanii.

W ocenie NIK na ryzyko opóźnienia prac mających na celu zakończenie przygotowania Agencji do kampanii 2015 r. dodatkowo miały wpływ zadania nałożone na ARiMR w związku z przygotowaniem i realizacją zaliczek na poczet płatności bezpośrednich.

W sytuacji zagrożenia terminów realizacji poszczególnych etapów umowy, jak miało to miejsce w przypadku kampanii 2015 r. i 2016 r., w celu minimalizacji ryzyka niezrealizowania dopłat w terminie, Agencja podjęła działania polegające na podziale ujętych w umowie zadań na podzadania. Decyzje te pozwoliły na wdrażanie poszczególnych modułów systemu informatycznego i sukcesywne dokonanie wypłat dla kolejnych grup rolników. Wymagało to dodatkowego nakładu pracy zarówno po stronie Agencji, jak i wykonawcy, oraz wydłużenia terminu zakończenia prac nad systemem.

5.1.2. DOSTOSOWANIE STRATEGII IT ARiMR DO AKTUALNYCH POTRZEB AGENCJI

Dostosowanie do docelowej architektury

W celu minimalizacji zidentyfikowanych w Strategii IT ryzyk podjęto przede wszystkim następujące działania:

- System Informacji Zarządczej został włączony do prac w ramach budowy oddzielnego systemu Hurtowni Danych,
- zbudowany został system IASCplus, do którego przeniesiono kluczowe funkcjonalności do obsługi Kampanii 2014–2020 z systemu ZSZIK.

Systemy informatyczne ARiMR nie zostały zmodyfikowane w zakresie jaki był zakładany w Strategii IT dla ARiMR na lata 2014–2020. W ramach realizacji Strategii IT zmieniono architekturę systemu SIA na scentralizowany system bazodanowy w technologii J2EE, w tym wdrożono IASCplus oraz eWnioski, zapewniono odpowiednią łączność między poszczególnymi siedzibami Agencji, odpowiedniej jakości środowisko serwerowe i systemowe.

Z założeń przyjętych w Strategii IT nie został wykonany system eIRZ i Zintegrowany System Kontroli oraz nie zoptymalizowano modułu informacji geoprzestrzennej GIS systemu SIA. Spowodowane to było przedłużającymi się postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego (eIRZ) oraz koniecznością realizacji wymagań niezbędnych do obsługi kolejnych kampanii (ZSK, GIS). Skutkowało to niewystarczającą wydajnością systemu SIA oraz utrudnieniami w zakresie raportowania.

Projekt ZSK został uruchomiony w grudniu 2017 r. W ramach pierwszego etapu, którego realizacja została przewidziana do dnia 30 czerwca 2018 r., zaplanowano przygotowanie funkcjonalności modułu typowania gospodarstw do kontroli na miejscu.

Dostosowanie GIS

W ramach wdrożenia systemów IASCplus, eWnioski oraz PZSiPplus dokonano standaryzacji wykorzystywanego narzędzia GIS i wprowadzono narzędzie LIDS. Wszystkie dane przestrzenne LIDS osadzone były w wyodrębnionej bazie danych. Zmiana narzędzia GIS (z GeoMedia na LIDS) nastąpiła w 2016 r. tuż przed zmianą podmiotu zapewniającego utrzymanie systemu SIA. Jednak w kampanii 2018 r. zrezygnowano z dalszego wykorzystywania tego narzędzia GIS (LIDS) w eWniosku, gdy nowy wykonawca systemu SIA zaproponował zmianę oprogramowania GIS na inną technologię. Jako główny argument

**Zmniejszenie poziomu
uzależnienia od
wykonawców**

wskazujący na konieczność zmiany podano zastrzeżenia użytkowników do wydajności poprzedniego rozwiązania.

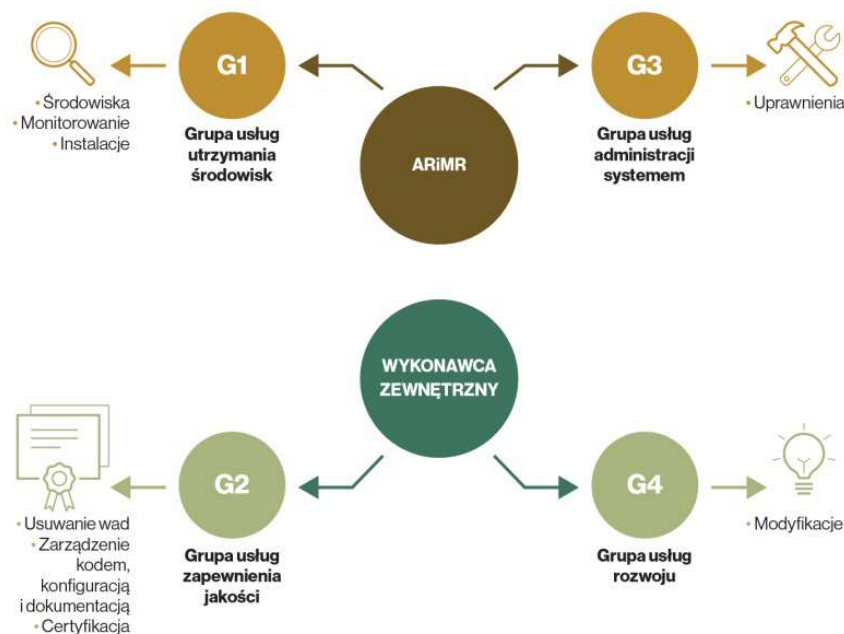
Cztery spośród pięciu głównych systemów informatycznych ARiMR zostały wytworzone i były utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych. Jedynie system LIDER¹³, który ze względu na długi proces negocjacji umów z dostawcami zewnętrznymi, w tym koszty modyfikacji systemu, wytworzony został przez pracowników ARiMR przy wsparciu zewnętrznym „bodyleasingu IT”.

Potrzeba uniezależnienia Agencji od wykonawców, m.in. na wypadek wycofania się przez wykonawcę z realizacji umowy lub wypowiedzenia umowy przez ARiMR z przyczyn nienależytego jej wykonywania, legła u podstaw koncepcji rozwoju kompetencji własnych.

**Plan przejęcia
utrzymania SIA**

Jednym z planowanych działań w celu uniezależnienia się Agencji od wykonawców zewnętrznych było przejęcie utrzymania SIA od dotychczasowego wykonawcy. Plan przejęcia utrzymania SIA powstał w pierwszej połowie 2017 r. Był oparty na wewnętrznych zasobach IT ARiMR pozyskanych do Wydziału Tworzenia Oprogramowania w Lublinie i wdrożonych w specyfikę ARiMR przy realizacji mniejszych projektów. Przejęcie usług administracji przewiduje się na sierpień 2018 r.¹⁴, a zakończenie okresu przejściowego i rozpoczęcia świadczenia usług utrzymania – na lipiec 2019 r. (Infografika nr 1).

Infografika nr 1. Planowane do przejęcia przez ARiMR usługi świadczone w ramach umowy na rozwój i utrzymanie SIA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

¹³ LIDER – Wsparcie informatyczne dla działań: PROW 2014–2020 4.2 „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój”, PROW 2014–2020 6.4. „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” oraz Program „Rybnictwo i Morze” 2014–2020.

¹⁴ Zgodnie z umową nr 51/DI/2016 rezygnacja z poszczególnych grup usług, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, jest możliwa nie wcześniej niż 31 maja 2018 r.

Kadry IT

W celu zmniejszenia stopnia uzależnienia od wykonawcy, w 2016 r. ARiMR zmieniła podejście do budowy własnych kompetencji i zwiększyła zatrudnienie w DI oraz powołała wydział tworzenia oprogramowania. Nowy zespół miał docelowo przejąć utrzymanie SIA i zmniejszyć uzależnienie ARiMR w zakresie rozwoju oprogramowania.

W latach 2012–2015 liczba pracowników zatrudnionych w Departamencie Informatyki ARiMR pozostawała na prawie niezmiennym poziomie i wynosiła od 93 do 97 osób.

W latach 2015–2017 liczba etatów IT przedstawiała się następująco:

- 99 w DI oraz 15 w ramach body leasingu (w 2015 r.),
- 108 w DI oraz 21 w WTOL i 27 w ramach body leasingu (w 2016 r.),
- 110 w DI oraz 36 w WTOL i 15 w ramach body leasingu (w 2017 r.).

W większości byli to pracownicy odpowiadający za bieżące utrzymanie i zapewnienie ciągłości pracy wszystkich systemów i urządzeń teleinformatycznych Agencji.

Od momentu podjęcia decyzji o utworzeniu WTOL w Lublinie sukcesywnie były prowadzone rekrutacje. Zarządzeniem nr 84/2017 Prezesa ARiMR z dnia 24 lipca 2017 r. ustalono, że Departament Informatyki posiada limit 199 etatów. W uzasadnieniu do Zarządzenia podano, że limit ten wynika z rozbudowy Wydziału Tworzenia Oprogramowania Departamentu Informatyki. Miesiąc później Zarządzeniem nr 104/2017 Prezesa ARiMR z dnia 31 sierpnia 2017 r. limit ten został zmniejszony do 146 etatów, tj. o 53 etaty i rekrutacje zostały wstrzymane. Jako przyczynę wskazano konieczność dostosowania limitu etatów innych departamentów do potrzeb kadrowych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz wsparcia personalnego innych jednostek organizacyjnych Agencji realizujących priorytetowe zadania.

Częste zmiany w 2017 r. decyzji ARiMR w zakresie wzmocnienia własnych kadr do utrzymania i modernizacji SIA oddaliły w czasie możliwość uniezależnienia się ARiMR od wykonawcy w kolejnych kampaniach.

**Wydział Tworzenia
Oprogramowania
Departamentu
Informatyki w Lublinie**

W 2016 r. utworzony został Wydział Tworzenia Oprogramowania Departamentu Informatyki w Lublinie (WTOL).

Koncepcja utworzenia w Lublinie jednostki IT, opracowana na polecenie Prezesa ARiMR, zakładała, że nowoutworzona jednostka w perspektywie trzech lat będzie w stanie zapewnić ARiMR rozwój oraz utrzymanie kluczowego systemu SIA przy wykorzystaniu zasobów wewnętrznych. Koncepcja zawierała docelową rekomendowaną organizację, etatyzację wraz z wyszczególnieniem kompetencji i ich ról w ramach organizacji. Koncepcja zawierała także wstępny harmonogram przygotowania i wdrożenia WTOL wraz zadaniami zaplanowanymi na 18 miesięcy.

W ramach dotychczasowych działań WTOL zrealizował 11 projektów, w tym dziewięć projektów w całości, a dwa kontynuował. Do dnia 30 listopada 2017 r. zakończony został jeden projekt. W pozostałych przypadkach projekty były zmieniane i dostosowywane do zmian legislacyjnych i potrzeb departamentów merytorycznych.

Dotychczas WTOL nie realizował prac w zakresie utrzymania SIA. Był jedynie angażowany w ewentualne prace nad rozwiązywaniem bieżących awarii lub przy pracach przygotowawczych nad przejęciem usług.

Według Prezesa ARiMR, głównym zadaniem na najbliższe lata dla WTOL i DI ARiMR jest budowa Systemu ZSK (domena kontroli terenowych realizowanych w ARiMR), utrzymanie wsparcia IT przy realizacji PROW 2014–2020 (m.in. System LIDER), budowa aplikacji mobilnych dla beneficjentów i e-usług w ramach m.in. cyfryzacji państwa i ułatwiania komunikacji zainteresowanym obywatelom z Agencją.

Do końca czerwca 2018 r. DI planuje uruchomienie budowy systemu ZSK oraz aplikacji mobilnej dla beneficjentów ARiMR.

Brak planu awaryjnego

W okresie objętym kontrolą Agencja nie posiadała planu reakcji na ryzyko wycofania się wykonawcy z obsługi i rozwoju systemu SIA lub konieczności wypowiedzenia umowy w przypadku, gdy jakość usług świadczona przez głównego wykonawcę byłaby niezadowalająca. Wynikało to z nieposiadania przez Agencję własnych kompetencji w ww. zakresie, jak również długotrwałej procedury wyłonienia nowego wykonawcy w trybie przepisów pzp.

Dostosowanie Strategii IT do zmienionej Strategii ARiMR na lata 2016–2020

W marcu 2016 r. wprowadzona została *Strategia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na lata 2016–2020*, która zastąpiła Strategię Agencji na lata 2011–2015 z maja 2011 r. W nowej Strategii jako cele strategiczne ARiMR przyjęto:

- zapewnienie prawidłowego, sprawnego i skutecznego wykorzystania środków pochodzących z funduszy UE oraz środków krajowych,
- utrzymanie standardów obsługi wnioskodawcy, beneficjenta,
- zapewnienie wysokiej jakości oraz użyteczności systemów bazodanowych ARiMR,
- zapewnienie efektywnej i racjonalnej kosztowo realizacji powierzonych zadań.

W 2016 r. Departament Informatyki ARiMR podjął prace nad aktualizacją istniejącej w ARiMR Strategii IT. W przygotowanych w ramach tych prac Kierunkach zmian IT w ARiMR 2018–2020 wskazano 10 inicjatyw strategicznych, w tym: wewnętrzne utrzymanie systemów, wewnętrzny rozwój rozwiązań IT, wdrożenie procesu zarządzania dostępnością i pojemnością, zarządzanie usługami zarządzanie architekturą korporacyjną oraz zarządzanie portfelem projektów – wsparcie zdefiniowania i wdrożenia procesu zarządzania portfelem projektów. Prace nad aktualizacją Strategii IT zostały zintensyfikowane od jesieni 2017 r.

Wydatki na rozwój i utrzymanie SIA

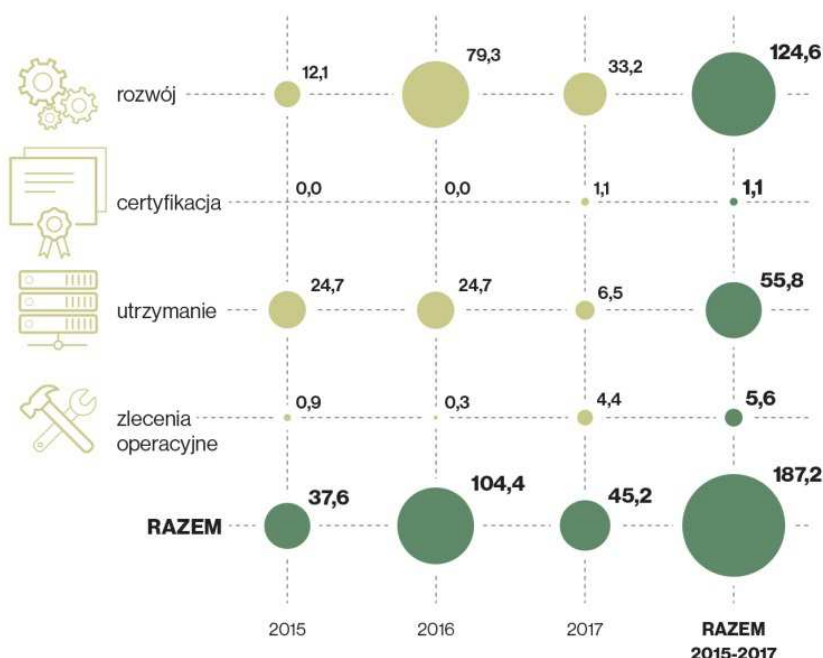
W latach 2015–2017 na podstawowe systemy niezbędne do realizacji płatności bezpośrednich wydatkowano 207.502,6 tys. zł, z tego na system informatyczny SIA 187.167,9 tys. zł (90,2%), system finansowo–księgowy EBS – 17.252,4 tys. zł¹⁵ (8,3%) oraz GIS – 3.082,3 tys. zł¹⁶ (1,5%).

¹⁵ Na system finansowo–księgowy EBS w latach 2015 – 2017 na system EBS wyniosły 17.252,4 tys. zł, z tego w 2015 r. 4.692,2 tys. zł, w 2016 r. 6.929,1 tys. zł oraz w 2017 r. 5.631,1 tys. zł.

¹⁶ Wydatki na oprogramowanie systemu informacji geoprzestrzennej GIS wyniosły 3.082,3 tys. zł, z tego w 2015 r. 1.028,1 tys. zł, w 2016 r. 1.027,1 tys. zł oraz w 2017 r. 1.027,1 tys. zł.

W latach 2015–2017 na system informatyczny SIA wydatkowano¹⁷ 187.167,9 tys. zł, z tego w 2015 r. – 37.643,6 tys. zł, w 2016 r. – 104.367,8 tys. zł oraz w 2017 r. – 45.156,7 tys. zł. (Wykres nr 1, Tabela: Załącznik 6.4.2).

Wykres nr 1. Wydatki na rozwój, certyfikację, utrzymanie i zlecenia operacyjne w latach 2015–2017 (według stanu na 31 grudnia 2017 r.).



* wydatki na rozwój SIA poniesione w 2016 r. dotyczyły zarówno kampanii 2015 r. jak i 2016 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Na utrzymanie systemu w latach 2015–2017 wydatkowano ogółem 55.849,1 tys. zł, z tego w 2015 r. – 24.692,5 tys. zł, w 2016 r. – 24.705,5 tys. zł oraz w 2017 r. – 6.451,1 tys. zł. W 2017 r. po zmianie wykonawcy zapewniającego utrzymanie systemu nastąpiło zmniejszenie comiesięcznych wydatków na utrzymanie SIA z kwoty 2,1 mln zł/m-c do kwoty 0,5 mln zł/m-c, tj. o 75%.

Na rozwój systemu w badanym okresie wydatkowano ogółem 124.645,0 tys. zł, z tego w 2015 r. – 12.099,8 tys. zł, w 2016 r. – 79.334,8 tys. zł oraz 2017 r. – 33.210,4 tys. zł¹⁸. Największe wydatki na rozwój systemu, tj. 64% ich sumy, miały miejsce w 2016 r. Wynikało to z faktu poniesienia w tym roku większości wydatków na budowę nowego systemu. Wydatki te obejmowały również dostosowanie SIA do kampanii 2016 r.

Na zlecenia operacyjne¹⁹ wydatkowano ogółem 5.566,4 tys. zł, z tego w 2015 r. – 851,3 tys. zł, w 2016 r. – 327,5 tys. zł oraz 2017 r. – 4.387,6 tys. zł.

Wydatki na certyfikację²⁰ poniesiono jedynie w ramach umowy nr 51/DI/2016. w kwocie 1.107,3 tys. zł.

¹⁷ Według stanu na 31 grudnia 2017 r.

¹⁸ W 2017 r., oceniając wydatki na rozwój, należy uwzględnić dodatkowo kwotę 1.009,0 tys. zł na certyfikację.

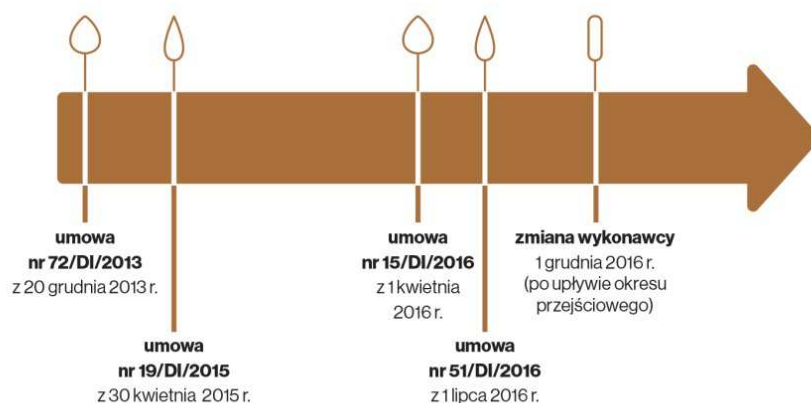
¹⁹ Zlecenie operacyjne – usługa zlecana przez ARiMR dotycząca eksploatacji systemu informatycznego i obejmująca niestandardowe prace objęte umową.

Na budowę i aktualizację ortofotomapy w latach 2015–2017 wydatkowano ogółem 25.366,7 tys. zł, z tego w 2015 r. – 11.563,9 tys. zł, w 2016 r. – 6.498,5 tys. zł oraz w 2017 r. – 7.304,3 tys. zł.

Wydatki na rozwój systemu informatycznego SIA i środki przewidziane na realizację umów Agencja szacowała na podstawie poprzednich lat. W przypadku systemów EBS i GIS wydatki pozostawały na porównywalnym poziomie, a w przypadku wydatków na utrzymanie – praktycznie na niezmiennym.

Odmienne sytuacja przedstawiała się w przypadku systemu SIA, gdyż w związku z budową nowego systemu oraz zmianą wykonawcy nastąpiły duże wahania w poszczególnych latach zarówno wydatków na rozwój systemu jak i jego utrzymanie. Należy również zwrócić uwagę, że planowanie tych wydatków następowało w sytuacji braku przepisów prawa zarówno europejskiego jak i krajowego. Prace projektowe były rozpoczynane na podstawie projektów aktów prawnych. W rezultacie, po wyczerpaniu środków przeznaczonych na rozwój SIA w ramach umowy nr 72/DI/2013, zawarto z dotychczasowym wykonawcą w trybie z wolnej ręki umowy nr 19/DI/2015 i 15/DI/2016 (Infografika 2). Uniemożliwiło to weryfikację wyceny w trybie postępowania konkurencyjnego w warunkach aktualnej sytuacji na rynku usług informatycznych. Z kolei, w przypadku postępowania uruchomionego na jesieni 2015 r., zweryfikowana kwota wartości zamówienia okazała się znacząco wyższa niż oferty złożone przez uczestników postępowania.

Infografika nr 2. Umowy na rozwój i modyfikacje systemu SIA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

²⁰ Certyfikacja – proces weryfikacji produktu (oprogramowania) wykonanego na podstawie odrębnych umów przekazanego przez Agencję wykonawcy umowy.

5.2. POSTĘPOWANIE W CELU WYŁONIENIA WYKONAWCY SIA ORAZ PODMIOTU ZAPEWNIAJĄCEGO JEGO UTRZYMANIE

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych w zakresie usług rozwoju i utrzymania systemu informatycznego SIA przeprowadzone zostały przez Agencję prawidłowo. Wszczynane były z odpowiednim wyprzedzeniem i każdorazowo kończyły się zawarciem umów. ARiMR zabezpieczyła odpowiednie środki pozwalające na zawarcie i realizację tych umów. Prawidłowo został wybrany tryb wyłonienia wykonawcy oraz określono zakres rzeczowy i warunki realizacji zamówienia.

Umowa nr 72/DI/2013

Umowa nr 72/DI/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. na utrzymanie i rozwój aplikacji SIA została zawarta z Asseco Poland S.A. po przeprowadzeniu, wszczętego w listopadzie 2011 r., postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego. Budżet na realizację umowy przewidziany był także na rozwój i modyfikację systemu informatycznego SIA z uwzględnieniem funkcjonalności dla kampanii 2015 r. W umowie przewidziano świadczenie usług przez okres 36 miesięcy, po 5-miesięcznym okresie przejściowym (umowa obowiązywała do 20 maja 2017 r.). Umowa miała charakter otwarty, co pozwalało na zgłaszanie wymagań w miarę pojawiających się potrzeb wynikających ze zmian prawa, procedur i wytycznych. Ze względu na brak wiedzy co do planowanych zmian regulacji prawnych na etapie realizacji postępowania o wyłonienie wykonawcy nie było możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów rozwoju systemu informatycznego. Na podstawie wydatków poprzednich lat oszacowano koszt rozwoju SIA na 10.701 tys. zł. W rezultacie już jesienią 2015 r. pojawiło się zagrożenie wyczerpania środków przewidzianych na rozwój systemu.

Umowa nr 19/DI/2015

W związku z wykorzystaniem środków zaplanowanych na modyfikacje w ramach umowy nr 72/DI/2013, w dniu 30 kwietnia 2015 r. z dotychczasowym wykonawcą zawarto umowę nr 19/DI/2015 w trybie zamówienia z wolnej ręki²¹ na kwotę 34.686 tys. zł. Celem umowy była realizacja koniecznych wymagań na kampanię 2015 r. W ramach tej umowy wykonawca zobowiązał się m.in. do wdrożenia Zadania 4 obejmującego proces kontroli administracyjnej oraz naliczania płatności w terminie do dnia 18 listopada 2015 r. W związku z ryzykiem niewywiązania się wykonawcy z podjętego zobowiązania w dniu 23 listopada 2015 r. ARiMR zawarła Aneks nr 1 do ww. umowy²², w którym ustalono dostarczenie oprogramowania w ramach Zadania 4 w dwóch etapach. Następnie w celu przyspieszenia wdrażania zmian w systemie SIA w dniu 23 grudnia 2015 r. ARiMR zawarła Aneks nr 2 i nastąpił podział Zadania 4 cz. II oraz Zadania 6. Powyższe działania zostały podjęte w celu minimalizacji skutków braku wymaganych funkcjonalności w systemie informatycznym.

W dniu 18 lutego 2016 r. zawarto Aneks nr 4 do ww. umowy, którego przedmiotem było wykonanie trzech zadań dotyczących kampanii 2016 r., tj. aplikacji eWniosek, kontroli kompletności wniosków oraz dostosowanie typowania do kontroli na miejscu i raportowania tych kontroli. Koszt realizacji tych zadań wyniósł 14.456 tys. zł.

²¹ Zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a pzp.

²² Art. 15 umowy 19/DI/2015 dopuszczał możliwość zmiany umowy na warunkach wyznaczonych przepisami prawa, w tym pzp. Katalog sytuacji, w których możliwa była zmiany umowy, nie miał charakteru zamkniętego.

Umowa nr 15/DI/2016	Realizacja koniecznych wymagań na kampanię 2016 r. następowała w ramach zawartej w dniu 1 kwietnia 2016 r. umowy nr 15/DI/2016 (na kwotę brutto 49.888,8 tys. zł), której wykonawca (Asseco Poland S.A.) również został wyłoniony w trybie zamówienia z wolnej ręki ²³ . W ramach umowy dostosowano do wymogów kampanii 2016 r. obsługę kontroli administracyjnej, proces weryfikacji wniosków po kontroli na miejscu oraz obsługę naliczeń płatności.
Umowa nr 51/DI/2016	W wyniku wszczętego w lipcu 2015 r. w trybie przetargu nieograniczonego postępowania mającego na celu wyłonienie wykonawcy umowy na utrzymanie i rozwój systemu informatycznego Agencji, w dniu 4 kwietnia 2016 r. ARiMR dokonała wyboru oferty. Wybór był zgodny z rekomendacją komisji przetargowej. Trzech ubiegających się o udzielenie zamówienia zaskarżyło do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) dokonany przez ARiMR wybór oferty. W wyroku KIO wydanym 23 maja 2016 r. uwzględniono odwołania i nakazano unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty. Trzy oferty na mocy wyroku zostały odrzucone ze względu na rażąco niską cenę. W dniu 13 czerwca 2016 r., stosując się do zawartych w wyroku KIO nakazów, komisja przetargowa dokonała ponownie wyboru wykonawcy systemu informatycznego SIA²⁴. W rezultacie w dniu 1 lipca 2016 r. została zawarta umowa nr 51/DI/2016 na kwotę brutto 152.406,2 tys. zł z Hewlett Packard Enterprise Polska Sp. z o.o.²⁵ Przedmiotem umowy było utrzymanie i rozwój systemu informatycznego SIA. Umowa obowiązuje do 1 czerwca 2020 r. W budżecie umowy na modyfikacje zaplanowano kwotę 90,3 mln zł netto (111,1 mln zł brutto). Na usługi związane z utrzymaniem systemu zaplanowano łączne wynagrodzenie w wysokości 33,5 mln zł netto (41,2 mln zł brutto). W związku ze skargami dwóch uczestników ww. postępowania, po rozprawie w dniu 28 lutego 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał, że umowa została zawarta w okolicznościach dopuszczalnych w ustawie, nastąpiło to bowiem po wydaniu wyroku przez KIO. Jednak w ocenie Sądu stanowisko KIO było błędne i uznał, że rażąco niską cenę zawierała również oferta uczestnika postępowania, z którym ostatecznie zawarto umowę²⁶. Porównując wydatki w latach 2015–2017 na utrzymanie systemu informatycznego SIA należy uznać słuszność dokonanego wyboru ARiMR. Po roku realizacji umowy 51/DI/2016 wydatki na utrzymanie systemu SIA wyniosły 6,4 mln zł, a na rozwój 19,4 mln zł. Stanowiły one odpowiednio 15,5% środków przewidzianych w umowie na utrzymanie i 17,7% środków przewidzianych na rozwój. W porównaniu do wydatków zrealizowanych w ramach umowy 72/DI/2013 nastąpiło zmniejszenie comiesięcznych wydatków na utrzymanie systemu SIA z kwoty 2,1 mln zł/m-c do kwoty 0,5 mln zł/m-c, tj. o 75%. Ze względu na fakt, że w ramach umowy 72/DI/2013 rozpoczęto budowę nowego systemu SIA, którą kontynuowano w ramach umów 19/DI/2015 i 15/DI/2016 wydatki na rozwój w 2017 r. nie mogą być porównywane z wydatkami w 2015 r. i 2016 r.

²³ Zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a pzp.

²⁴ Protokół z posiedzenia Komisji Przetargowej o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego na Utrzymanie i Rozwój Systemu Informatycznego Agencji – SIA (ZSZiK, IACSplus, GIS, SIZ, PZSIPplus, PA z 14 czerwca 2016 r.).

²⁵ W trakcie realizacji umowy nastąpiła zmiana nazwy spółki z Hewlett Packard Enterprise Polska sp. z o.o. na Enterprise Services Polska sp. z o.o.

²⁶ Sygnatura akt XXIII Ga 967/16.

Do zakończenia czynności kontrolnych trwało postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego na budowę, wdrożenie, utrzymanie i rozwój systemu eIRZ rozpoczęte w lipcu 2015 r.

Badaniem NIK zostały objęte następujące postępowania²⁷:

1. DZP-2610-62/2011 – przedmiot zamówienia: utrzymanie i rozwój aplikacji SIA, PA, PZSIP, FOTO SIP na lata 2013-2015 – w wyniku postępowania zawarto umowę nr 72/DI/2013.
2. DZP-2615-4/2015 – przedmiot zamówienia: realizacja wymagań na Kampanię 2015 r. – w wyniku postępowania zawarto umowę nr 19/DI/2015.
3. DZP-2611-3/2015 – przedmiot zamówienia: utrzymanie i rozwój systemu informatycznego Agencji – SIA (ZSZiK, IACSplus, GIS, SIZ, PZSIPplus, PA) na lata 2016-2019 – w wyniku postępowania zawarto umowę nr 51/DI/2016.

Zbadano przygotowanie i realizację postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, SIWZ, warunki udziału w postępowaniu. Zweryfikowano zakres rzeczowy oraz warunki realizacji zamówienia, zgodność z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w szczególności tryb wyboru wykonawcy. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tych postępowaniach.

**Długotrwałe
postępowania
o udzielenie
zamówienia
publicznego**

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na rozwój i utrzymanie systemów informatycznych ARiMR trwały wiele miesięcy. Powodowało to problemy w planowaniu budżetu umów, opóźniało prace nad rozpoczęciem wdrażania nowych aplikacji (eIRZ, ZSK), w rezultacie ograniczało możliwości wypowiedzenia umowy i szybkiego wyłonienia nowego wykonawcy.

Okres trwania postępowania, od daty złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego do daty zawarcia umowy, wyniósł w przypadku:

- umowy 72/DI/2013_SIA – 764 dni,
- umowy 7/DI/2013_EBS – 558 dni,
- umowy 72/DI/2015_EBS – 393 dni,
- umowy 51/DI/2016_SIA – 371 dni,
- eIRZ – ponad 900 dni (data wniosku 2 lipca 2015 r.).

Do czynników, które wpływały na wydłużenie czasu trwania postępowań należały w szczególności:

- wymagana dokładność i precyzja w opisie dokumentacji przetargowej,
- stosowanie pozacenowych kryteriów ocen, które były częstym powodem składanych odwołań przez innych wykonawców (procedowanych zgodnie z pzp),
- duża liczba pytań wykonawców odnośnie szczegółów opisu przedmiotu postępowania (np. 1517 pytań w przypadku postępowania na system EBS),
- duża liczba odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej z powodu wątpliwości co do zachowania konkurencyjności (w tym ofert o rażąco niskich cenach),
- oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd.

²⁷ Ponadto badaniami kontrolnymi objęto postępowania DZP-2611-3/2014 – przedmiot zamówienia: utrzymanie, rozwój i modernizacja aplikacji EBS oraz zmiana wersji aplikacji EBS z wersji nr 11 na wersję 12 oraz DZP-2610-23/2014 – przedmiot zamówienia: Zakup usług w zakresie zarządzania, administrowania i monitorowania oraz bieżącej obsługi utrzymania infrastruktury i podsystemów ARiMR w celu zapewnienia technicznej sprawności eksploatacyjnej w okresie od 1 listopada 2014 r. do 31 grudnia 2017 (ZUMA III).

5.3. EGZEKWOWANIE POSTANOWIEŃ UMÓW DOTYCZĄCYCH SIA

W okresie objętym kontrolą Agencja, pomimo trudności z egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcą mającym zapewnić rozwój i utrzymanie SIA, doprowadziła do uruchomienia i takiego utrzymania ciągłości pracy systemu, aby można było przeprowadzić weryfikację wniosków i realizację płatności. Egzekwowanie postanowień umów było podporządkowane nadrzędnemu celowi - terminowej realizacji płatności i zachowaniu ciągłości pracy systemu informatycznego SIA.

Agencja prawidłowo zabezpieczyła w umowach swoje interesy w zakresie autorskich praw majątkowych do systemów i aplikacji oraz kodów źródłowych, a także praw do modyfikacji i rozbudowy systemu informatycznego SIA.

Podczas realizacji umów pojawiły się natomiast problemy, które wskazywały na niepełne zabezpieczenie interesów Agencji w zakresie zasad realizacji rozwoju oprogramowania użytkowego i jego wdrożenia. ARiMR zmuszona była akceptować warunki dotyczące terminów wprowadzania zmian w systemie informatycznym SIA oraz wyceny realizowanych usług narzucone przez wykonawcę.

ARiMR zgodnie z umowami weryfikowała jakość świadczonych usług utrzymania systemu. Dokonywała odbioru i testowania wdrażanych modyfikacji oraz monitorowała parametry jakościowe i wydajnościowe.

W przypadku niedotrzymania warunków umowy naliczano kary umowne. Jednak z uwagi na spory z wykonawcami windykacja niektórych należności była kierowana na drogę sądową.

5.3.1. ZABEZPIECZENIE INTERESÓW ZAMAWIAJĄCEGO W ZAWARTYCH UMOWACH NA BUDOWĘ I UTRZYMANIE SIA

ARiMR posiadała autorskie prawa majątkowe do użytkowanych systemów i aplikacji oraz przejęła od wykonawców kody źródłowe systemu i modyfikacji.

W zawartych umowach zastrzegła sobie prawo do modyfikacji i rozbudowy systemu oraz określiła odpowiedzialność wykonawców za realizację oprogramowania użytkowego i jego wdrożenie, tj. kary umowne za opóźnienie, niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

Poprzez określenie w umowach w ramach usług utrzymania parametrów jakościowych i wydajnościowych (SLA), w tym dostępności systemu, ARiMR zapewniła zachowanie ciągłości pracy systemów. Umowy zawierały opis mierników prawidłowości wykonywania usług przez wykonawcę oraz określały kary umowne w przypadku ich niespełnienia.

Ustalono zostały zasady wyceny i rozliczenia poszczególnych rodzajów usług. Rozliczanie pracy wykonawców usług nieryczałtowych następowało na podstawie modelu zwanego standardem IFPUG²⁸, dostosowanym do potrzeb umów zawieranych przez Agencję. Oceną rekomendacji wykonawcy i weryfikacją kosztów wykonania modyfikacji zajmował się Departament Informatyki.

Podstawą dla ustalania wyceny była analiza złożoności funkcjonalnej wytwarzanego lub zmienianego oprogramowania²⁹. Zgodnie z umową analiza ta była wykonywana przez wykonawcę w oparciu o metodę Punktów

²⁸ IFPUG – International Function Point User Group.

²⁹ Wycena każdej modyfikacji dokonywana była w oparciu o metodykę opisaną w Załączniku nr 4C do Umowy.

Okres przejściowy umowy

Funkcyjnych IFPUG³⁰. Na żądanie zamawiającego wykonawca był zobowiązany przedstawić model IFPUG będący podstawą dla wyliczenia ww. złożoności funkcjonalnej oprogramowania. Model taki zgodnie z umową podlegał weryfikacji przez ARiMR.

Zadania, których głównym celem była realizacja prac niefunkcjonalnych były szacowane przez wykonawcę w oparciu o ekspercką wycenę roboczości.

Zgodnie z umowami zmiana wykonawcy poprzedzona była okresem przejściowym. Na przykład w umowie 51/DI/2016 okres ten wynosił pięć miesięcy i w trakcie jego trwania wykonawca miał obowiązek osiągnąć gotowość do rozpoczęcia wykonywania usług. Za okres ten wykonawcy nie przysługiwało wynagrodzenie.

Założeniem okresu przejściowego przygotowującego nowego wykonawcę do pełnego i sprawnego świadczenia wszystkich usług objętych umową, było umożliwienie zapoznania się z systemem w czasie świadczenia usług przez dotychczasowego wykonawcę. Okres przejściowy podlegał ocenie ARiMR w zakresie spełnienia kryteriów gotowości do przejęcia realizacji usług przez nowego wykonawcę.

Proponowane zmiany do umów

W związku z pojawieniem się podczas realizacji i rozliczania umowy problemów (por. podrozdział 5.3.2), Agencja we współpracy z zewnętrzną kancelarią prawną przygotowuje nowy projekt umowy. Celem proponowanych zmian jest takie uszczegółowienie już istniejących zapisów umowy, aby uniknąć sporów interpretacyjnych, które pojawiły się podczas realizacji umowy 51/DI/2016, a nie występowały w przypadku innych realizowanych dotychczas umów. Zaproponowano następujące zmiany:

- wprowadzenie mechanizmu, który zobowiązuje wykonawcę do weryfikacji systemu i dokumentacji w okresie przejściowym oraz zgłoszenia ewentualnych roszczeń o usunięcie wad oraz przeniesienie odpowiedzialności za wady systemu i dokumentacji po okresie przejściowym na nowego wykonawcę,
- wprowadzenie bardziej szczegółowej procedury przeprowadzania audytu jakości prac wykonawcy (audyt u wykonawcy i podwykonawców) oraz kompletnej regulacji ponoszenia kosztów audytu; prawo żądania wglądu we wszelkie materiały i rezultaty prac wykonawcy (również w wersji nieukończonych) w ramach audytu, w celu umożliwienia zapoznania się z jakością realizacji umowy,
- określenie jakie rodzaje kosztów, w tym osobowych (takie jak nadgodziny) oraz ryzyk powinny znaleźć się w jednostkowym wynagrodzeniu (np. w ramach PF lub Roboczości), aby nie mogły być doliczane jako dodatkowy element kosztów realizacji modyfikacji),
- regulację spornych kwestii (klauzula arbitrażowa, uregulowanie sporów w zakresie IFPUG),
- doprecyzowanie odpowiedzialności za wydajność oraz regulacja kar umownych za obniżoną wydajność,
- doprecyzowanie zapisów umowy w zakresie wynagrodzenia wykonawcy za obowiązki wynikające z umowy ramowej, w tym za wykonanie modelu IFPUG, korektę Podręcznika IFPUG, (wskazanie, że wynagrodzenia te zawierają się w wynagrodzeniu za modyfikację),
- dodanie obowiązku przedstawiania kosztorysu wykonawczego oraz raportów czasu pracy.

³⁰ Metoda IFPUG w wersji 4.3.1 wraz z modyfikacjami i rozszerzeniami opisanymi w umowie.

5.3.2. REALIZACJA UMÓW

Organizacja nadzoru nad umowami

Zgodnie z procedurą *Obsługa zgłoszeń wymagań do systemów aplikacyjnych ARiMR*, w każdym projekcie prowadzonym przez DI powoływana była struktura organizacyjna projektu, zgodnie z zasadami metodyki PRINCE2³¹. W ramach ww. struktury utworzono Komitet Sterujący oraz Zespół Projektowy. Powołano również kierowników utrzymania, których zadaniem był nadzór operacyjny i bieżąca koordynacja prac w zakresie realizacji poszczególnych grup usług.

Monitorowanie prac prowadzonych przez wykonawców realizowane było przez:

- bieżący monitoring realizacji umowy w ramach powoływanej struktury projektowej (uzgodnienia propozycji modyfikacji, zmian, zleceń operacyjnych, odbiór oprogramowania, raportowanie zgłoszeń i incydentów występujących podczas użytkowania systemu SIA),
- okresowe informowanie Prezesa Agencji i Zastępcy Prezesa nadzorującego DI o stanie realizacji umów, poprzez raporty pt. *Stan realizacji kluczowych projektów informatycznych* oraz cykliczne spotkania,
- przeprowadzenie audytu wykonawcy.

Wycena modyfikacji – tryb niestandardowy

Agencja weryfikowała zgodność sposobu wyceny modyfikacji z zasadami metody Punktów Funkcyjnych (PF) IFPUG z uwzględnieniem szczegółowych rozwiązań zawartych w umowie.

Podczas realizacji umowy 51/DI/2016, wykonawca, poza zastosowaniem ww. metody IFPUG, dodatkowo wykorzystał przewidziany w umowie tryb niestandardowy. Tryb ten w poprzednich umowach nie był stosowany do wyceny prac rozwojowych.

W wycenie propozycji dotyczącej przygotowania aplikacji eWniosek na kampanię 2017 r., poza wyceną modyfikacji wykonaną metodą IFPUG w wysokości 1.900 PF (1.065,7 tys. zł), wskazano wycenę dodatkowych prac, wykonaną w oparciu o metodę ekspercką w wysokości 7.638 PF (4.284,0 tys. zł). Dodatkowa wycena obejmowała pracę w trybie niestandardowym. Wykonawca zastrzegł, że w przypadku braku realizacji prac w trybie niestandardowym (czterokrotny wzrost kosztów), szacowany termin wdrożenia zostanie przesunięty na 30 kwietnia 2017 r., tj. półtora miesiąca po rozpoczęciu przyjmowania wniosków i na dwa tygodnie przed zakończeniem. Podstawowa wycena nie obejmowała realizacji propozycji wdrożenia zmiany przed 15 marca 2017 r., tj. przed rozpoczęciem przyjmowania wniosków w ramach kampanii 2017 r.

ARiMR, aby zapewnić możliwość składania wniosków w formie elektronicznej, dokonała wyboru realizacji w zaproponowanym przez wykonawcę trybie niestandardowym.

Agencja napotykała również problemy na etapie weryfikacji wyceny sporządzonej przez wykonawcę. W lipcu 2017 r. ARiMR zwróciła się do wykonawcy umowy 51/DI/2016 o udostępnienie modelu IFPUG dla innej propozycji zmiany w celu weryfikacji oszacowania złożoności, a tym samym kosztów realizacji zamówionego dodatkowego produktu. Wykonawca w odpowiedzi wskazał, że w jego opinii umowa nie zawiera jakichkolwiek postanowień, które pozwalałyby ARiMR na legalne korzystanie z modelu IFPUG

³¹ PRINCE2 – Projects In Controlled Environments – kompleksowa, uniwersalna metodyka zarządzania projektami opracowana przez Project Management Institute.

do chwili zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia, skutkującej przeniesieniem praw autorskich do modelu.

W związku z różnymi interpretacjami zapisów umowy, ARiMR podejmowała próby wypracowania wspólnego stanowiska. Nie doszło jednakże do żadnych wiążących uzgodnień. Wykonawca stał na stanowisku, że wytworzenie modelu IFPUG stanowiło dodatkową pracę o charakterze niefunkcyjnym, za którą należy mu się wynagrodzenie ustalone na zasadach określonych w umowie, co wobec całkowicie odmiennej interpretacji ARiMR powodowało, że wyceny wykonania modelu IFPUG nie były zawierane w kolejnych zamawianych Propozycjach.

Od października 2017 r. podpisywane zamówienia zawierają już koszty przygotowania modeli IFPUG, które były uwzględniane w ramach prac niefunkcyjnych wycenianych w roboczościach. Zmiana dotychczasowej praktyki była wynikiem zmiany stanowiska negocjacyjnego, gdyż wykonawca od wprowadzenia do treści zatwierdzanych propozycji wyceny kosztów wytworzenia modelu IFPUG uzależnił przedłożenie ARiMR propozycji, jak i realizację modyfikacji w czasie oczekiwanym przez Agencję.

Kolejna próba weryfikacji wycen została podjęta w trakcie czynności audytowych prowadzonych przez ARiMR w ramach audytu jakości świadczonych usług. Wykonawca odmówił udostępnienia audytorom rejestru czasu pracy pracowników. Zespół audytowy wystąpił do wykonawcy o przekazanie raportu – oświadczenia dotyczącego zbiorczej liczby godzin przepracowanych w ramach Zleceń Operacyjnych i Propozycji za I kwartał 2017 r. (co stanowiło zobowiązanie z Komitetu Sterującego), jednak w tym przypadku ARiMR także spotkała się z odmową wykonawcy powołującego się na wewnętrzne regulacje.

Odbiór nowych funkcjonalności następował po usunięciu błędów stwierdzonych podczas testów odbiorowych. Duża liczba błędów wskazuje na niską jakość dostarczanego ARiMR do odbioru oprogramowania.

W ramach testów funkcjonalności zgłoszono np.:

- umowa nr 72/DI/2013 (kampania 2015 r.):
 - eWniosek (propozycja P013) – łącznie 497 błędów, z czego 420 krytycznych,
 - IACSplus (P014) – łącznie 715 błędów, z czego 580 krytycznych,
 - Kontrola administracyjna (P031) – łącznie 1.391 błędów, z czego 1.182 krytycznych.
- umowa nr 51/DI/2016 (kampania 2017 r.):
 - eWniosek (P001) – łącznie 651 błędów (suma błędów zgłoszonych w etapie I i II), z czego 483 krytycznych,
 - IACSplus (P002) – łącznie 424 błędów, z czego 344 krytycznych,
 - Kontrola administracyjna (P008) – łącznie 411 błędów (suma błędów zgłoszonych w etapie I i II), z czego 369 krytycznych.

W procesie testowania przekazanego przez wykonawcę oprogramowania po stronie ARiMR angażowani byli też, poza pracownikami DI, pracownicy właściwych merytorycznie dla danej aplikacji jednostek organizacyjnych Agencji, w tym pracownicy OR i BP. W wyniku dużej liczby błędów, przedłużające się testy poprawianego przez wykonawcę oprogramowania

**Wydajność
i dostępność SIA**

dezorganizowały pracę w tych jednostkach, gdyż pracownicy nie mogli realizować w tym czasie swoich podstawowych obowiązków służbowych. Pomimo zaangażowania pracowników Agencji, sytuacja ta powodowała opóźnienia w odbiorze i wdrożeniu funkcjonalności systemów informatycznych, w szczególności w przypadku kampanii 2015 r. i 2016 r.

System SIA zaprojektowano dla 7.500 równoległych sesji użytkowników³².

Na wydajność i dostępność systemu SIA, ze względu na złożoność tego systemu, wpływ miało wiele czynników. Do głównych z nich należały:

- dotrzymywanie przez wykonawcę parametrów SLA określonych umową,
- jakość bardzo dużej liczby modyfikacji wprowadzanych (na potrzeby każdej z kampanii) w reżimach czasowych utrudniających długotrwałe ich testowanie.

Ustanowione przez ARiMR narzędzia informatyczne na bieżąco monitorowały podstawowe parametry zdefiniowane w ramach SLA obrazując działanie aplikacji wchodzących w skład systemu informatycznego SIA. Dzięki temu powstał uogólniony obraz dostępności i spełniania określonych w umowach parametrów SLA. Stanowiło to podstawę do weryfikacji raportów przedstawianych co miesiąc przez wykonawcę.

Sposób monitorowania dostępności i wydajności SIA oraz usuwania wykrytych wad oprogramowania i ich skutków uregulowano w umowie. Zgodnie z określonym zakresem usługi, wykonawca odpowiedzialny był m.in. za:

- mierzenie czasów odpowiedzi wybranych funkcji Systemu Informatycznego,
- rekomendowanie zmian z zakresu strojenia baz danych i serwerów aplikacji oraz pozostałych elementów Środowisk,
- diagnozowanie i wskazywanie „wąskich gardeł”,
- niezwłoczne informowanie zamawiającego o jakimkolwiek czynniku wpływającym na Dostępność Środowisk lub Systemu Informatycznego.

Wykonawca odpowiedzialny był również za przywracanie prawidłowego działania systemu informatycznego po wystąpieniu incydentu lub awarii, analizowanie zgłoszonych incydentów pod kątem istnienia wad oraz przygotowywanie i wdrażanie poprawek oprogramowania.

Całkowita niedostępność³³ SIA w latach 2015–2017 zarejestrowana przez ARiMR:

- w godzinach pracy ARiMR (6:00–22:00), w dniach roboczych³⁴ – 5,4% w 2015 r., 4,9% w 2016 r., 4% w 2017 r.,
- łączna liczba okien serwisowych – 19,1% w 2015 r., 22,8% w 2016 r., 14,3% w 2017 r.

³² System informatyczny SIA zaprojektowano dla 7.500 równoległych sesji użytkowników modułu ZSiK/PROW oraz podsystemu IACSplus. Przyjęto, że dla modułu ZSiK liczba równoległych sesji nie przekroczy 500, dla PROW – 1.000, dla modułu PA – 200, PZSiPplus – 700, GIS/LIDS – 3.400 (wykorzystywanych przez eWniosek, IACSplus oraz PZSiPplus).

³³ Sumaryczna liczba przestojów wyniosła:

1. W godzinach pracy ARiMR (6:00–22:00), w dniach roboczych – 2015 – 13 dni 12 godzin i 30 minut, 2016 – 12 dni 23 godziny i 20 minut, 2017 – 10 dni 3 godziny i 5 minut.
2. Łączna liczba okien serwisowych – 2015 – 69 dni 16 godzin i 0 minut, 2016 – 83 dni 1 godzina i 30 minut, 2017 – 52 dni 3 godziny i 25 minut.

³⁴ Przy założeniu 252 dni roboczych w danym roku.

Zmiana wykonawcy

Ze zmianą wykonawcy, która nastąpiła z dniem 1 grudnia 2016 r., zbiegła się także konieczność większego niż dotychczas wykorzystania w SIA funkcji wspomagających wrysowywanie warstw geoprzestrzennych i obszarów w związku z wymogiem UE w zakresie wrysowywania działek (procesy tego typu wymagają szeregu obliczeń i znacznie obciążają systemy)³⁵. Pod koniec okresu przejściowego, tj. w listopadzie 2016 r., wdrożono do eksploatacji nowy moduł systemu informacji geoprzestrzennej PZSIPplus i zaobserwowano istotny spadek wydajności SIA w zakresie rozpatrywanych rozbieżności³⁶. Sytuacja unormowała się w IV kwartale 2017 r.

Liczba zmian i poprawek wprowadzanych w każdym roku w SIA była tak duża, że niemal całe zaangażowanie ARiMR i wykonawcy koncentrowało się na ich wdrożeniu w wymaganym terminie. Ponadto rozwój systemu SIA w latach 2016–2017 zbiegł się ze zmianą wykonawcy. Intensywne prace nad zwiększeniem jego wydajności realizowane były dopiero od 2017 r. Istotna poprawa wydajności SIA, o ile nie nastąpią daleko idące zmiany przepisów prawa, powinna nastąpić w latach 2018–2019.

Raporty z realizacji usług

Agencja w zawartych umowach zobowiązywała wykonawców do regularnego raportowania o realizacji każdej grupy usług, w tym usługi modyfikacji. Miesięczny raport zawierał m.in.: listę zgłoszeń, liczbę instalacji Modyfikacji/Poprawek/Zleceń Operacyjnych, dostępność i wydajność systemu, poziom jakości, listę przestojów środowiska produkcyjnego itp. Zgodnie z umową raporty te podlegały analizie przez pracowników DI pod kątem kompletności, zgodności i wiarygodności.

Spośród 11 raportów miesięcznych przekazanych do ARiMR w ramach umowy 51/DI/2016/2611, zatwierdzony został jedynie jeden raport za grudzień 2016 r. Rozbieżności stanowisk między ARiMR i wykonawcą dotyczyły głównie:

- zgłoszeń kwalifikowanych przez wykonawcę jako niezasadne (niewystępowanie błędów). Zdaniem wykonawcy błąd niezasadny nie powinien być obsługiwany w reżimach SLA,
- interpretacji pojęcia czasu reakcji (4h) – ARiMR oczekiwała reakcji na wszystkie zgłoszenia zgodnie z umową, a wykonawca podnosił, że na wydłużony czas obsługi błędów wpływały m.in. problemy z synchronizacją między Systemami Obsługi Zgłoszeń stron.

ARiMR (według stanu sierpień 2017 r.) wskazała przekroczenia parametrów SLA na poziomie:

- ponad 10.000 godzin dla Czasu Reakcji,
- ponad 1.500 godzin dla Czasu Realizacji.

Agencja zwróciła się do wykonawcy o wskazanie okoliczności mających wpływ na przekroczenie czasów obsługi dla poszczególnych Zgłoszeń. Przekazane zostały jedynie oświadczenia i uzasadnienia o niewystąpieniu błędów.

Raportów miesięcznych w tym zakresie nie uzgodniono do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Nieuzgodnienie raportów miesięcznych skutkowało nienaliczeniem kar umownych.

³⁵ Zmiana wykonawcy zbiegła się w czasie ze zmianą technologii przetwarzania informacji przestrzennej w ramach PZSIP/PZSIPplus z GeoMedia na LIDS. Technologię tą rekomendował poprzedni wykonawca.

³⁶ Rozbieżności dotyczyły m.in. aktualizacji ortofotomapy – 37%, zgłoszeń dokonanych bezpośrednio przez rolników – 21%, wyników kontroli na miejscu – 14%, zgłoszeń biur powiatowych – 9%.

Przyczyną niezgodnienia z wykonawcą treści raportów za okres od stycznia do października 2017 r. był brak porozumienia co do sposobu obsługi Zgłoszeń (realizacji zgłoszonych przez Zamawiającego uwag, w tym wad systemu) w ramach realizacji Usług. Najważniejsze sporne kwestie, które doprowadziły do braku akceptacji raportów miesięcznych dotyczyły:

- zgłaszania przez wykonawcę, jako powodu niedotrzymywania Czasów Realizacji, argumentacji o charakterze ogólnym (np. brak dokumentacji), bez wykazywania jaki był rzeczywisty wpływ danej okoliczności na możliwość realizacji poszczególnych Zgłoszeń, co uniemożliwiało Zamawiającemu pełną weryfikację jakości świadczonych Usług,
- stosowania przez wykonawcę niezgodnego z umową określenia niektórych Zgłoszeń jako „bezzasadne” i „wydajnościowe”, a w związku z tym brak realizacji takich Zgłoszeń w ramach SLA.

Próby rozwiązania problemów były podejmowane w pierwszej kolejności na spotkaniach uzgodnieniowych (projektowych) Kierowników Utrzymania, gdzie wymieniane były informacje między stronami dotyczące: przyczyn wystąpienia problemów/błędów wraz z historią ich powstania. Następnie odbywały się spotkania na poziomie Koordynatorów Umowy, Dyrekcji DI oraz na posiedzeniach Komitetu Sterującego.

Przegląd zadowolenia użytkowników SIA

Agencja, poza bieżącym monitorowaniem dostępności SIA, dokonywała okresowo przeglądu zadowolenia użytkowników SIA³⁷. Ostatnie badanie przeprowadzono w sierpniu 2017 r., w których oceniano wydajność (szybkość działania) aplikacji w okresie ostatnich 3 miesięcy. SIA został oceniony bardzo źle lub źle przez 73% respondentów, z tego bardzo źle przez 48% respondentów. Zadowolająco działanie aplikacji oceniło 21%, a dobrze i bardzo dobrze 6% respondentów. Dla porównania należy wskazać, że podczas analogicznego badania użytkowników starej aplikacji ZSIK/PROW w marcu 2015 r., wydajność aplikacji w okresie ostatnich 3 miesięcy oceniło jako zadowolającą, dobrą lub bardzo dobrą 90% ankietowanych. Pozostałe 10% oceniających, że aplikacja działała źle lub bardzo źle, jako powody złej oceny podało m.in. długi czas oczekiwania na reakcję aplikacji, brak połączenia z serwerem, brak możliwości zalogowania, problemy z zatwierdzaniem dokumentów, zawieszanie się aplikacji, utrata danych przez brak połączenia z serwerem.

Przedstawiciele związków zawodowych działających w Agencji w pismach skierowanych do Prezesa ARiMR zwracali uwagę na niską wydajność systemu informatycznego służącego do obsługi wniosków, co skutkowało koniecznością pracy w systemie dwuzmianowym, w nadgodzinach oraz w dni wolne od pracy.

³⁷ Ankieta satysfakcji użytkowników SIA została przeprowadzona zgodnie z wytycznymi opisanymi w zatwierdzonym w 2011 r. dokumencie „Monitorowanie poziomu zadowolenia użytkowników końcowych systemów informatycznych ARiMR”. Według ww. dokumentu monitorowanie kluczowych systemów informatycznych jest przeprowadzane dwukrotnie w ciągu obowiązującego kontraktu. Pierwsze badanie przeprowadzane jest po 6 miesiącach od rozpoczęcia świadczenia usług w przypadku ich przekazania do nowego usługodawcy lub po 3 miesiącach od rozpoczęcia świadczenia usług w przypadku, gdy kontrakt został zawarty z dotychczasowym usługodawcą. Drugie badanie satysfakcji przeprowadza się bezpośrednio przed rozpoczęciem albo w trakcie trwania przygotowań do nowego kontraktu. Liczba ankietowanych ustalana jest standardowo na maksymalnie 10% ogólnej liczby użytkowników systemu.

**Zwiększenie
wydajności SIA**

W celu optymalizacji działania i zwiększenia wydajności SIA, poza działaniami wykonawcy w ramach umowy, DI ARiMR w zakresie posiadanej infrastruktury informatycznej podjął następujące działania:

- migrację systemów operacyjnych środowisk pomocniczych i środowiska produkcyjnego SIA (III–IV kwartał 2016 r.),
- wymianę warstwy infrastruktury serwerowej dla środowisk pomocniczych i środowiska produkcyjnego SIA (rozpoczęte w IV kwartale 2017 r., termin zakończenia I kwartał 2018 r.),
- rozbudowę w zakresie produktu LIDS (zwiększenie liczby serwerów wydruków z 7 do 18 (w II – IV kwartał 2017 r.),
- wymianę głównych produkcyjnych macierzy dyskowych pod system SIA (zaplanowano na I kwartał 2018 r.).

**Działania organizacyjne
ARiMR przy zbyt niskiej
wydajności SIA**

W celu zapewnienia sprawnej obsługi wniosków, w przypadku zbyt niskiej wydajności systemu informatycznego SIA, podejmowane były działania organizacyjne i techniczne:

- zmianowa pracy biur powiatowych,
- limitowanie osób obsługujących dany proces w aplikacji, co umożliwiało równomierne obciążenie systemu;
- w sytuacjach zbyt niskiej wydajności systemu, uniemożliwiającej płynne realizowanie bieżących zadań w systemie, ARiMR natychmiast interweniowała u wykonawcy w celu określenia konkretnych działań pozwalających na poprawę produktywności obszarów, w których zidentyfikowano problem;
- w celu zapewnienia stabilności systemu, masowe działania wsadowe jak i parametryzacje systemu przeprowadzane były poza standardowymi godzinami pracy.

Audyt umowy

Zgodnie z postanowieniami umów 72/DI/2013, 19/DI/2015 oraz 51/DI/2016 Agencja miała prawo do przeprowadzenia audytów jakości prac wykonawcy związanych z realizacją umowy, w tym poszczególnych zamówień i zleceń operacyjnych oraz zgodności tych prac z postanowieniami umowy i warunkami realizacji zamówień lub zleceń operacyjnych przyjętych do realizacji.

Audyt usług świadczonych w ramach umów 72/DI/2013 i 19/DI/2015 został przeprowadzony w dniach 23–24 września 2015 r. Podstawę przeprowadzenia audytu stanowił art. 2 ust. 11 umowy nr 72/DI/2013 oraz art. 3 ust. 10 umowy 19/DI/2015.

Audyt wskazał potrzebę wprowadzenia przez wykonawcę działań korygujących przede wszystkim: wzmocnienie kadrowe zespołów projektowych realizujących umowy ARiMR oraz wprowadzenie podziału zasobów kadrowych dedykowanych do realizacji usług modyfikacji.

W ramach umowy 51/DI/2016, próba przeprowadzenia audytu w styczniu 2017 r. zakończyła się niepowodzeniem, ze względu na odmowę wykonawcy. Wykonawca powołał się na konieczność wspólnego opracowania procedury przeprowadzenia audytu, domagając się również wskazania podstaw prawnych do jego przeprowadzenia. Kolejny wyznaczony przez Agencję termin audytu w dniach 8 i 9 maja 2017 r. na prośbę wykonawcy został przełożony i zrealizowany 12 i 16 maja 2017 r.

Audytorzy ARiMR w sprawozdaniu wskazali na konieczność zwiększenia zasobów kadrowych wykonawcy. Podali również, że wykonawca pozostawał w zwłoce z wykonywaniem swoich świadczeń, jak również proponował niemożliwe do zaakceptowania przez Agencję terminy realizacji zamówień na modyfikacje, przekraczające znacząco terminy, do zachowania których ARiMR

Wydatki na rozwój
i utrzymanie SIA

zobowiązana była na podstawie prawodawstwa krajowego i europejskiego. Jako przyczynę wskazano złą organizację pracy po stronie wykonawcy oraz zbyt małe zasoby kadrowe skierowane do wykonywania umowy.

Wykonawca nie zaakceptował ustaleń audytu i nie podjął żadnych działań w celu wdrożenia zaleceń wynikających z przeprowadzonego zadania audytowego. Działania Agencji podejmowane w celu wyegzekwowania realizacji tych zaleceń okazały się nieskuteczne.

W latach 2015–2017 na system SIA wydatkowano³⁸ 187.167,9 tys. zł, z tego w ramach umowy nr 72/DI/2013 – 58.098,67 tys. zł, umowy nr 19/DI/2015 – 50.330,6 tys. zł, umowy nr 15/DI/2016 – 47.498,5 tys. zł oraz umowy nr 51/DI/2016 – 31.240,1 tys. zł.

Wydatki na utrzymanie SIA były realizowane w ramach umowy nr 72/DI/2013 i wyniosły 49.465,9 tys. zł oraz umowy nr 51/DI/2016 – 1.107,3 tys. zł. Roczne wydatki na utrzymanie SIA wyniosły w 2015 r. – 24.692,5 tys. zł, w 2016 r. 24.705,5 tys. zł, a po zmianie wykonawcy w 2017 r. – 6.451,1 tys. zł.

Na rozwój systemu SIA w ramach umowy nr 72/DI/2013 wydatkowano 7.731,2 tys. zł, umowy nr 19/DI/2015 – 50.330,6 tys. zł, umowy nr 15/DI/2016 – 47.498,5 tys. zł oraz umowy nr 51/DI/2016 – 19.405,7 tys. zł.

Na zlecenia operacyjne³⁹ w ramach umowy nr 72/DI/2013 wydatkowano 901,6 tys. zł, umowy nr 15/DI/2016 – 321,0 tys. zł oraz umowy nr 51/DI/2016 – 4.343,8 tys. zł.

Wydatki na certyfikację⁴⁰ poniesiono jedynie w ramach umowy nr 51/DI/2016. w kwocie 1.009,0 tys. zł.

W ramach umowy nr 51/DI/2016 naliczono kary⁴¹ i wystawiono cztery noty księgowe na kwotę 17,3 tys. zł. Rozliczenie nastąpiło w drodze kompensaty.

W latach 2015–2017 w ramach umowy nr 72/DI/2013 naliczono kary i wystawiono 28 not księgowych na kwotę ogółem 254,5 tys. zł⁴². W drodze kompensaty rozliczono 25 należności, w przypadku pozostałych trzech utworzono odpis aktualizujący należność w wysokości 100%.

W ramach umowy nr 19/DI/2015 naliczono kary⁴³ i wystawiono trzy noty księgowe na kwotę 4.150,4 tys. zł. Należności były windykowane, w przypadku dwóch należności na kwotę ogółem 4.118,8 tys. zł utworzono odpis aktualizujący należność w wysokości 75%, a dla należności 31,6 tys. zł – w wysokości 100%.

W ramach umowy nr 15/DI/2016 naliczono karę umowną⁴⁴ i wystawiono notę księgową na kwotę 16,5 tys. zł. Należność była windykowana, utworzono odpis aktualizujący należność w wysokości 75%.

Windykacja w przypadku spornych należności, na które utworzono odpisy aktualizacyjne, jest prowadzona na drodze sądowej.

³⁸ Według stanu na 31 grudnia 2017 r.

³⁹ Zlecenie operacyjne – usługa zlecana przez ARiMR dotycząca eksploatacji systemu informatycznego i obejmująca niestandardowe prace objęte umową.

⁴⁰ Certyfikacja – proces weryfikacji produktu (oprogramowania) wykonanego na podstawie odrębnych umów przekazanego przez Agencję wykonawcy umowy.

⁴¹ Przyczyną naliczenia kar umownych było w jednym przypadku niedotrzymanie przez wykonawcę poziomu SLA, w dwóch opóźnienia przekazania planu testów akceptacyjnych oraz w jednym przekazania oprogramowania.

⁴² Naliczenie kar było związane z niedotrzymaniem parametrów SLA i opóźnieniami w przekazaniu oprogramowania.

⁴³ Przyczyną naliczenia kar było opóźnienie w przekazaniu produktów do odbioru oraz opóźnienie wdrożenia.

⁴⁴ Przyczyną naliczenia kary było opóźnienie przekazania oprogramowania. W przypadku opóźnień w realizacji zadań nr 3 i nr 4 naliczono kary w maksymalnej dopuszczalnej umową wysokości, tj. 2.000.922,96 zł i 2.117.880,22 zł.

5.4.REALIZACJA PŁATNOŚCI W RAMACH SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO

W związku z niepełną wydolnością systemu SIA i przesuwaniem terminów wdrażania jego funkcjonalności dostosowywano organizację pracy w taki sposób (tryb dwuzmianowy, praca w dni ustawowo wolne), aby zweryfikować złożone wnioski i zrealizować płatności w terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa. Prawidłowo naliczono i rozliczono zaliczki.

5.4.1.PRZYGOTOWANIE ORGANIZACYJNE ARiMR DO OBSŁUGI WNIOSKÓW ORAZ REALIZACJI PŁATNOŚCI

W ramach przygotowania organizacyjnego w ARiMR:

- opracowano niezbędne procedury do obsługi wniosków i wypłaty w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r.,
- zrealizowano wydruk i wysłano do producentów rolnych spersonalizowane wnioski o pomoc wraz załącznikami graficznymi (ortofotomapy, warstwy map wektorowych),
- zapewniono odwzorowanie cyfrowe działek rolnych,
- przeszkolono pracowników Agencji oraz m.in. doradców z ośrodków doradztwa rolniczego i pracowników Izb Rolniczych,
- przeprowadzono kampanię informacyjną skierowaną do potencjalnych beneficjentów (materiały informacyjne, spotkania).

Procedury

W zakresie działań kontrolnych Agencja przyjęła następujące procedury:

- zatwierdzania wniosków (szczegółowe procedury dotyczące przyjmowania, rejestracji i przetwarzania wniosków, łącznie z opisem wszelkich dokumentów, którymi należy się posługiwać) – Książka procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – KP-611-01-ARiMR. Realizację kontroli na miejscu określały procedury ujęte w Książce Procedur Kontrole w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego Kontrole w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO – KP-611-37-ARiMR⁴⁵;
- płatności – Książka Procedur Wspólna Polityka Rolna Dokonywanie płatności w ramach WPR KP-611-10-ARiMR;
- księgowania dotyczące zaliczek, zabezpieczeń i długów – Książka Procedur Księgowych Programów WPR KP-611-08-ARiMR oraz Książka Procedur Sprawozdawczych Programów WPR KP-611-09-ARiMR.

⁴⁵ Dodatkowo w obsłudze wniosku obowiązywały Instrukcje stanowiskowe:

- Wprowadzanie i kontrola kompletności wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezp.(...),
 - Kontrola administracyjna wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i ONW w kampanii 2016,
 - Naliczanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (...),
 - Weryfikacja po kontroli na miejscu wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezp. (...),
- oraz wytyczne w zakresie zasad przyznawania płatności, terminów składania wniosków, błędów oczywistych, rozpatrywania i stwierdzania nieprawidłowości, weryfikacji sztucznych warunków oraz doręczania decyzji.

Przygotowanie i wysyłka wniosków spersonalizowanych

W ramach kampanii 2015–2017 do beneficjentów wysłano odpowiednio:

- kampania 2015 – 1.345.499 wniosków spersonalizowanych,
- kampania 2016 – 1.347.820 wniosków spersonalizowanych,
- kampania 2017 – 1.335.500 wniosków spersonalizowanych.

Wydatki związane z wydrukiem wniosków spersonalizowanych w latach 2015–2017 wyniosły 6.106,1 tys. zł, z tego w 2015 r. – 2.040,7 tys. zł, w 2016 r. – 2.111,8 tys. zł oraz w 2017 r. – 1.953,6 tys. zł.

Wydatki na usługi pocztowe, uwzględniając poza wysyłką wniosków spersonalizowanych także wysyłkę pism informujących o niewydaniu decyzji i innych, wyniosły 37.731,9 tys. zł, z tego w 2015 r. – 11.929,1 tys. zł, w 2016 r. – 13.656,9 tys. zł i w 2017 r. – 12.148,9 tys. zł.

W kampaniach 2016–2017 wnioski spersonalizowane nie były wysyłane do producentów rolnych, którzy złożyli wniosek o przyznanie płatności za pośrednictwem aplikacji eWniosek w poprzedniej kampanii. Dane zostały udostępnione w takich przypadkach w aplikacji eWniosek.

Odwzorowanie cyfrowe w zakresie obszaru GIS

W celu identyfikacji wszystkich działek rolnych w gospodarstwie lub gruntów nierolniczych, właściwy organ ma obowiązek dostarczyć beneficjentowi z góry ustalony formularz i odpowiednie materiały graficzne, o których mowa w art. 72 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013⁴⁶ za pośrednictwem interfejsu opartego na GIS, umożliwiającego przetwarzanie danych przestrzennych i alfanumerycznych w odniesieniu do zgłoszonych obszarów⁴⁷ (Fotografia nr 1).

Fotografia nr 1. Deklaracja upraw na działkach ewidencyjnych.



Źródło: ARiMR.

⁴⁶ Państwa członkowskie dostarczają, między innymi drogą elektroniczną, z góry ustalone formularze sporządzone w oparciu o obszary określone w poprzednim roku, a także materiały graficzne wskazujące położenie takich obszarów.

⁴⁷ Art. 17 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm.)

W art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia określono, że ww. wymóg udostępnienia materiałów graficznych za pośrednictwem interfejsu opartego na GIS dotyczy liczby beneficjentów odpowiadającej liczbie niezbędnej do objęcia co najmniej:

- a) 25% całkowitego obszaru zatwierdzonego do celów systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej w poprzednim roku, tj. kampanii 2015 r. (od roku składania wniosków 2016),
- b) 75% całkowitego obszaru zatwierdzonego do celów systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej w poprzednim roku, tj. kampanii 2016 r. (od roku składania wniosków 2017),
- c) wszystkich beneficjentów (od roku składania wniosków 2018).

W przypadku, gdy beneficjent nie jest w stanie złożyć wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność z wykorzystaniem formularza geoprzestrzennego, zgodnie z art. 17 ust. 3 ww. rozporządzenia właściwy organ zapewnia beneficjentowi albo niezbędną pomoc techniczną, albo z góry ustalone formularze i odpowiednie materiały graficzne w formie papierowej. W tym przypadku właściwy organ przenosi informacje otrzymane od beneficjenta do formularza geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy.

Komisja Europejska w wytycznych dotyczących wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność⁴⁸, wskazała że od 2018 r. identyfikacja obszarów we wnioskach beneficjentów powinna być wykonywana poprzez interfejs oparty na GIS (geoprzestrzenny wniosek o pomoc). Informacje zawarte we wniosku powinny umożliwić zautomatyzowane kontrole i kontrole krzyżowe, w celu zasygnalizowania beneficjentowi możliwego zawyżenia powierzchni obszarów i poinformowania beneficjenta, że w oparciu o dotychczas wskazane informacje nie spełnia on warunków kwalifikowalności.

Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej (DG AGRI) stwierdziła, że geoprzestrzenny wniosek o pomoc powinien zapewniać sprawdzenie szeregu warunków podczas składania wniosków:

- deklaracji granic działki rolnej w stosunku do działki referencyjnej,
- nakładania się obszarów,
- osiągnięcie poziomu 5% EFA⁴⁹,
- spełnienia wymogów zazielenienia w oparciu o deklarację rolnika.

Na posiedzeniu grupy ekspertów ds. Płatności Bezpośrednich w dniu 22 listopada 2016 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej potwierdzili, że od 2018 r. 100% wniosków powinno być składane za pośrednictwem geoprzestrzennego wniosku o pomoc, a przepisy określone w art. 17 ust. 3, lit. b rozporządzenia (UE) nr 809/2014 mogą dotyczyć tylko ograniczonej liczby rolników.⁵⁰

Zgodnie z przedstawionymi przez ARiMR danymi, powierzchnia odwzorowanych cyfrowo działek rolnych w ramach obsługi wniosków

⁴⁸ DSCH/2014/39 Final Rev 1.

⁴⁹ EFA – obszary proekologiczne, np. grunty ugorowane, elementy krajobrazu (drzewa będące pomnikami przyrody, drzewa wolnostojące, oczka wodne, rowy), strefy buforowe, pasy gruntów kwalifikujących się do płatności wzdłuż obrzeży lasów, zagajniki o krótkiej rotacji, obszary zalesione, międzyplony i okrywa zielona, uprawy wiążące azot).

⁵⁰ Od kampanii 2018 r. wprowadzono obowiązek złożenia wniosku o przyznanie płatności w formie elektronicznej, tj. zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich, wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich składa się za pomocą formularza udostępnionego na stronie internetowej Agencji.

obszarowych dla jednolitej płatności obszarowej w kampaniach 2015–2017, wyniosła⁵¹:

- 1,5% powierzchni zadeklarowanych działek rolnych, w kampanii 2015,
- 75,5% powierzchni zadeklarowanych działek rolnych, w kampanii 2016,
- 99,96%⁵² powierzchni zadeklarowanych działek rolnych, w kampanii 2017.

i została udostępniona składającym wnioski.

Proces odwzorowania cyfrowego w zakresie dopłat bezpośrednich od kampanii 2015 r. odbywał się w systemie IACSplus. Z analizy danych historycznych ARiMR wynikało, że znacząca większość informacji podawanych przez beneficjentów we wnioskach nie ulegała zmianie w stosunku do deklaracji rolnika z poprzedniej kampanii. W związku z powyższym w systemie IACSplus zaimplementowane zostały sposoby zapewnienia danych do systemu dziedzicznego ARiMR, w którym przeprowadzana jest pełna obsługa wniosku w zależności od formy złożenia:

- w wersji papierowej – wykorzystanie danych zatwierdzonych w roku poprzednim (dane z wniosku spersonalizowanego);
- poprzez aplikację eWniosek – import do systemu IACSplus danych deklarowanych w eWniosku.

Niezależnie od powyższego, w sytuacji gdy dane deklarowane przez rolnika we wniosku odbiegały od danych zadeklarowanych w roku ubiegłym, w systemie IACSplus była możliwość manualnego wprowadzenia nowych danych.

Od kampanii 2017 r. ARiMR uruchomiła proces digitalizacji wniosków papierowych, co umożliwiło dostęp do wszystkich danych zawartych we wnioskach bez konieczności wglądu w ich wersje papierowe.

Pracownicy

Agencja zapewniła zasoby ludzkie do przeprowadzenia obsługi wniosków i realizacji płatności oraz odpowiedni poziom umiejętności technicznych niezbędnych na różnych poziomach operacyjnych. Zgodnie z kryteriami akredytacji ustanowionymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014, żaden z urzędników nie może być odpowiedzialny za więcej niż jeden z rodzajów obowiązków, takich jak zatwierdzanie, wypłacanie lub księgowanie sum obciążających Europejski Fundusz Rolny Gwarancji⁵³ lub Europejski Funduszu Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵⁴, powinien być zapewniony także nadzór nad pracą każdego urzędnika wykonującego którekolwiek z tych zadań.

W okresie od stycznia 2015 r. do września 2017 r. liczba etatów w jednostkach terenowych ARiMR praktycznie pozostała na stałym poziomie (zmniejszenie o 14,38 etatów, tj. o 0,15%). Na koniec 2017 r. w jednostkach terenowych ARiMR liczba etatów wyniosła 9.812,8, w tym w komórkach wewnętrznych oddziałów regionalnych - 3.728,9 i biur powiatowych 6.083,8. Zmiana liczby etatów w ciągu roku w BP wyniosła około 1%, a w komórkach wewnętrznych OR około 3%.

⁵¹ Według stanu na dzień 9 listopada 2017 r.

⁵² Według stanu na dzień 15 marca 2018 r.

⁵³ W ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji Agencja realizuje instrumenty pomocy z I filara WPR: płatności bezpośrednie, wspólna organizacja rynków owoców i warzyw.

⁵⁴ W ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) finansowane są wszystkie działania dotyczące rozwoju i wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, przetwórstwa żywności i obszarów wiejskich (II filar WPR).

Szkolenia

Na podstawie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. *uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro*⁵⁵ agencja płatnicza zapewnia prowadzenie odpowiednich szkoleń pracowników na wszystkich poziomach operacyjnych, w tym szkoleń podnoszących świadomość w zakresie nadużyć finansowych, oraz sprawowanie przez pracowników na wrażliwych stanowiskach funkcji w systemie rotacyjnym lub poddanie ich wzmocnionemu nadzorowi.

Organizacja szkoleń w ARiMR odbywała się w oparciu o Roczny Plan Szkoleń. Pracownicy, którzy realizowali zadania związane z obsługą wniosków w ramach poszczególnych programów pomocowych, uczestniczyli w szkoleniach dotyczących książek procedur i obsługi aplikacji informatycznych oraz w szkoleniach specjalistycznych.

Szkoleniami z procedur objęci byli pracownicy Centrali, OR i BP. W celu usprawnienia procesu szkoleniowego na poziomie Centrali i OR wyłonieni zostali konsultanci (konsultanci merytoryczni Centrali oraz konsultanci regionalni), których zadaniem było przeprowadzenie szkoleń na poszczególnych poziomach organizacyjnych Agencji, w tzw. systemie kaskadowym⁵⁶. Inicjatorami szkoleń z procedur były departamenty odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych schematów pomocowych (działań). Szkolenia te były realizowane metodą stacjonarną, poprzez e-learning oraz na zasadzie samokształcenia.

W celu realizacji powyższego obowiązku nałożonego na agencję płatniczą, Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR (w kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r.) przeprowadził szkolenia dotyczące obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich. Zakres przeprowadzonych szkoleń dotyczył: książek procedur, instrukcji, aktów prawnych, itp., które stanowią podstawę do obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich na dany rok.

Ponadto DBRiKT ARiMR corocznie organizował na przełomie kwietnia i maja szkolenia w ramach procesu przygotowania i szkolenia pracowników Biur Kontroli na Miejscu oddziałów regionalnych ARiMR w zakresie procesu realizacji i obsługi kontroli na miejscu. Na szkoleniach tych były przedstawiane i omawiane najważniejsze zagadnienia dotyczące zmian w realizacji kontroli (zmiany w instrukcjach realizacji czynności kontrolnych oraz książkach procedur), jak również zmiany systemowe dotyczące procesu obsługi kontroli w systemie informatycznym IACSplus. Co roku każda osoba w nowej kampanii kontrolnej przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w ramach płatności obszarowych zdawała obowiązkowy egzamin.

5.4.2. OBSŁUGA WNIOSKU

Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich należało złożyć na formularzach przesłanych lub udostępnionych przez Agencję – opracowanych stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵⁷ (dalej: ustawa o płatnościach).

⁵⁵ Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 18, ze zm.

⁵⁶ W systemie kaskadowym osoby, które brały udział w szkoleniu, przekazywały następnie wiedzę pozostałym osobom w oddziale regionalnym lub biurze powiatowym.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.

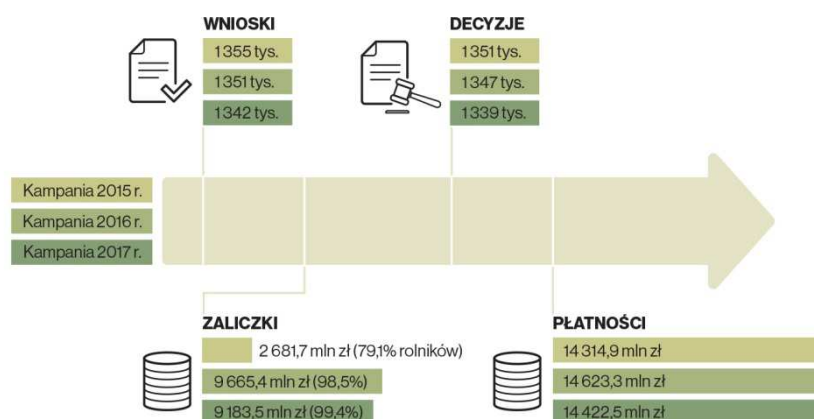
W kampanii 2015 r. do ARiMR złożono 1.355 tys. wniosków, w kampanii 2016 r. – 1.351 tys. i w kampanii 2017 r. – 1.342 tys. (Infografika nr 3).

W systemie informatycznym SIA realizowane były następujące etapy obsługi wniosku:

1. przyjęcie i rejestracja wniosku,
2. weryfikacja wniosku (kontrola kompletności),
3. typowanie do kontroli na miejscu,
4. kontrola merytoryczna i krzyżowa wniosku (kontrola administracyjna),
5. naliczanie płatności, zatwierdzenie płatności i wydawanie decyzji.

Realizacja płatności (przelew) i rozliczenie zaliczki następowała w systemie finansowo-księgowym EBS.

Infografika nr 3. Obsługa wniosków w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r.



* Różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków a liczbą wydanych decyzji wynika z nieuwzględnienia decyzji odmownych oraz spraw, w przypadku których beneficjenci złożyli odwołania (Kampania 2017 r. – stan na 30 czerwca 2018 r.).

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

eWniosek

Liczba wniosków złożonych w formie elektronicznej przedstawiała się następująco:

- 7.995 (0,59% złożonych wniosków) w kampanii 2015 r.,
- 7.882 (0,58% złożonych wniosków) w kampanii 2016 r.,
- 11.267 (0,84% złożonych wniosków) w kampanii 2017 r.

We wrześniu 2017 r. ARiMR otrzymała od MRiRW opinie doradców z ośrodków doradztwa rolniczego i Centrum Doradztwa Rolniczego odnośnie korzystania z elektronicznej formy składania wniosków oraz o problemach zgłaszanych przez rolników i doradców. W opiniach wskazano na:

- zbyt długi czas wypełniania wniosku elektronicznego w porównaniu z wersją papierową, w tym długi czas oczekiwania na logowanie i uruchomienie aplikacji oraz przetwarzanie w systemie. W opinii doradców system nie tylko działał wolno, ale dodatkowo często zawieszał się, a w godzinach 7.30 – 15.30 praktycznie nie było możliwości zalogowania się;

- brak przejrzystości i intuicyjności w aplikacji eWniosek, w tym m.in. nieczytelne ikony, brak możliwości automatycznego zapisywania zmian, wiele zbędnych opcji, niezrozumiałe komunikaty o błędach;
- problemy techniczno-funkcjonalne aplikacji eWniosek, w tym przede wszystkim problemy z połączeniem z platformą internetową ARiMR, trudności z uruchomieniem, nieaktywne pola, problemy z obrysowywaniem działek i dołączaniem załączników.

Zaproponowane przez doradców usprawnienia dotyczyły: tożsamego wyglądu wniosku w wersji elektronicznej i papierowej, stworzenia wersji offline eWniosku, możliwości powiększenia widoku mapy.

Koszty eWniosku

Koszt przygotowania (budowy i modyfikacji) modułu eWniosek na kampanię 2015 r. wyniósł 1.407,6 tys. zł.

Koszt modyfikacji eWniosku na potrzeby kampanii 2016 r. wyniósł 3.250,3 tys. zł. Ponadto wydatkowano kwotę 6.745,5 tys. zł na dostosowanie obsługi wprowadzania wniosku i obsługi kontroli kompletności IACSplus oraz eWniosku.

Koszty dostosowania (modyfikacji i zleceń operacyjnych) eWniosku do kampanii 2017 r. wyniosły 5.527,0 tys. zł.

Powyższe koszty nie uwzględniały kosztów utrzymania aplikacji, które zapewniane były dla całego systemu SIA.

W ramach zgłoszenia Zapotrzebowania na Modyfikację w zakresie wymagań wydajnościowych wskazano, że przygotowywany eWniosekPlus do kampanii 2018 powinien:

- umożliwiać obsługę łącznie 1.400.000 użytkowników (łącznie rolników/doradców/pracowników ARiMR),
- umożliwiać obsługę 15.000 jednoczesnych użytkowników w szczycie obciążenia,
- być skalowalny do obsłużenia docelowego obciążenia w szczycie o wielkości 50.000 jednoczesnych użytkowników.

Z powodu niedostatecznej ilości programistów oraz analityków oraz biorąc pod uwagę konieczność dostarczenia oprogramowania w określonych terminach, ARiMR nie zdecydowała się na wytworzenie eWniosku przez wewnętrzny zespół programistów.

Zmiany eWniosku na kampanię 2018 r.

Na kampanię 2018 r. została przygotowana nowa wersja aplikacji eWniosek z wykorzystaniem tzw. kreatora wypełniania wniosku. Jako główne korzyści dla beneficjentów wynikające z wprowadzonych zmian w aplikacji eWniosek na kampanię 2018 r. Agencja wskazała:

- dane we wniosku wygenerowane na podstawie danych z wniosku z poprzedniego roku, z dostępem do aktualnych danych referencyjnych;
- możliwość złożenia wniosku bez konieczności modyfikowania danych, w przypadku, gdy powierzchnie deklarowane do płatności nie uległy zmianie w stosunku do poprzedniego roku (uproszczony tryb złożenia wniosku);
- wyświetlane wskazówki w zakresie uzupełniania pól, dołączania wymaganych załączników na bieżąco w trakcie wypełniania wniosku;
- wyświetlane na bieżąco w trakcie wypełniania wniosku komunikaty o stwierdzonych brakach lub błędach we wniosku o przyznanie płatności. Ich poprawienie lub uzupełnienie przed zatwierdzeniem i wysłaniem do BP ARiMR wniosku pozwoli na uniknięcie zmniejszeń kwot płatności ze względu na stwierdzone nieprawidłowości;
- kontrole wstępne w zakresie przekroczenia maksymalnego kwalifikowanego obszaru do płatności oraz kontrole krzyżowe

umożliwiające korygowanie danych w okresie składania wniosków bez ryzyka zmniejszeń i kar w zakresie płatności,

- prawidłowo wypełnione wnioski w aplikacji eWniosekPlus nie będą wymagały dodatkowych wyjaśnień składanych przez rolników, co w konsekwencji przyspieszy obsługę wniosku oraz da szansę na wcześniejszą wypłatę płatności.

W celu zwiększenia zainteresowania beneficjentów składaniem wniosków w formie elektronicznej corocznie na stronie internetowej ARiMR www.arimr.gov.pl udostępniane były filmy instruktażowe, instrukcje obejmujące swoim zakresem całość procesu składania wniosku, poczynając od założenia konta w aplikacji eWniosek po wysłanie kompletnego wniosku do ARiMR przez internet⁵⁸. Ponadto, przed rozpoczęciem nowej kampanii (przed terminem składania wniosków) organizowane były szkolenia informacyjne dla pracowników biur powiatowych, oddziałów regionalnych, przedstawicieli izb rolniczych oraz doradców.

W ramach kampanii 2018 r. według ARiMR do 30 czerwca 2018 r. złożono 896.419 eWniosków, 425.604 oświadczenia⁵⁹ i 8.181 wniosków w wersji papierowej. W stosunku do liczby spraw z 2017 r. suma liczby eWniosków i oświadczeń stanowiła 99,0%.

Koszty budowy aplikacji eWniosekPlus⁶⁰ na kampanię 2018 r. wyniosły 14.206,2 tys. zł.

**Płatności zaliczkowe
w kampanii 2015 r.,
2016 r. i 2017 r.**

Naliczanie płatności zaliczkowej było uruchamiane jedynie w przypadku wniosków, dla których została zakończona kontrola administracyjna.

Postępowanie dotyczące naliczania zaliczek w ramach kampanii określała Książka Procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Wypłata zaliczek na poczet płatności bezpośrednich⁶¹.

W kampanii 2016 r., w pierwszej kolejności naliczono zaliczki dla rolników zamieszkałych na obszarach objętych ograniczeniami na skutek wystąpienia i zagrożenia wystąpienia afrykańskiego pomoru świń (ASF) oraz dla rolników będących dłużnikami Agencji ze względu na długotrwały proces obsługi potrącania należności z płatności zaliczkowych.

W kampanii 2017 r., zaliczki na poczet płatności bezpośrednich realizowane były w pierwszej kolejności dla rolników z powiatów, w których położone są gminy „klęskowe”, dla których zakończone zostały kontrole administracyjne, uwzględniające wyniki z kontroli na miejscu i rolnicy z obszarów ASF.

Wypłatę zaliczek na kampanie 2015 r., 2016 r. i 2017 r. zrealizowano w następujących kwotach (Infografika 3, Tabela: Załącznik 6.4.1):

- 2.681,7 mln zł dla około 1,1 mln rolników – 79,1% rolników którzy złożyli wnioski (w 2015 r.),

⁵⁸ Wersja demonstracyjna eWnioskuPlus na kampanię 2018 r. została udostępniona na stronie internetowej ARiMR od 12 lutego 2018 r.

⁵⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 311) w 2018 r. zamiast wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich, rolnik, który w 2017 r. ubiegał się wyłącznie o określone płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, a powierzchnia gruntów ornych zawarta we wniosku złożonym w 2017 r. wynosiła mniej niż 10 ha, mógł złożyć oświadczenie. W przypadku złożenia oświadczenia, uznawano, że rolnik złożył na 2018 r. wniosek o przyznanie tych płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, o które ubiegał się w 2017 r.

⁶⁰ Aplikacja eWniosekPlus umożliwia poza wprowadzeniem przez internet danych z wniosków o płatności bezpośrednie również wprowadzanie danych z wniosków o płatności obszarowe PROW.

⁶¹ W 2015 r. KP-611-416-ARiMR/2/z. W przypadku kampanii 2016 i 2017 r. ww. zasady naliczania zaliczek zostały zawarte odpowiednio w KP-611-01-ARiMR Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Kampania 2016 wersja 54 oraz Kampania 2017 wersja 58.

Kontrola na miejscu

- 9.665,4 mln zł dla około 1,3 mln rolników – 98,5% (w 2016 r.),
- 9.183,5 mln zł dla około 1,3 mln rolników – 99,4% (w 2017 r.).

Agencja przeprowadziła typowanie do kontroli na miejscu w ramach płatności bezpośrednich zgodnie z art. 34 ww. rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności.

Proces typowania do kontroli na miejscu odbywał się zgodnie z regulacjami książki procedur KP-611-35-ARiMR Wybór próby do kontroli.

Proces typowania do kontroli na miejscu w ramach płatności bezpośrednich od kampanii 2015 r. odbywał się w systemie informatycznym IACSplus. W 2017 r. w związku z omówionymi w podrozdziale 5.3.2 problemami wydajnościowymi systemu IACSplus typowanie do kontroli na miejscu zostało również wsparte aplikacją SKnM⁶².

W ramach systemu wsparcia bezpośredniego zrealizowano:⁶³

- w 2015 r. – 73.916 kontroli, które dotyczyły 5,4%⁶⁴ wszystkich wniosków złożonych przez beneficjentów w 2015 r.,
- w 2016 r. – 81.712 kontroli⁶⁵ – 6,1% wszystkich wniosków złożonych przez beneficjentów w 2016 r.,
- w 2017 r. – 79.513 kontroli – nie zakończono procesu zatwierdzania raportów z kontroli (raport z kontroli został zatwierdzony w systemie dla 6.830 kontroli⁶⁶).

W przypadku kontroli w zakresie kwalifikowalności powierzchni, największy odsetek w 2015 r. i 2016 r. stanowiły nieprawidłowości w zakresie deklarowanej powierzchni nie większych niż 3%⁶⁷ i wyniosły 90,5% w 2015 r. i 88,9% w 2016 r., a najmniej nieprawidłowości o wielkościach przeddeklarowanych powyżej 50% – 0,4% w 2015 r. i 1,4% w 2016 r.

Realizację płatności w ramach kampanii 2015 r., 2016 r. i 2017 r. rozpoczynano 1 grudnia⁶⁸.

⁶² Aplikacja SKnM – aplikacja opracowana przez ARiMR służąca do obsługi kontroli na miejscu w ramach m.in. PROW na lata 2007-2013 oraz PROW 2014-2020.

⁶³ Wydatki na realizację kontroli na miejscu przez podmioty zewnętrzne wyniosły w latach 2015–2017 – 43.585,5 tys. zł, z tego w 2015 r. 12.275,9 tys. zł, w 2016 r. – 13.160,9 tys. zł oraz w 2017 r. – 18.148,7 tys. zł.

⁶⁴ Zgodnie z art. 30 ust. 1 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające 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, str. 65, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.) wszystkie kontrole na miejscu przeprowadzane w każdym roku obejmują co najmniej 5% wszystkich rolników składających odpowiednio wnioski w ramach systemu płatności jednolitej, systemu jednolitej płatności obszarowej lub płatności obszarowych w ramach wsparcia specjalnego.

⁶⁵ Liczba kontroli w zakresie dywersyfikacji wyniosła 12.161, w zakresie EFA – 9.555 i w zakresie TUZ – 5.282.

⁶⁶ W zakresie wykonanych kontroli, dla których został zatwierdzony raport – stan na 8 stycznia 2017 r.

⁶⁷ Na rolników nie nakłada się sankcji z tytułu nieprawidłowości powierzchniowych.

⁶⁸ Zgodnie z art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego za dany rok dokonuje się od dnia 1 grudnia do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego następującego po roku złożenia wniosku.

Realizacja płatności

W ramach systemu płatności bezpośrednich zrealizowano płatności na kwotę (Infografika 3, Tabela: Załącznik 6.4.1):

- 14.314,9 mln zł – w kampanii 2015 r.,
- 14.623,5 mln zł – w kampanii 2016 r.,
- 14.4225 mln zł (do 30 czerwca 2018 r.) – w kampanii 2017 r.

W ARiMR nie ustalono ogólnych zasad kolejności rozpatrywania wniosków i realizacji płatności, zarówno zaliczkowych jak i końcowych.

Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności obszarowych w ramach PROW za dany rok dokonuje się do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego następującego po roku złożenia wniosku⁶⁹. Jeżeli wydatki po upływie tego terminu są równe lub mniejsze od 5% wydatków dokonanych terminowo, to na kraj członkowski nie są nakładane sankcje⁷⁰.

W ramach kampanii 2015 r. w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r. wydano 1.350.376 decyzji, a w ramach kampanii 2016 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. – 1.344.262. Po dniu 1 lipca wydano odpowiednio 737 (0,05% liczby złożonych wniosków) i 2.953 decyzji (0,22%). W kampanii 2016 r. nastąpił czterokrotny wzrost liczby decyzji wydanych po 1 dniu lipca.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. w kampanii 2017 r. wydano 1.338,5 tys. decyzji.

W ramach kampanii 2015 w terminie do 30 czerwca 2016 r. zrealizowano płatności na kwoty stanowiące 97,4% koperty finansowej przeznaczonej do wypłaty, w ramach kampanii 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. – 99,5%, a w ramach kampanii 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. – 99,4%.

Szczegółowej analizie poddano sprawy, w których rolnik nie został wytypowany do kontroli na miejscu i nie nastąpiła zmiana uprawnionego beneficjanta w wyniku postępowania spadkowego. Na podstawie danych zawartych w systemie SIA ustalono, że w kampanii 2016 r. nastąpił blisko czterokrotny wzrost liczby decyzji wydanych po dniu 1 lipca w porównaniu do kampanii 2015 r. Największy udział miały sprawy rozpatrywane przez BP (149) Warszawa Zachód (43,6% w kampanii 2015 i 17,4% w kampanii 2016 r.)⁷¹, a największy wzrost nastąpił w BP (248) Bartoszyce i BP (287) Poznań.

Zwiększenie liczby decyzji wydanych po dniu 30 czerwca w kampanii 2016 r. w stosunku do 2015 r., wynikało z faktu, w trakcie obsługi spraw w kampanii

⁶⁹ Zgodnie z art. 75 rozporządzenia 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. Urz. UE L347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.).

⁷⁰ Zgodnie z art. 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro.

⁷¹ W 2016 r. ze względu na problemy z terminowym wprowadzaniem wniosków do systemu informatycznego, w Mazowieckim OR podjęto decyzję o przekazaniu 5.365 wniosków, tj. 63,3% złożonych wniosków w ramach płatności bezpośrednich z BP ARiMR Warszawa Zachód w Wojcieszynie (BP 149), do obsługi przez inne BP w województwie mazowieckim. W rezultacie każdy pracownik BP Warszawa Zachód obsłużył średnio (po przeliczeniu na wszystkich pracowników) 107 wniosków, podczas gdy w pozostałych BP województwa mazowieckiego średnia ta wynosiła 226.

2016 r. poza czynnościami wykonywanymi analogicznie, jak w poprzednich kampaniach, konieczne było również przeniesienie granic działek rolnych z papierowych załączników graficznych do aplikacji IACSplus. Dodatkowo w niektórych biurach, w tym BP (248) Bartoszyce, BP (287) Poznań i BP (149) Warszawa Zachód obsługiwane były wnioski wieloobszarowe, gdzie proces wektoryzacji granic działek rolnych jest szczególnie skomplikowany. Dodatkowym czynnikiem, który wpłynął na opóźnienia w obsłudze spraw z kampanii 2016 r. była konieczność równoległej obsługi spraw z kampanii poprzednich w ramach oceny wstecznej związanej z wymianą pokrycia ortofotomap. Równolegle obsługiwane były także wnioski z kampanii 2017 r. oraz odwołania od decyzji wydanych wcześniej w ramach kampanii 2016.

5.4.3. NADZÓR NAD PRAWIDŁOWOŚCIĄ REALIZACJI PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

Formami nadzoru nad realizacją płatności bezpośrednich były wizytacje i kontrole w OR i BP przeprowadzane przez DPB i DKiB oraz audyty procesów przeprowadzane przez DAW. Analizowane były również skargi, wnioski i opinie beneficjentów płatności bezpośrednich. Analizowano także opinie pracowników ARiMR będących użytkownikami systemu informatycznego SIA. Realizowane przez Agencję zadania w zakresie płatności bezpośrednich poddane były kontrolom i audytom Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Finansów, Komisji Europejskiej, Najwyższej Izby Kontroli oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W ich wyniku nie stwierdzano istotnych nieprawidłowości.

Wizytacje Departamentu Płatności Bezpośrednich

Wizytacje⁷² miały na celu ocenę stanu nieprawidłowości w poszczególnych obszarach zadań jednostek podległych DPB i OR, w szczególności pozostających poza zasięgiem weryfikacji systemowej. Dotyczyło to postępowania administracyjnego oraz obsługi spraw i dokumentacji wytwarzanej poza systemem.

W latach 2015–2017 (pierwsze półrocze) w ramach wizytacji Oddziałów Regionalnych skontrolowano 534 sprawy dotyczące płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Odsetek spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniósł około 30%.

W latach 2015–2017 (pierwsze półrocze) w ramach wizytacji Biur Powiatowych zbadano 3477 spraw. Odsetek spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniósł około 20%.

Nieprawidłowości stwierdzone podczas wizytacji polegały głównie na nieprzestrzeganiu w postępowaniach przepisów Kpa, nieprzestrzeganiu instrukcji kancelaryjnej ARiMR oraz niedostatecznym nadzorze osób funkcyjnych w procesie przyznawania płatności bezpośrednich. Zalecenia wizytacyjne były realizowane.

⁷² Wizytacje przeprowadzane przez pracowników OR w BP oraz przez pracowników DPB w OR realizowane były na podstawie Książki Procedur Przeprowadzanie wizytacji biur powiatowych oraz oddziałów regionalnych w ramach nadzoru merytorycznego w ramach WPR 2014 – 2020 oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, płatności ekologicznej, inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, płatności rolnośrodowiskowej, pomocy na zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów rolnych inne niż rolne oraz płatności na zalesianie gruntów rolnych. KP-611-107-ARiMR/10/z.

Kontrola wewnętrzna

W okresie 2015–2017 Departament Kontroli i Bezpieczeństwa ARiMR przeprowadził trzy kontrole⁷³ związane z przygotowaniem Agencji do udzielenia pomocy i wypłaty środków w ramach wsparcia bezpośredniego.

W wyniku kontroli doraźnej prawidłowości wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego utrzymania i rozwoju SIA (ZSZiK, IACSplus, GIS, SIZ, PZSIPplus, PA) nie wykazano nieprawidłowości.

W wyniku kontroli planowej w zakresie prawidłowości przyznania pomocy w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w BP ARiMR w Węgrowie i Siedlcach w 2017 r. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zawiadomienia beneficjenta o niezafatwieniu sprawy w terminie oraz obsługi wniosku niezgodnie z procedurą.

Kontrole doraźne w zakresie przyznawania płatności ONW oraz rolnośrodowiskowych przeprowadzały w kolejnych latach Biura Kontroli i Bezpieczeństwa OR. W 2015 r. sześć OR przeprowadziło 15 kontroli, a w 2016 r. dwa OR przeprowadziły cztery kontrole. Stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w zakresie kontroli kompletności i kontroli administracyjnej wniosków o płatność, wydania decyzji administracyjnych przez osobę nieupoważnioną.

Audyt wewnętrzny

W zakresie objętym kontrolą Departament Audytu Wewnętrznego zrealizował zadania audytowe dotyczące:

- weryfikacji prawidłowości obsługi wniosków w ramach płatności bezpośrednich (płatności JPO) z uwzględnieniem systemu małych gospodarstw⁷⁴,
- zarządzania zmianami w systemach informatycznych,
- bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych Centrali ARiMR oraz w jednostkach terenowych ARiMR,
- gotowości do certyfikacji systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001.

W wyniku realizacji ww. zadań wydano pozytywne opinie, wskazując na potrzebę podjęcia działań korygujących w zakresie stwierdzone uchybień.

Ponadto DAW zrealizował zadanie doradcze dotyczące efektywności operacyjnej IT, które zostało zakończone w lipcu 2016 r. W podsumowaniu wskazano na:

- potrzebę przeprowadzenia przeglądu inicjatyw IT pod względem aktualizacji strategii IT,
- zagrożenie braku ciągłości działania w niektórych obszarach funkcjonowania DI, w tym zbyt małą w stosunku do potrzeb Agencji liczbę w obszarze utrzymania systemów informatycznych,
- potrzebę wzmocnienia nadzoru nad wykonawcami zewnętrznymi,
- zwiększenie skuteczności zarządzania poprawkami technicznymi w celu minimalizacji niekontrolowanych przerw w dostarczaniu usług IT.

⁷³ Kontrola doraźna, której tematem było przygotowanie ARiMR do obsługi wniosków w przyznanie płatności obszarowych i ONW za 2015 r. została zakończona bez sporządzenia sprawozdania ze względu na kontrolę w tym zakresie przeprowadzonej przez MRiRW w dniach 20 marca – 17 kwietnia 2015 r.

⁷⁴ Badania audytowe przeprowadzono w DBP, DBRiKT, DK i DF oraz w siedmiu BP. W ramach audytu badaniu poddano 169 spraw (wniosków).

Skargi i wnioski skierowane do ARiMR w zakresie wsparcia bezpośredniego

Do ARiMR w 2015 r. złożono⁷⁵ 112 skarg i wniosków, (109 skarg), w 2016 r. – 208 (207 skarg), w 2017 r. – 150 (146 skarg).

Pozytywnie rozpatrzono w 2015 r. 11 skarg i wniosków (10 skarg), w 2016 r. – 31 (30 skarg), w 2017 r. – 7 (6 skarg).

Skargi dotyczyły nieprawidłowości podczas rozpatrywania wniosków, postępowania kierowników BP, opóźnień w realizacji płatności, wyznaczenia powierzchni PEG⁷⁶. Nie było skarg w sprawie nieprawidłowego działania systemu informatycznego SIA.

Audyty zewnętrzne

Systemy informacyjne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poddawane były corocznie⁷⁷ audytom wykonywanym przez audytorów Ministerstwa Finansów na podstawie wydanego upoważnienia Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Ponadto audytorzy Ministerstwa Finansów w ramach prac wykonywanych na podstawie upoważnienia Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w zakresie certyfikacji Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich dokonywali corocznie w ARiMR przeglądu bezpieczeństwa systemów informacyjnych oraz ogólnego środowiska informatycznego, w jakim funkcjonowały. W sprawozdaniach z audytów obejmujących rok finansowy kończący się 15 października 2015 r. oraz 2016 r. oceniono, że Agencja Płatnicza spełniała we wszystkich istotnych aspektach kryteria akredytacyjne. Nie sformułowano zaleceń w zakresie bezpieczeństwa systemów informatycznych ARiMR.

Audyty Komisji Europejskiej

W 2016 r. Komisja Europejska przeprowadziła audyt nr AA/2016/021/PL dotyczący pomocy obszarowej.

Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) wskazała, że realizacja systemu pomocy obszarowej w Polsce była niezgodna z przepisami UE i w celu zapewnienia zgodności z tymi wymogami niezbędne jest podjęcie środków naprawczych wskazanych w załączniku.

Zwrócono uwagę na brak możliwości przedstawienia dokładnej liczby wniosków, w przypadku których wszystkie działki i elementy były zapisane cyfrowo. Wskazano, że w odniesieniu do roku składania wniosków, w 2016 r. 99% wniosków zostało złożonych w formie papierowej. W związku z tym brak było dowodów na to, że przestrzegano ustalonego w rozporządzeniu 25% cyfrowego odwzorowania działek rolnych. Uniemożliwiało to przeprowadzanie kontroli krzyżowych odwzorowań cyfrowych działek rolnych mających na celu wyeliminowanie działek niekwalifikujących się do płatności.

W wyjaśnieniach przekazanych Komisji Europejskiej wskazano, że wymogi określone w unijnych przepisach (art. 17 ust. 2 i 3 rozporządzenia 809/2014) zostały spełnione, gdyż geoprzestrzenny wniosek o pomoc jest dostępny dla wszystkich beneficjentów w całym kraju. Ponadto większość rolników (70–90%) składa wnioski w formie papierowej, a następnie właściwy organ, zgodnie z ww. przepisami, dokonuje transkrypcji informacji do formularza geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy. W rezultacie zapewniona jest weryfikacja wszystkich wniosków przed dokonaniem płatności.

⁷⁵ Analiza skarg i wniosków złożonych do ARiMR odbywała się zgodnie z zarządzeniem Prezesa ARiMR w sprawie Zasad przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w ARiMR (zarządzenie Nr 49/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r. i Nr 111/2016 z dnia 14 września 2016 r.).

⁷⁶ Powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza (PEG) – potencjalna maksymalna powierzchnia kwalifikowalna do płatności.

⁷⁷ Audyt obejmuje rok finansowy FEOGA kończący się 15 października w danym roku kalendarzowym i dotyczący wspierania systemowego funduszy unijnych: EFRG, EFRROW oraz EFR.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie wyjaśniające nie zostało zakończone.

W 2017 r. Komisja Europejska przeprowadziła audyt nr AA-IT/2016/002/PL w zakresie kontroli krzyżowych i integralności IACS. Przedmiotem audytu była kontrola zgodności rozliczeń na podstawie art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. W wyniku audytu Komisja Europejska stwierdziła, że po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego postanowiono nie wnosić o korekty finansowe – postępowanie uznano za zamknięte.

Audyt TUV Nord

W 2016 r. TUV Nord przeprowadził w ARiMR audyt certyfikacyjny w celu oceny zgodności systemu zarządzania Agencji z wymaganiami normy PN-ISO/IEC 27001:2014 *System zarządzania bezpieczeństwem informacji*. W wyniku audytu stwierdzono, że system zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym proces obsługi niezgodności w ARiMR działa skutecznie. Audytorzy przyznali ARiMR certyfikat do 21 czerwca 2019 r. W 2017 r. kolejny audyt podtrzymał stanowisko i zarekomendował utrzymanie certyfikatu na zgodność z ww. normą.

Audyt COI

Centralny Ośrodek Informatyki, na podstawie umowy zawartej z MRiRW oraz ARiMR, przeprowadził (w okresie grudzień 2015 r. – luty 2016 r.) audyt, którego zakres obejmował wybrane obszary techniczne oraz kontrolę jakości wdrażanego systemu informatycznego ARiMR służącego obsłudze wniosków w ramach bezpośrednie w kampanii 2015 r., w tym aplikacji obsługującej płatności bezpośrednie. W ustaleniach audytu wskazano na stwierdzone nieprawidłowości mogące skutkować powstawaniem problemów z działaniem oraz stabilności systemu. Zdaniem audytorów nie wpływały one w sposób kluczowy na przesunięcie terminów wdrożeń systemu. Nie zidentyfikowano problemów technicznych, które mogłyby istotnie wpłynąć na opóźnienie projektu.

Audyt Instytutu Kamila Galickiego

Ponadto na polecenie Prezesa ARiMR w styczniu 2016 r. Instytut Kamila Galickiego przeprowadził audyt, którego zakres obejmował m.in.: politykę płacową, funkcjonowanie oraz działania i nadzór nad systemami IT i prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Ustalenia audytu dotyczyły wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego, szacowania wartości zamówienia, konstrukcji SIWZ i umów. Audytorzy zalecili m.in. pilne rozwiązanie umów utrzymaniowo-rozwojowych, w szczególności dotyczących oprogramowania służącego do realizacji płatności bezpośrednich oraz umów informatycznych zawartych przez Agencję po postępowaniach przeprowadzonych w trybie niekonkurencyjnym („z wolnej ręki”), w szczególności umowy nr 19/DI/2015 na realizację niezbędnych zadań dla kampanii 2015 r., wprowadzenia zewnętrznego podmiotu kontrolnego w celu zapewnienia nadzoru nad trwającymi umowami informatycznymi⁷⁸.

Kontrole zewnętrzne

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ramach sprawowanego nadzoru na ARiMR, w 2015 r. zlecił przeprowadzenie kontroli⁷⁹ prawidłowości przygotowania Agencji do obsługi wniosków rolników o przyznanie płatności bezpośrednich w 2015 r. W wyniku kontroli wskazano m.in. na niewłaściwe zaplanowanie na poziomie strategicznym prac przygotowawczych, a także na niewłaściwe skoordynowanie działań modyfikujących system informatyczny.

⁷⁸ Postępowanie mającego na celu wyłonienie wykonawcy umowy na utrzymanie i rozwój systemu informatycznego Agencji – SIA w trybie przetargu nieograniczonego postępowania wszczęto już w lipcu 2015 r.

⁷⁹ Kontrola została przeprowadzona w okresie od 20 marca do 17 kwietnia 2015 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie czy ARiMR zapewniła system informatyczny służący do obsługi wniosków o dopłaty w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (SIA) oraz prawidłowo realizowała płatności?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy prawidłowo w ARiMR realizowano założenia przyjętej strategii IT w zakresie budowy SIA? 2. Czy prawidłowo przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawcy SIA oraz podmiotu zapewniającego jego utrzymanie? 3. Czy skutecznie egzekwowano postanowienia umów dotyczących SIA? 4. Czy system informatyczny ARiMR umożliwił prawidłową realizację płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸⁰ , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Badaniami objęto lata 2015–2017, z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń późniejszych występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 6 października 2017 r. do dnia 5 lutego 2018 r. ⁸¹
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania kontrolnego nie prowadzono czynności w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników (P/17/113) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w związku z sugestią organu Sejmu. W informacji wykorzystano także ustalenia kontroli doraźnej I/15/001 Zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji wypłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r. przeprowadzonej w okresie od dnia 11 grudnia 2015 r. do dnia 18 marca 2016 r., w związku z sugestią Prezesa Rady Ministrów RP. W kontroli tej ustalono, że Agencja prawidłowo ustaliła cele strategiczne dotyczące aplikacji, łączności, systemów oraz środowiska sprzętowo-programowego IT. NIK zwróciła uwagę na niewystarczające zasoby ludzkie niezbędne do sprawnej realizacji procesu przeprowadzenia ARiMR przez zmiany związane z przygotowaniem kampanii 2015 r. Braki dotyczyły zapewnienia odpowiedniej liczby analityków systemowych, osób odpowiedzialnych za wycenę systemów, osób odpowiedzialnych za analizy biznesowe i kierowanie wątkami technicznymi w projektach. Wskazano

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 oraz z 2018 r. poz. 1000.

⁸¹ Data podpisania wystąpienia pokontrolnego.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

również na uzależnienie Agencji od jednego wykonawcy. Pomimo zaistniałych trudności wypłaty rozpoczęto w terminie.

Wyniki kontroli P/17/113 przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym w dniu 5 lutego 2018 r., a wyniki kontroli I/15/001 przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym w dniu 23 maja 2016 r.

W wystąpieniach nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

W odpowiedzi z dnia 21 lutego 2018 r. na wystąpienie pokontrolne z dnia 5 lutego 2018 r. Prezes ARiMR poinformowała, że Agencja wykorzysta otrzymane oceny i uwagi przy realizacji swoich działań i poprawie ich efektywności. W uzupełnieniu z dnia 6 lipca 2018 r. Prezes ARiMR wskazała, że Agencja od ponad roku buduje zespół specjalistów w zakresie administracji baz danych oraz serwerów aplikacyjnych. Stworzenie tego zespołu pozwoliło na rozpoczęcie prac zmierzających do przejęcia przez ARiMR od wykonawców zewnętrznych utrzymania środowisk (systemy SIA i OFSA). Obecnie (czerwiec-lipiec 2018 r.) trwają prace nad ustaleniem zasad współpracy z wykonawcą zapewniającym rozwój systemów w okresie po przekazaniu ARiMR ich utrzymania. Ponadto, w celu zapewnienia ciągłości działania systemu SIA po zakończeniu obecnie trwającej umowy, rozpoczęto 5 czerwca 2018 r. prace komisji przetargowej nad SIWZ oraz ogłoszeniem postępowania na „Zakup usługi Utrzymania i Rozwoju SIA (ZSZiK, IACSPplus, GIS, SIŻ, PZSiPplus oraz eWniosekPlus) na okres 47 miesięcy”.

W odpowiedzi z dnia 17 czerwca 2016 r. na wystąpienie pokontrolne z dnia 23 maja 2016 r. Prezes ARiMR poinformował o utworzeniu wytwarzającego oprogramowanie wydziału DI w Lublinie, prowadzonej rekrutacji oraz o przeprowadzeniu postępowań przetargowych w trybach konkurencyjnych.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

W kontroli uczestniczył Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	Maria Fajger Dariusz Golec Daniel Obajtek	Opisowa

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

6.2.1. SYSTEM WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO

Elementy systemu płatności bezpośrednich

W Polsce, tak jak we wszystkich państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później, (z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Słowenii) stosowany jest system jednolitej płatności obszarowej (SAPS), tj. uproszczony system płatności bezpośrednich. Stawkę jednolitej płatności obszarowej oblicza się poprzez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej, określonej dla każdego państwa przez powierzchnię kwalifikujących się gruntów. Ponadto, państwa stosujące SAPS mogą przyznawać przejściowe wsparcie krajowe/krajowe uzupełniające płatności bezpośrednie.

System płatności bezpośrednich składa się z elementów obowiązkowych, które państwo członkowskie musi wdrożyć oraz elementów dobrowolnych, których stosowanie uzależnione jest od decyzji danego państwa. Do elementów obowiązkowych w całej UE należą:

- płatność podstawowa,
- płatność za zazielenienie,
- płatność dla młodych rolników.

Elementy dobrowolne to:

- płatności związane z produkcją,
- płatność dodatkowa, oraz

odrębny system płatności dla małych gospodarstw.

Wysokość otrzymywanych przez rolników płatności bezpośrednich⁸² uzależniona jest od spełniania zasady wzajemnej zgodności, na którą składają się normy dotyczące utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz podstawowe wymogi z zakresu zarządzania (Statutory Management Requirements – SMR), określone w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

Zgodnie z prawodawstwem unijnym i krajowym, ARiMR co roku rozprowadza wśród rolników wydrukowane, spersonalizowane formularze wniosku o płatność. Podstawę prawną do wydruku wniosków spersonalizowanych i ich dystrybucji stanowi art. 72 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17.12.2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej. Przepis ten stanowi, że Państwa członkowskie dostarczają z góry ustalone formularze sporządzone w oparciu o obszary określone w poprzednim roku oraz materiały graficzne wskazujące położenie takich obszarów.

Wszyscy rolnicy uprawnieni do jednolitej płatności obszarowej zobowiązani są do stosowania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, tzw. zazielenienia. Zazielenienie realizowane jest przez: dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz utrzymanie obszarów proekologicznych.

Agencja na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach przeprowadza kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, w tym kontrole w ramach wymogów wzajemnej zgodności. Weryfikacja zadeklarowanych przez beneficjenta danych we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność oraz wypełniania przez niego

⁸² Spełnienie zasady wzajemnej zgodności wymagane jest także płatności nieinwestycyjnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 i 2014–2020.

zobowiązań programowych może odbywać się poprzez przeprowadzenie kontroli na miejscu, polegającej na sprawdzeniu stanu faktycznego u danego beneficjenta na dzień kontroli oraz prawidłowości wykorzystania środków. Realizacja kontroli odbywała się metodą inspekcji terenowej lub metodą FOTO. Podmioty do kontroli typowane są metodą analizą ryzyka i losowo.

Przeprowadzane są również kontrole w zakresie przestrzegania norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania w obszarze I – Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów w obszarze II – Zdrowie publiczne, zdrowie roślin w odniesieniu do produkcji roślinnej realizowane są przez służby kontrolne ARiMR, natomiast kontrole w obszarze II – Zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt w odniesieniu do produkcji zwierzęcej. Kontrole te realizowane są przez służby Inspekcji Weterynaryjnej.

Przygotowanie kampanii 2015 r.

Od kampanii 2015 r., w ramach okresu programowania 2015–2020– z uwagi na zmienione warunki przyznania jednolitej płatności obszarowej (tzw. JPO) – realizowanych było 16 nowych schematów wsparcia bezpośredniego, w tym:

- elementy obowiązkowe: płatność za zazielenienie⁸³ oraz płatność dla młodych rolników,
- dobrowolne: płatności związane z produkcją⁸⁴, płatność dodatkowa⁸⁵.

Ponadto wprowadzono nowe wymagania m.in. w zakresie kryteriów aktywnego rolnika i limit płatności.

Środki finansowe dostępne dla beneficjentów w ramach kampanii 2015 r. (14.494,7 mln zł) były porównywalne ze środkami dostępnymi w ramach kampanii 2014 r. (14.243,6 mln zł), przy czym jednolita płatność obszarowa w kampanii 2015 r. wynosiła 6.414,7 mln zł i stanowiła 44,3% koperty finansowej, a w kampanii 2014 r. odpowiednio 12.859,4 mln zł i 90,3%. Nowe schematy umożliwiały beneficjentom uzyskanie wysokości dopłat na poziomie porównywalnym z poprzednią kampanią.

Bazowe akty prawne w zakresie płatności bezpośrednich, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2013 r.⁸⁶

Akty prawne obowiązujące dla wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego złożonych w roku 2015 obejmowały również istotne z punktu widzenia wdrażania systemu rozporządzenia delegowane Komisji (UE), w tym: rozporządzenie (UE) nr 639/2014⁸⁷ (czerwiec 2014 r.), rozporządzenie (UE) nr 640/2014⁸⁸ (czerwiec 2014 r.), rozporządzenie (UE) nr 907/2014 (sierpień 2014 r.) oraz akty wykonawcze: rozporządzenie (UE) nr 809/2014⁸⁹ (lipiec 2015 r.) oraz rozporządzenie (UE) nr 908/2014⁹⁰ (sierpień 2014 r.). Główne akty delegowane oraz akty wykonawcze weszły w życie od czerwca do sierpnia 2014 r. Rozporządzenia te podlegały nowelizacji również w toku naboru wniosków o przyznanie płatności na rok 2015 (tj. np.: nowelizacja rozporządzenia (UE) nr 639/2014 rozporządzeniem (UE) 2015/1383⁹¹; nowelizacja rozporządzenia (UE)

⁸³ Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, czyli zazielenienie, jest realizowana z tytułu: dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz utrzymania obszarów proekologicznych (EFA).

⁸⁴ Płatności związane z produkcją obejmowały płatności do bydła, krów, owiec, kóz, roślin białkowych, chmielu, skrobi ziemniaczanej, buraków cukrowych, owoców miękkich, pomidorów oraz lnu i konopi.

⁸⁵ Płatność dodatkowa do powierzchni w przedziale: 3,01 – 30 ha.

⁸⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549 i str. 608, ze zm.

⁸⁷ Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 1, ze zm.

⁸⁸ Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 48.

⁸⁹ Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm.

⁹⁰ Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 59, ze zm.

⁹¹ Dz. Urz. UE. L 214 z 13.08.2015, str. 1.

nr 809/2014 rozporządzeniem (UE) 2015/747⁹² i rozporządzeniem (UE) 2015/2333⁹³; nowelizacja rozporządzenia (UE) nr 908/2014 rozporządzeniem (UE) 2015/583⁹⁴, rozporządzeniem (UE) 2015/775⁹⁵ oraz rozporządzeniem (UE) 2015/2222⁹⁶).

Jednocześnie na podstawie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 państwa członkowskie zobowiązane były, w terminie do dnia 1 sierpnia 2014 r., przekazać Komisji Europejskiej główne założenia dotyczące sposobu wdrożenia w latach 2015–2020 zreformowanego systemu wsparcia bezpośredniego. Ustanowione dobrowolne elementy systemu i zasady wsparcia bezpośredniego zostały określone w dniu 1 sierpnia 2014 r. czyli od dnia notyfikowania KE założeń do nowego systemu wsparcia bezpośredniego.

Istotną w tym zakresie grupę aktów prawnych również stanowią przepisy krajowe, w tym w odniesieniu do płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego ustawą o płatnościach, która została opublikowana w dniu 5 marca 2015 r., a weszła w życie 15 marca 2015 r. oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu⁹⁷,
- z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁹⁸,
- z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹⁹,
- z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw¹⁰⁰,
- z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów¹⁰¹,
- z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie wykonania praktyk równoważnych¹⁰².

Przyjęte akty prawne znacząco różniły się od pierwotnych projektów tych aktów, dlatego też projekty aktów prawnych, zarówno krajowych jak i unijnych, nie stanowiły o ostatecznym kształcie rozwiązań stosowanych w odniesieniu do poszczególnych schematów pomocowych i nie mogły stanowić podstawy do opracowania kompletnych wymagań do budowy systemu informatycznego. Ponadto zmiana ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego została opublikowana w dniu 13 maja 2015 r. (weszła w życie 15 maja 2015 r.)¹⁰³, a tekst jednolity ogłoszono w dniu 6 października 2015 r. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu zostało zmienione natomiast rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r.¹⁰⁴ opublikowanym 14 maja 2015 r. (zmiana weszła w życie 15 maja 2015 r.) oraz

⁹² Dz. Urz. UE L 119 z 12.05.2015, str. 21.

⁹³ Dz. Urz. UE L 329 z 15.12.2015, str. 1.

⁹⁴ Dz. Urz. UE L 97 z 14.04.2015, str. 5.

⁹⁵ Dz. Urz. UE L 122 z 19.05.2015, str. 1.

⁹⁶ Dz. Urz. UE L 316 z 02.12.2015, str. 2.

⁹⁷ Dz. U. poz. 351, ze zm.

⁹⁸ Dz. U. poz. 352, ze zm.

⁹⁹ Dz. U. poz. 353, ze zm.

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 340, ze zm.

¹⁰¹ Dz. U. poz. 354, ze zm.

¹⁰² Dz. U. poz. 433.

¹⁰³ Dz. U. poz. 653.

¹⁰⁴ Dz. U. poz. 672.

Przygotowanie
kampanii 2016 r.

rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 września 2015 r.¹⁰⁵ (zmiana weszła w życie 6 października 2015 r.).

Od 2016 r. w systemie płatności bezpośrednich wprowadzono następujące zmiany:

- brak możliwości uznania rolnika za uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw (na wniosek rolnika i z urzędu)¹⁰⁶. W 2016 r. płatność dla małych gospodarstw obejmowała wyłącznie rolników, których włączono do tego systemu w 2015 r.
- na wniosku rolnik był zobowiązany do wykazania powierzchni gruntów znajdujących się na działce ewidencyjnej, które nie zostały zgłoszone do płatności bezpośrednich, z wyszczególnieniem powierzchni trwałych użytków zielonych oraz powierzchni gruntów ornych, z podaniem nazwy uprawy;
- w ramach płatności dla młodych rolników, w przypadku osób prawnych i grup osób, w których więcej niż jedna osoba spełnia kryteria młodego rolnika, w każdym roku, w odniesieniu do którego osoba prawna lub grupa osób składa wniosek o przyznanie płatności w ramach systemu dla młodych rolników, weryfikacji podlegało sprawowanie faktycznej i trwałej kontroli nad daną osobą prawną lub grupą osób w zakresie decyzji dotyczących zarządzania, korzyści i ryzyka finansowego;
- płatność bezpośrednia do działki rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje rolnikowi, który ma do tej działki tytuł prawny.

W systemie SIA wprowadzono modyfikacje zarówno w IACSplus jak i eWniosek. Wynikały one ze zmiany we wzorze wniosku oraz zasadach wypełniania wniosku. Modyfikacji podlegały pola dostępne w aplikacjach. W aplikacji IACSplus dodatkowo modyfikacjom podlegały reguły kontroli kompletności i kontroli administracyjnej oraz naliczania płatności.

W związku z wprowadzeniem obowiązku posiadania tytułu prawnego do działki w przypadku deklaracji działek wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa aplikacja IACSplus został rozszerzony zakres kontroli administracyjnej oraz funkcjonalność naliczania płatności i generowania decyzji w sprawie. W aplikacji IACSplus została również zbudowana funkcjonalność rejestru działek wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto dodano funkcjonalności w IACSplus i EBSUE w związku z wypłatą zaliczek na poczet płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

Przygotowanie
kampanii 2017 r.

Zmiany przepisów prawa, które miały wpływ na budowę systemu informatycznego na rok 2017 dotyczyły wprowadzenia m.in.:

- obowiązku wykazywania przez rolników upraw na powierzchniach niezgłoszonych do płatności,
- „bezwnioskowego” systemu płatności do owiec i płatności do kóz (rolnicy nie składają informacji o zwierzętach deklarowanych do płatności, a system pobiera dane o zwierzętach kwalifikujących się do płatności z bazy identyfikacji i rejestracji zwierząt),
- w miejsce płatności do roślin wysokobiałkowych dwóch, odrębnych płatności, tj. płatność do powierzchni upraw roślin strączkowych na ziarno i płatność do powierzchni upraw roślin pastewnych,
- kar administracyjnych w przypadku niespełniania wymogów dotyczących płatności za zazielenienie (stosowanie art. 28 rozporządzenia UE nr 640/2014).

¹⁰⁵ Dz. U. poz. 1536.

¹⁰⁶ W systemie małych gospodarstw w Kampanii 2016 uczestniczyło 701.601 rolników, a z systemu w roku 2016 wystąpiło 10.318 rolników.

Przygotowanie kampanii 2018 r.

Tak jak i w ramach przygotowania do kampanii 2016 r. wprowadzono zarówno w IACSplus jak i eWniosku modyfikacje wynikające ze zmiany we wzorze wniosku oraz zasadach jego wypełniania. W aplikacji IACSplus dodatkowo modyfikacjom reguły kontroli kompletności i kontroli administracyjnej, naliczania płatności i generowania decyzji w sprawie. Zmodyfikowano również funkcjonalności w IACSplus i EBSUE w związku z wypłatą zaliczek na poczet płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w roku 2017 (dodanie płatności obowiązujących od kampanii 2017).

W porównaniu do 2017 r. w systemie wsparcia bezpośredniego w 2018 r. wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- obowiązek złożenia wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach PROW (płatności rolnośrodowiskowe, ekologiczne, ONW i na zalesianie), w formie elektronicznej za pośrednictwem aplikacji eWniosekPlus,
- możliwość składania, w terminie od 15 lutego do 14 marca, oświadczeń zastępujących wnioski o przyznanie płatności, w których rolnik potwierdza brak zmian w porównaniu do wniosku z 2017 r.,
- zwolnienie rolników uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw z obowiązku deklarowania we wniosku o przyznanie wsparcia działek rolnych niezgłaszanych do płatności,
- umożliwienie uzyskiwania płatności dla młodych rolników przez pełne 5 lat od złożenia wniosku o przyznanie tej płatności. Dotychczas okres ten był skracany o liczbę lat, które upłynęły pomiędzy rozpoczęciem działalności rolniczej a pierwszym złożeniem wniosku.

Wdrożono modyfikacje zarówno w aplikacji IACSplus jak i w nowobudowanej aplikacji eWniosekPlus wynikające ze zmiany we wzorze wniosku oraz zasadach wypełniania wniosku. W aplikacji IACSplus modyfikacjom podlegały reguły kontroli kompletności i kontroli administracyjnej, naliczania płatności i generowania decyzji w sprawie. Wprowadzono modyfikacje związane z art. 28 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 640/2014 dotyczące kar administracyjnych w doniesieniu do płatności z tytułu zazielenienia, które obowiązują od 2018 r.

Wymagania na kampanię 2016–2018 były opracowywane w większości w oparciu o projektowane zmiany w przepisach unijnych i krajowych. Wynikało to ze specyfiki procesu przygotowania i wdrażania modyfikacji w systemach informatycznych. Okres od momentu przekazania wymagań do wdrożenia trwał od kilku do kilkunastu miesięcy. W związku z faktem, iż większość przepisów wchodziła w życie z początkiem kampanii lub niedługo przed jej rozpoczęciem, w celu zapewnienia wdrożenia konkretnych funkcjonalności w wymaganym terminie wymagania były opracowywane na podstawie projektowanych zmian w przepisach¹⁰⁷. Działanie takie zapewniało możliwość przeprowadzenia systemowej obsługi wniosków o przyznanie pomocy w obowiązujących terminach i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Wnioski o przyznanie płatności

Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu składa się w terminie określonym w art. 21 ust. 1 ustawy o płatnościach, tj. od dnia 15 marca do dnia 15 maja. Termin ten nie podlega przywróceniu. Komisja Europejska, działając w trybie art. 78 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, może upoważnić Rzeczpospolitą Polską do przedłużenia ww. terminu, wówczas minister właściwy do spraw rozwoju wsi może określić, w drodze rozporządzenia, dłuższy termin składania wniosków

¹⁰⁷ Wymagania w zakresie naliczania płatności, czy też weryfikacji po kontroli na miejscu były zgłaszane do wykonawcy systemu odpowiednio w lutym i marcu każdego roku.

o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu w danym roku.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedłużył¹⁰⁸ termin składania wniosków w ramach kampanii 2015 r. i 2016 r. do 15 czerwca, kampanii 2017 r. do 31 maja i kampanii 2018 r. do 15 czerwca.

Szczegółowe wymagania, jakie powinny spełniać wnioski, formularz wniosku, oraz szczegółowe warunki i tryb składania wniosków dla poszczególnych kampanii zostały określone w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa:

- Kampania 2015 r. – z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- Kampania 2016 r. – Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego zmienione przez Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁰⁹ oraz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- Kampania 2017 r. – Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego zmienione przez Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹¹⁰, Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹¹¹ oraz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zmienione przez Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych

¹⁰⁸ Zgodnie z art. 21 ust. 3 uopb w przypadku gdy Komisja Europejska, działając w trybie art. 78 rozporządzenia nr 1306/2013, upoważni Rzeczpospolitą Polską do przedłużenia ww. terminu, minister właściwy do spraw rozwoju wsi może określić w drodze rozporządzenia, dłuższy termin składania wniosków.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 348

¹¹⁰ Dz. U. poz. 523.

¹¹¹ Dz. U. poz. 1717.

wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹¹².

Zaliczki na poczet płatności bezpośrednich

Zasady naliczania i wypłaty zaliczek na poczet płatności bezpośrednich określało rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1617 z dnia 8 września 2016 r. ustanawiające, za rok składania wniosków 2016, odstępstwo od art. 75 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do poziomu zaliczek na płatności bezpośrednie oraz środki obszarowe i środki związane z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz odstępstwo od art. 75 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia w odniesieniu do płatności bezpośrednich.

Państwa członkowskie mogą wypłacać zaliczki w wysokości do 70% w przypadku płatności bezpośrednich wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, po zakończeniu kontroli administracyjnych, o których mowa w art. 74 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. *o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* zaliczka na poczet płatności bezpośrednich była wypłacana rolnikowi z urzędu. Zaliczki były wypłacane bez wydania decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich.

Na poziomie krajowym wypłata zaliczek została uregulowana rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- dla kampanii 2015 r. – Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zaliczek na poczet płatności bezpośrednich za 2015 r.¹¹³. Zgodnie z powyższymi przepisami ARiMR realizowała płatności zaliczek na poczet płatności bezpośrednich od dnia 16 października 2015 r.
- dla kampanii 2016 r. – rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 października 2016 r. w sprawie zaliczek na poczet płatności bezpośrednich za 2016 r.¹¹⁴. Zgodnie z powyższymi przepisami ARiMR realizowała płatności zaliczek na poczet płatności bezpośrednich od 17 października 2016 r. do 30 listopada 2016 r.
- dla kampanii 2017 r. – rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 października 2017 r. w sprawie zaliczek na poczet płatności bezpośrednich za 2017 r.¹¹⁵. Zgodnie z powyższymi przepisami ARiMR realizowała płatności zaliczek na poczet płatności bezpośrednich od dnia 16 października 2017 r.

Zintegrowany system zarządzania i kontroli

Każde z państw członkowskich, na podstawie art. 67 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 ustanawia i prowadzi zintegrowany system zarządzania i kontroli, który stosuje się do systemów wsparcia bezpośredniego wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

System zintegrowany obejmuje następujące elementy: skomputeryzowaną bazę danych; system identyfikacji działek rolnych¹¹⁶; system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności; wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność; zintegrowany system kontroli oraz jednolity system rejestrowania tożsamości każdego beneficjenta wsparcia, który składa wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność, zgodnie z art. 68 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. W art. 69–73 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 określono wymagania, jakie powinny spełniać elementy systemu zintegrowanego. Do realizacji płatności zwierzęcych, wsparcia specjalnego,

¹¹² Dz. U. poz. 493.

¹¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1541.

¹¹⁴ Dz. U. poz. 1705.

¹¹⁵ Dz. U. poz. 1873.

¹¹⁶ Ustanowiony w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa wspólnotowego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1306/2013) i pełni rolę bazy referencyjnej dla kontroli większości działań pomocowych obsługiwanych przez ARiMR.

System Identyfikacji Działek Rolnych

a także do weryfikacji wymogów wzajemnej zgodności *cross-compliance* w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt wykorzystywana jest również baza danych IRZ.

System Identyfikacji Działek Rolnych (ang. Land Parcel Identification System – system LPIS) stanowi podstawowy element ZSZiK. Pełni on rolę bazy referencyjnej dla kontroli większości działań pomocowych obsługiwanych przez ARiMR.

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu i Rady (UE) 1306/2014 LPIS działa w technologii geograficznych systemów informacyjnych. Baza danych zawiera ortofotomapę cyfrową dla całego obszaru kraju oraz mapy wektorowe granic odniesienia działek referencyjnych i mapy wektorowe pól zagospodarowania niekwalifikowalne do płatności. Materiały kartograficzne zostały włączone w proces kontroli administracyjnej i proces wyjaśnień po kontrolach administracyjnych.

System LPIS obejmuje swoim zasięgiem niemal wszystkie podstawowe moduły ZSZiK, tj.:

- ewidencję producentów,
- ewidencję gospodarstw rolnych,
- ewidencję wniosków o przyznanie płatności,
- zintegrowany system kontroli.

Od roku 2005 system identyfikacji działek rolnych działa w oparciu o zastosowanie technologii geograficznych systemów informacyjnych GIS. LPIS ma na celu jednoznaczną identyfikację deklarowanej działki rolnej i jej unikalnego położenia w geoprzestrzeni rolniczej. W oparciu o system LPIS przeprowadzana jest kontrola prawidłowości zadeklarowanej powierzchni łącznie z oceną i kontrolą uprawnienia do dopłat w odniesieniu do danego schematu pomocowego.

Warstwy referencyjne zasilające bazę systemu LPIS, to między innymi: cyfrowa ortofotomapa wykonana ze zdjęć lotniczych oraz satelitarnych oraz dane wektorowe dotyczące granic działek referencyjnych (GO), pól zagospodarowania (PZ), elementów krajobrazu (m.in. oczka wodne, rowy do 2 m szerokości, pomniki przyrody), stabilne elementy proekologiczne (EFA), obejmujące: żywopłoty/pasy zadrzewione, drzewa wolnostojące, zadrzewienie liniowe, grupowe/zadrzewienia śródpolne, miedze śródpolne, oczka wodne do 1000 m², rowy do 6 m szerokości, strefy buforowe, obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji, obszary zalesione, pasy gruntów kwalifikujących się do płatności na obrzeżach lasu. Dodatkowo, w systemie dostępna jest warstwa trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz trwałych użytków zielonych cennych przyrodniczo, warstwa obszarów Natura 2000 (OSO, SOO), warstwa Parków Narodowych, Rezerwatów Przyrody, Parków Krajobrazowych i obszarów ochrony przyrody wraz z otulinami, warstwa obszarów szczególnie narażonych na skażenie azotanami (OSN), dane identyfikacyjne przebiegu granic administracyjnych z Państwowego Rejestru Granic (PRG), warstwy spadków terenów, warstwa planów zadań ochronnych i planów ochrony przyrody.

System identyfikacji i rejestracji zwierząt

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzi również system identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ), w skład którego wchodzi:

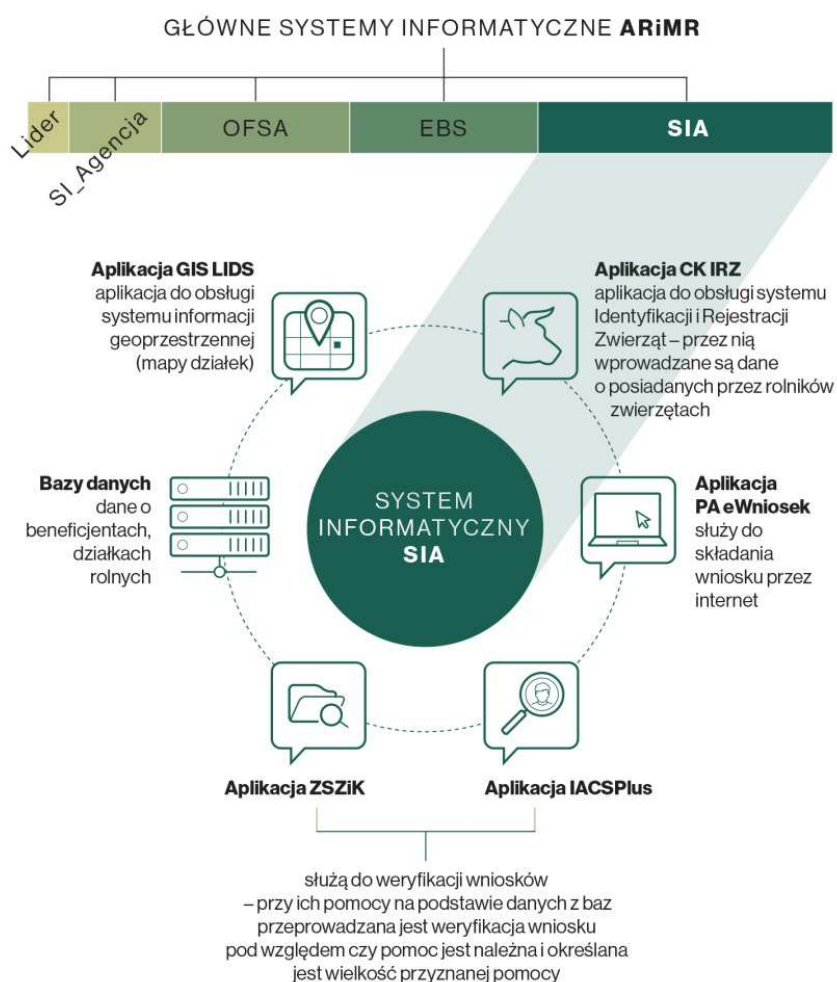
- rejestr posiadaczy zwierząt,
- rejestr siedzib stad (typu chów/hodowla), miejsc gromadzenia, rzeźni, zakładów przetwórczych/spalarni, siedzib pośredników w obrocie zwierzętami bez obiektu, targów /wystaw/pokazów/konkursów zwierząt,
- rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych (bydła, owiec, kóz, świń) – na podstawie zgłoszeń złożonych przez posiadaczy zwierząt,
- rejestr zgłoszeń zdarzeń dotyczących zwierząt (urodzeń, przemieszczeń, ubojów, padnięć, zabić) umożliwiające ustalenie miejsc pobytu i przemieszczeń zwierząt.

Baza danych IRZ stanowi narzędzie do nadzoru służb weterynaryjnych nad systemem identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich. Wykorzystywana jest również jako baza referencyjna do realizacji płatności zwierzęcych, wsparcia specjalnego, a także do weryfikacji wymogów wzajemnej zgodności *cross-compliance* w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

6.2.2. SYSTEM INFORMATYCZNY SIA

System informatyczny SIA (Infografika nr 4) był podstawowym narzędziem w systemie zarządzania i kontroli, który służył zapewnieniu zgodności z prawodawstwem regulującym unijnych systemów wsparcia oraz zmierza do zminimalizowania ryzyka strat finansowych. System ten służył do obsługi procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności dla producentów rolnych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach Unii Europejskiej w ramach realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowych aktach prawnych.

Infografika nr 4. System informatyczny SIA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

Aplikacja SIA składa się m.in. z następujących aplikacji głównych i modułów funkcjonalnych:

- 1) Aplikacja ZSZiK – główne moduły funkcjonalne:
 - a) moduł ZSZiK/PROW – obejmuje funkcjonalności obsługi wniosków o płatności bezpośrednie, wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz rent strukturalnych, płatności rolnośrodowiskowych i zalesieniowych, w tym m.in.: wprowadzanie, kontrolę kompletności, kontrolę administracyjną, naliczenie płatności, zatwierdzanie płatności,
 - b) moduł KNM – obejmuje funkcjonalności obsługi kontroli na miejscu, w tym typowania do kontroli, przygotowywania raportów do kontroli, obsługi danych pokontrolnych (w tym niezbędne interfejsy wymiany danych z innymi systemami informatycznymi),
 - c) moduł IRZ – obejmuje funkcjonalności obsługi rejestru siedzib stad oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt, obsługa dokumentów zgłoszeń i korekt zgłoszeń zdarzeń zwierzęcych dla: bydła, kóz, owiec oraz świń. System obsługuje wydawanie paszportów i duplikatów paszportów bydła, przydzielanie numerów kolczyków oraz wnioski o duplikaty kolczyków, dodatkowo moduł IRZ wspiera obsługę raportów z kontroli na miejscu w obszarze IRZ,
 - d) moduł EP – obejmuje funkcjonalności obsługi Ewidencji Producentów, rejestracji, modyfikacji i obsługi podmiotów będących beneficjentami działalności ARiMR,
 - e) moduł Kancelaria – zapewnia funkcjonalności związane z rejestrem dokumentów i spraw wpływających i obsługiwanym w modułach SIA,
 - f) moduł CKIRZ – zapewnia możliwość składania przez Internet zgłoszeń IRZ posiadaczom zwierząt,
 - g) moduł ZSZiK.LDAP – moduł autentykacji i autoryzacji użytkowników wewnętrznych (pracowników ARiMR) Aplikacji ZSZiK,
 - h) moduł Konsola Administracyjna – aplikacja do zarządzania kontami użytkowników i ich uprawnieniami w ZSZiK.LDAP.
- 2) Aplikacja IACSplus – funkcjonalności umożliwiające wprowadzanie i obsługę wniosków płaszczykowych;
- 3) Aplikacja GIS – zapewnia funkcjonalności prezentacji i modyfikacji danych graficznych w aplikacjach biznesowych;
- 4) Aplikacja SIZ – system informacji zarządczej do przygotowywania raportów przekrojowych, zawierający dodatkowy moduł:
 - a) moduł Raporty Porównawcze – aplikacja do analizy porównującej kwoty z decyzji o dopłatach z kwotami ze zrealizowanych przelewów.
- 5) Aplikacja PZSIPplus – główne moduły funkcjonalne:
 - a) moduł PZSIPplus – oznacza proces zarządzania systemem informacji przestrzennej. Moduł ten udostępnia użytkownikowi szereg funkcjonalności związanych z następującymi obszarami: zgłaszanie rozbieżności, obsługa rozbieżności, masowe zgłaszanie, zarządzanie rozbieżnościami oraz raporty wewnętrzne,
 - b) moduł Administracja – umożliwia uprawnionym użytkownikom zarządzanie systemem PZSIPplus. Moduł obejmuje funkcjonalności: zarządzanie parametrami biznesowymi, zarządzanie słownikami,
 - c) moduł Repozytorium Dokumentów – generyczne repozytorium dokumentów (RD) odpowiedzialne za przechowywanie dokumentów (plików) wraz z podstawowymi informacjami technicznymi (metadanymi) je opisującymi. Moduł udostępnia dokumenty dla PZSIPplus poprzez generyczne usługi aplikacji RD,
- 6) Aplikacja PA – udostępnia funkcjonalności komunikacji z instytucjami zewnętrznymi poprzez usługi www oraz interfejs GUI systemów

informatycznych udostępnianych poza ARiMR. Obejmuje główne moduły funkcjonalne:

- a) moduł eWniosek – udostępnia funkcjonalność wprowadzania i zatwierdzania wniosków płaszczykowych o przyznanie płatności, wniosków transferowych i wniosków o wypłatę płatności obszarowej i płatności uzupełniającej,
- b) moduł Raporty – udostępnia funkcjonalność zamawiania i pobierania raportów udostępnianych dla podmiotów zewnętrznych,
- c) moduł Udostępnianie Danych – udostępnia funkcjonalność dostępu do danych zawartych w Aplikacji ZSZiK: producenci, siedziby stad, sprawy, dokumenty, zwierzęta, zdarzenia zwierzęce, statusy epizootyczne,
- d) moduł Statusy IRZ – udostępnia funkcjonalność zmiany statusu siedzib stad za pomocą odpowiednich wniosków blokujących i odblokowujących,
- e) moduł Kontrola IRZ – udostępnia funkcjonalność do obsługi raportów z kontroli na miejscu wymogów wzajemnej zgodności w zakresie IRZ, zakresie zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zdrowia zwierząt, zakresie dobrostanu zwierząt oraz raportów z kontroli na miejscu siedziby stada lub kontroli na miejscu w ramach wsparcia specjalnego oraz wsparcia związanego do zwierząt,
- f) moduł Limity – udostępnia funkcjonalność zgłaszania i przeglądania stanu wniosków o rezerwację środków na potrzeby wsparcia kredytów dla producentów rolnych. Funkcjonalność kierowana jest do pracowników banków,
- g) moduł Administracja – udostępnia funkcjonalność zarządzania: użytkownikami, uprawnieniami, rolami, grupami i słownikami,
- h) moduł PA.LDAP – moduł autentykacji i autoryzacji użytkowników zewnętrznych (beneficjenci i pracownicy innych instytucji) Aplikacji PA.

ZSZiK

Do 2014 r. obsługa wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i wniosków o przyznanie pomocy finansowej z tytułu gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (tzw. płatność ONW w PROW 2007–2013) była prowadzona w aplikacji ZSZiK, a obsługa wniosków o przyznanie płatności rolno – środowiskowych PROW 2007–2013 i pomocy na zalesianie gruntów rolnych i zalesianie gruntów innych niż rolne PROW 2007–2013 była realizowana w odrębnych modułach ZSZiK/PROW. W module ZSZiK/PROW realizowana jest również obsługa wniosków kontynuacyjnych w ramach pomocy na zalesianie PROW 2004–2006.

SIA

Budowę SIA (pierwotnie ZSZiK) rozpoczęto w Agencji na mocy umowy nr 14/ZKP/01 zawartej w dniu 28 czerwca 2001 r. System po kolejnych przebudowach był wykorzystywany do 2014 r. (ostatnia kampania zrealizowana za pomocą systemu ZSZiK to kampania 2014 r.). W ramach realizacji Strategii IT w 2015 r. wdrożono scentralizowany system bazodanowy w technologii J2EE¹¹⁷. Zastąpiono architekturę klient–serwer („grubego klienta” ang. fat client) rozwiązaniami wspierającymi architekturę trójwarstwową (web).

GIS

W ramach wdrożenia systemów IACSplus, eWniosek oraz PZSIPplus dokonano standaryzacji wykorzystywanego narzędzia GIS i wprowadzono narzędzie LIDS¹¹⁸. Wydajność elementu GIS w ramach SIA jest monitorowany w zakresie określonych w umowie SLA poprzez dedykowane narzędzie informatyczne

¹¹⁷ Technologia J2EE – standard tworzenia aplikacji w języku programowania JAVA oparty o wielowarstwową architekturę komponentową.

¹¹⁸ Narzędzie GIS zaproponowane i wdrożone w SIA i eWniosku w roku 2015 przez ówczesnego wykonawcę.

**Usługi świadczone
w ramach umowy na
rozwój i utrzymanie SIA**

zarządzane przez ARiMR. W kampanii 2018 r. w eWniosku zrezygnowano z dalszego wykorzystywania¹¹⁹ narzędzia GIS (LIDS). Nowy wykonawca systemu SIA zaproponował oprogramowanie GIS (GeoServer, open source), wskazując zastrzeżenia użytkowników odnośnie do wydajności poprzedniego rozwiązania.

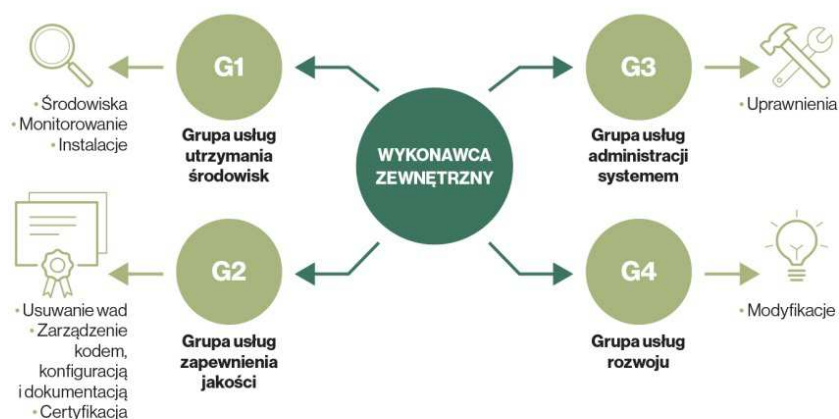
Usługi świadczone w ramach umowy na rozwój i utrzymanie SIA, podzielono na grupy (Infografika nr 5):

- G1 – Grupa Usług Utrzymania Środowisk (Usługa Administracji Środowiskami, Usługa Monitorowania Dostępności i Wydajności, Usługa Instalacji),
- G2 – Grupa Usług Zapewnienia Jakości (Usługa Usuwania Wad, Usługa Zarządzania Kodem, Usługa Zarządzania Konfiguracją, Usługa Integracji i Certyfikacji, Usługa Utrzymania Dokumentacji),
- G3 – Grupa Usług Administracji Systemem Informatycznym (Usługa Administracji Systemem Informatycznym, Usługa Zleceń Operacyjnych),
- G4 – Grupa Usług Rozwoju (Usługa Modyfikacji SIA) rozumiana jako rozwój oprogramowania, poprzez zmianę istniejących oraz tworzenie nowych modułów w zależności od zmian prawnych oraz przepisów wykonawczych i wewnętrznych Agencji, zmian wymagań użytkowników, zaleceń audytorów, bądź z potrzeby integracji tych systemów z innymi systemami informatycznymi.

Wykonawca świadczył także Zlecenia Operacyjne.

Wynagrodzenie wykonawcy za usługi z grup Usług G1, G2, G3 z wyłączeniem Usługi Integracji i Certyfikacji było płacone w formie ryczałtu miesięcznego, wynagrodzenie za Usługi Integracji i Certyfikacji, Modyfikacje, Zlecenia Operacyjne ustalane było każdorazowo na zasadach określonych w umowie.

Infografika nr 5. Usługi świadczone ramach umowy na rozwój i utrzymanie SIA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

¹¹⁹ Wykorzystywanego w SIA i eWniosku.

6.2.3.ROZPATRYWANIE WNIOSKÓW

Wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, wniosek o wypłatę tych płatności, deklarację, o której mowa w art. 18 rozporządzenia nr 809/2014 ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności oraz pisemną umowę, o której mowa w art. 47 ust. 4 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia, składa się na formularzach przesłanych lub udostępnionych przez Agencję – opracowanych stosownie do postanowień art. 22 ust. 1 ustawy o płatnościach, tj. ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

W procesie obsługi wniosku wyróżnia się następujące etapy:

1. Przyjęcie i rejestracja wniosku.
2. Weryfikacja wniosku (kontrola kompletności).
3. Kontrola merytoryczna i krzyżowa wniosku (kontrola administracyjna).
4. Naliczanie zaliczek.
5. Kontrole na miejscu.
6. Naliczanie płatności i wydawanie decyzji.
7. Realizacja płatności (przelew) i rozliczenie zaliczki.

Procedury

Proces obsługi wniosku opisywały procedury:

1. Książka procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Kampania 2015 – KP-611-01-ARiMR/42/z – 12 marca 2015 r. Książka procedur została zmieniona w stosunku do 2014 r. w całości.
2. Książka procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Kampania 2015 – KP-611-01-ARiMR/43/z – 1 lipca 2015 r.
3. Książka procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Kampania 2015 – KP-611-01-ARiMR/44/z – 27 listopada 2015 r.
4. Książka procedur KP-611-01-ARiMR Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Kampania 2016 wersje 47, 49–54.
5. Książka procedur KP-611-01-ARiMR Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Kampania 2017 – wersje 55–58.

Zawierała ona zasady obsługi wniosków o przyznanie płatności od momentu ich wpłynięcia do biura powiatowego, kontroli zgodności i kompletności, kontroli merytorycznej i krzyżowej, naliczania zaliczek, płatności końcowej aż do wydania decyzji o przyznanie płatności.

Dodatkowo w obsłudze wniosku obowiązywały Instrukcje stanowiskowe:

- Wprowadzanie i kontrola kompletności wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (...),
- Kontrola administracyjna wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i ONW w kampanii 2016,
- Naliczanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (...),
- Weryfikacja po kontroli na miejscu wniosków o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (...),

oraz wytyczne w zakresie zasad przyznawania płatności, terminów składania wniosków, błędów oczywistych, rozpatrywania i stwierdzania nieprawidłowości, weryfikacji sztucznych warunków oraz doręczania decyzji.

Kontrola na miejscu

Realizację kontroli na miejscu określały procedury ujęte w Księżce Procedur Kontrole w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego Kontrole w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO odpowiednio dla:

1. kampanii 2015 r. – KP-611-37-ARiMR/21/z – zatwierdzona 15 czerwca 2015 r.
2. kampanii 2016 r. – KP-611-37-ARiMR/22/z kampania 2016 – zatwierdzona 7 czerwca 2016 r.
3. kampanii 2017 r. – KP-611-37-ARiMR/23/z kampania 2017 – zatwierdzona 11 lipca 2017 r.

Kontrola kompletności i kontrola administracyjna

Po przyjęciu, rejestracji i wprowadzeniu wniosku do systemu IACSplus, wniosek przekazywany był do kontrolera danych. Przeprowadzał on kontrolę zgodności wprowadzenia danych z wniosku do systemu. Następnie przeprowadzał systemową kontrolę kompletności. Zgodnie z KP, w trakcie systemowej kontroli kompletności, przeprowadzana była w systemie informatyczny IACSplus kontrola poprawności wprowadzonych danych podmiotowych oraz kontrola danych przedmiotowych.

Sprawdzane było m.in. czy:

- wszystkie pola we wniosku zostały wypełnione,
- rolnik zaznaczył rodzaje płatności właściwe dla deklarowanych grup upraw,
- wszystkie działki rolne zostały wyrysowane na załącznikach graficznych,
- zostały złożone wymagane załączniki, w tym załączniki graficzne dla każdej działki ewidencyjnej i czy są one podpisane.

Kontrola administracyjna uwzględniała również wyniki przeprowadzonej w gospodarstwie kontroli na miejscu. Po zakończonej kontroli administracyjnej (prostej i krzyżowej) wyniki przeprowadzonej kontroli administracyjnej były automatycznie zapisane w raporcie z kontroli administracyjnej.

Pracownik merytoryczny WZSO DPB zatwierdzał w systemie informatycznym IACSplus sprawę wniosku, w której nie stwierdzono żadnego błędu.

Jeżeli w trakcie kontroli administracyjnej zostały stwierdzone nieprawidłowości wymagające wyjaśnienia lub wykluczające dany wniosek z płatności, wówczas taka sprawa nie była kierowana do wsadowego naliczenia płatności. W przypadku, gdy kontrole nie wykazały nieprawidłowości, sprawa była zatwierdzana i kierowana do naliczenia płatności.

System informatyczny podczas kontroli merytorycznej i krzyżowej (kontrola administracyjna), weryfikował:

- czy rolnik jest aktywny zawodowo,
- termin złożenia wniosku,
- czy rolnik złożył tylko jeden dokument typu wniosek,
- czy rolnik nie uczestniczy w programie rent strukturalnych,
- dane z wprowadzonego wniosku z danymi podmiotowymi zawartymi w ewidencji producentów oraz danymi przedmiotowymi zawartymi w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) i systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ) m.in.:
 - czy powierzchnia deklarowana działek rolnych nie jest większa niż maksymalny kwalifikowalny obszar działki ewidencyjnej, na której położona jest dana działka rolna,
 - czy działki rolne w ramach jednego wniosku są deklarowane tylko jeden raz – w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej

samej pomocy w odniesieniu do tego samego roku gospodarczego w ramach jednego wniosku,

- czy ta sama działka ewidencyjna nie została zadeklarowana przez dwóch producentów rolnych – w celu uniknięcia podwójnej deklaracji tego samego obszaru (działki rolnej) w obrębie jednej działki ewidencyjnej,
- czy zadeklarowane działki rolne położone na kilku działkach ewidencyjnych leżą na przylegających do siebie działkach ewidencyjnych,
- minimalnej powierzchni kwalifikującej się do przyznania płatności (1 ha) lub 200 euro (pod warunkiem, że rolnik ubiega się o przyznanie płatności związanych do zwierząt, przy uwzględnieniu wyników z kontroli na miejscu, o ile rolnik był do takiej kontroli skierowany),
- minimalnej powierzchni działki rolnej kwalifikującej się do przyznania płatności (0,1 ha), przy uwzględnieniu wyników z kontroli na miejscu, o ile rolnik był do takiej kontroli skierowany,
- czy powierzchnie zalesione w ramach PROW 2007–2013 deklarowane do jednolitej płatności obszarowej zapewniały prawo do tej płatności w roku 2008.

Dodatkowo w ramach kontroli administracyjnej przeprowadzana była kontrola działek wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). W systemie IACSplus był utworzony rejestr działek ewidencyjnych wchodzących w skład ZWRSP oraz rolników posiadających uprawnienia do danej działki ewidencyjnej.

Ponadto zgodnie z zapisami KP-611-01-ARiMR oraz wytyczną DPB zasady postępowania w zakresie weryfikacji, czy nie zostały stworzone sztuczne warunki dla uzyskania płatności w każdej sprawie oceniano, czy rolnik nie stworzył sztucznych warunków do przyznania pomocy, o którą ubiegał się we wniosku o przyznanie płatności na dany rok.

Naliczanie i wypłata zaliczek

Naliczanie płatności zaliczkowej było uruchamiane jedynie dla wniosków o przyznanie płatności, dla których została zakończona kontrola administracyjna i sprawa została zatwierdzona.

W przypadku kampanii 2015 r.¹²⁰ zaliczki na poczet płatności bezpośrednich wypłacane były rolnikom:

- którzy nie zostali wytypowani do kontroli na miejscu,
- do których nie mają zastosowania zmniejszenia, wykluczenia i inne kary administracyjne oraz odliczenia, o których mowa w art. 24 ust. 2 o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

Proces naliczania zaliczek w ramach kampanii określała Książka Procedur Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Wypłata zaliczek na poczet płatności bezpośrednich w 2015 roku KP-611-416-ARiMR/2/z. Procedura ta została zatwierdzona 15 października 2015 r. W przypadku kampanii 2016 i 2017 r. ww. zasady naliczania zaliczek zostały zawarte odpowiednio w KP-611-01-ARiMR *Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Kampania 2016* wersja 54 oraz *Kampania 2017* wersje 58.

Zgodnie z książką procedur KP-611-01-ARiMR Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Kampania 2016 wersja 54, pracownik merytoryczny WZSO DPB przeprowadzał wsadowe naliczanie płatności. Wsadowe naliczanie płatności uruchamiane było jedynie dla wniosków o przyznanie płatności, dla których została zakończona kontrola administracyjna i sprawa została zatwierdzona.

¹²⁰ Naliczanie zaliczek na poczet płatności bezpośrednich odbywa się w systemie wdrożeniowym „Moduł do obsługi zaliczek w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”.

W przypadku kampanii 2016 i 2017 r., jeżeli sprawa obszarowa była zatwierdzona po kontroli administracyjnej, ale była przeprowadzona kontrola na miejscu i nie został jeszcze przeprowadzony proces weryfikacji wniosku po kontroli na miejscu, wówczas dla sprawy obszarowej nie naliczane były płatności aż do zakończenia procesu weryfikacji. System informatyczny IACSplus „blokował” możliwość naliczania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do czasu zakończenia weryfikacji wniosku po kontroli na miejscu. Na podstawie wyników naliczenia sporządzana była systemowo Lista zleceń płatności zaliczkowych.

Listy zleceń płatności zaliczkowych oraz korekty do zleceń płatności zaliczkowych przekazywane były do DK, zgodnie z procedurą KP-611-08-ARiMR, w formie papierowej oraz elektronicznej za pośrednictwem interfejsu z systemu wdrożeniowego „Moduł zaliczek” do systemu finansowo-księgowego EBS UE. Ewidencja zapisów zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych w systemie finansowo-księgowym EBS UE odbywała się na podstawie oryginałów dokumentów źródłowych zautoryzowanych i przekazywanych w wersji papierowej przez DPB do DK. Dowody źródłowe dotyczące płatności zaliczkowych przekazywane były do DK przy założeniu przestrzegania obowiązujących w ARiMR granicznych terminów wypłaty płatności zaliczkowych określonych w ww. art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Rozliczanie zaliczek i płatności końcowe

Kwota do wypłaty, ustalona w decyzji administracyjnej o przyznaniu płatności była rozliczona w systemie finansowo-księgowym EBS UE z kwotą wypłaconej zaliczki na poczet poszczególnych płatności bezpośrednich, z wykorzystaniem mechanizmu rozliczenia zaliczki z płatnością końcową, rozliczenie płatności z niesparowaną zaliczką (dla każdego rodzaju płatności z uwzględnieniem tzw. dyscypliny finansowej). Zgodnie z procedurą sporządzany jest raport z rozliczenia płatności końcowej oddzielnie dla każdego pakietu z danego BP. (raport rozliczenia płatności zaliczkowej z płatnością wynikająca z decyzji administracyjnej z dnia).

Zgodnie z procedurą KP-611-01-ARiMR, sprawy w których podczas wsadowej kontroli administracyjnej nie zostaną stwierdzone nieprawidłowości są zatwierdzane w systemie i kierowane do naliczenia płatności (naliczanie wsadowe wykonywane przez pracownika DPB). Naliczanie płatności możliwe jest jedynie dla wniosków o przyznanie płatności, dla których została zakończona kontrola administracyjna i sprawa została zatwierdzona.

W przypadku, gdy gospodarstwo zostało wytypowane do kontroli na miejscu, sprawa jest blokowana i naliczenie jest wykonywane po zakończeniu weryfikacji wyników tej kontroli.

Na podstawie zatwierdzonych w systemie informatycznym IACSplus wyników uzyskanych z procesu naliczania płatności przygotowywana była w wersji elektronicznej i papierowej dla każdego rolnika, decyzja administracyjną w sprawie przyznania płatności bezpośrednich. Po weryfikacji jej poprawności była przekazywana Kierownikowi BP do akceptacji i podpisu.

Następnie generowana była Lista zleceń płatności, autoryzowana przez Kierownika BP i przesyłana do Centrali ARiMR, do Departamentu Księgowości.

6.2.4.AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²¹ i działa na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o ARiMR¹²² oraz statutu¹²³.

¹²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

¹²² Dz. U. z 2017 r. poz. 2137.

¹²³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 877, ze zm.).

Od 2006 r. ARiMR posiada akredytację jako agencja płatnicza w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej¹²⁴, ¹²⁵.

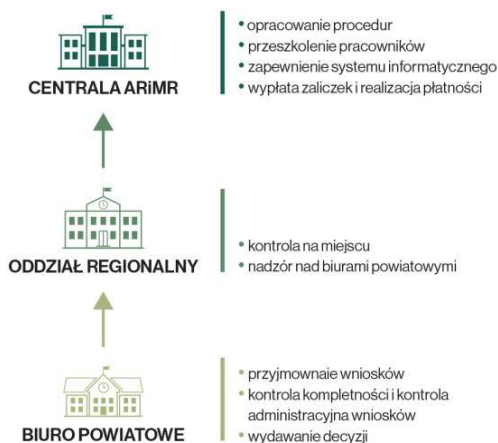
Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą¹²⁶ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich¹²⁷ zakres akredytacji udzielonej Agencji obejmował realizację obsługi pomocy finansowej w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy Agencja jest państwową osobą prawną, a nadzór nad Agencją, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Organem Agencji, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy jest Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z art. 9 ustawy struktura Agencji jest trójstopniowa i składa się z centrali (z siedzibą w Warszawie), oddziałów regionalnych oraz biur powiatowych. Zgodnie z § 5 statutu szczegółową organizację i tryb pracy Agencji, zakres zadań komórek organizacyjnych wchodzących w skład Centrali Agencji, a także komórki organizacyjne wchodzące w skład oddziałów regionalnych i biur powiatowych Agencji oraz zakres ich zadań określono w regulaminie organizacyjnym ARiMR (Infografika nr 6).

Infografika nr 6. Zadania realizowane przez jednostki organizacyjne ARiMR w ramach wsparcia bezpośredniego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

¹²⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549.

¹²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. 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 204, poz. 1506, ze zm.).

¹²⁶ Dz. U. z 2005 r., Nr 257, poz. 2157 ze zm.

¹²⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 204, poz. 1506 ze zm.

Agencja na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego przeprowadza kontrole administracyjne i kontrole na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, w tym kontrole w ramach wymogów wzajemnej zgodności.

W zakresie systemu wsparcia bezpośredniego zadaniami Centrali ARiMR było dostosowywanie procedur i dokumentów do aktualnego stanu prawnego, realizacja płatności (naliczanie płatności i kontrola naliczonych płatności), nadzór i kontrola nad prawidłową pracą systemu informatycznego na poszczególnych szczeblach organizacyjnych Agencji oraz dostosowywanie narzędzi i systemów informatycznych do potrzeb Agencji¹²⁸.

Zadania w zakresie budowy, rozwoju, modyfikacji, wdrażania i utrzymania systemów informatycznych, w tym nadzór nad realizacją umów dotyczących SIA, realizuje Departament Informatyki. W strukturze organizacyjnej DI został wyodrębniony m.in. Wydział Tworzenia Oprogramowania w Lublinie. DI w ramach swoich sprawuje.

Zadania dotyczące zarządzania wykorzystaniem środków w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz działań obszarowych w ramach PROW 2014–2020 realizuje Departament Płatności Bezpośrednich.

Prowadzenie spraw związanych przyznawaniem pomocy finansowej w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, z identyfikacją i rejestracją zwierząt, ewidencją producentów należy do zadań biura powiatowego.

Nadzór i koordynacja działań z zakresu płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz ewidencji producentów wykonywanych na poziomie biura powiatowego należy do oddziału regionalnego. Oddział regionalny m.in. przeprowadza kontrole wnioskodawców i beneficjentów, a także nadzoruje prawidłowe funkcjonowanie użytkowanych systemów informatycznych.

¹²⁸ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Struktura-Obslugi-Platnosci-Bezposrednich>.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Akty prawa UE

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 608, ze zm.).
2. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 641/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 74).
3. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 1, ze zm.).
4. 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 uchylającego 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. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.).
5. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm.).
6. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014, str. 48, ze zm.).
7. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 18, ze zm.).
8. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, str. 59, ze zm.).

Akty prawa
krajowego

1. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2137).
2. Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. poz. 351, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. poz. 672).
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 września 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. poz. 1536).
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. 1696).
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. poz. 534).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie elementów krajobrazu uznawanych za część kwalifikującego się obszaru działki rolnej oraz ich szerokości (Dz. U. poz. 336).
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji, oraz maksymalnego cyklu zbioru dla każdego z tych gatunków drzew (Dz. U. poz. 339).
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie określenia maksymalnego zagęszczenia drzew (Dz. U. poz. 338).
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz. U. poz. 354 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie wykonania praktyk równoważnych (Dz. U. poz. 433).
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw (Dz. U. poz. 340, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw (Dz. U. poz. 1053).
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym (Dz. U. poz. 348, ze zm.).

19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym (Dz. U. poz. 313).
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. poz. 344, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz. U. poz. 330).
22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. poz. 743, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. poz. 628).
24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom. (Dz. U. poz. 2144).
25. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 352, ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 348) – wygasto z dniem 31 grudnia 2016 r.
27. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 523).
28. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1717).
29. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 353, ze zm.).
30. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 493).
31. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 maja 2016 r. w sprawie przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu w 2016 r. (Dz. U. poz. 680).

32. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu w 2017 r. (Dz. U. poz. 968).
33. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich lub płatności niezwiązanej do tytoniu w 2018 r. (Dz. U. poz. 897).
34. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć przeprowadzanie kontroli dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 374).
35. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie procentu, o jaki zmalał albo zwiększył się stosunek powierzchni trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do wskaźnika referencyjnego w 2015 r. (M. P. poz. 1164).
36. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zmiany procentu, o jaki zmalał albo zwiększył się stosunek powierzchni trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do wskaźnika referencyjnego w 2015 r. (M. P. poz. 1157).
37. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie procentu, o jaki zmalał albo zwiększył się stosunek powierzchni trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do wskaźnika referencyjnego w 2016 r. (M. P. poz. 1158).
38. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wskaźnika referencyjnego stosunku powierzchni trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych (M. P. poz. 1163, ze zm.).
39. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zmiany wskaźnika referencyjnego stosunku powierzchni trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych (M. P. poz. 1156).
40. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie procentu, o jaki zmalał albo zwiększył się stosunek powierzchni trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do wskaźnika referencyjnego w 2017 r. (M. P. poz. 1104).
41. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M. P. poz. 329, ze zm.).
42. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M. P. poz. 232).
43. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M. P. poz. 1248).

6.4. TABELE I ZESTAWIENIA

6.4.1. ZESTAWIENIE ZREALIZOWANYCH PŁATNOŚCI W RAMACH WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO W KAMPANIACH 2014 R., 2015 R., 2016 R. I 2017 R.

Okres	Kampania							
	2014		2015		2016		2017	
	Liczba beneficjentów	Zrealizowane płatności	Liczba beneficjentów	Zrealizowane płatności	Liczba beneficjentów	Zrealizowane płatności	Liczba beneficjentów	Zrealizowane płatności
zaliczki (razem)	–	–	1 071 687	2 681 767 548,80	1 331 136	9 665 383 502,50	1 312 021	9 183 465 121,67
Grudzień rok n	666 913	2 362 799 564,26	251 353	253 878 238,99	76 455	254 189 341,68	266 001	292 713 409,24
Styczeń rok n+1	390 909	5 302 741 511,45	429 086	2 093 028 325,14	89 907	218 825 930,61	266 617	519 963 006,39
Luty rok n+1	182 848	4 380 430 938,96	161 591	1 504 908 999,92	713 348	946 778 531,37	296 941	788 886 465,74
Marzec rok n+1	66 158	1 158 127 102,45	277 443	2 866 113 043,39	279 368	1 454 567 252,76	214 676	1 001 471 480,50
Kwiecień rok n+1	21 821	461 164 011,39	107 968	1 435 040 631,25	112 253	704 569 450,87	122 831	744 873 230,70
Maj rok n+1	13 484	415 572 363,38	143 273	1 880 286 068,27	127 222	890 028 306,57	110 698	962 402 303,92
Czerwiec rok n+1	2 637	68 317 061,03	69 570	1 495 505 552,20	27 458	399 660 894,31	58 267	929 085 009,29
łączna kwota zrealizowanych płatności wg stanu na 30.06.2018	1 344 174	14 186 681 103,84	1 350 013	14 314 877 700,63	1 346 813	14 623 250 626,07	1 337 190	14 422 526 320,25

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

6.4.2. ZESTAWIENIE WYDATKÓW PONIESIONYCH NA ROZWÓJ I UTRZYMANIE SIA W LATACH 2015–2017

Umowa	Wydatki w tys. zł				
	zakres usług	2015 r.	2016 r.	2017 r.	razem
72/DI/2013/2618	rozwój (modyfikacje)	7 596,20	135,00	0,00	7 731,20
	certyfikacja	0,00	0,00	0,00	0,00
	utrzymanie	24 692,50	24 705,50	67,87	49 465,87
	zlecenia operacyjne	851,30	50,30	0,00	901,60
	razem	33 140,00	24 890,80	67,87	58 098,67
15/DI/2016/2615	rozwój (modyfikacje)	0,00	33 372,80	13 804,71	47 177,51
	certyfikacja	0,00	0,00	0,00	0,00
	utrzymanie	0,00	0,00	0,00	0,00
	zlecenia operacyjne	0,00	277,20	43,78	320,98
	razem	0,00	33 650,00	13 848,49	47 498,49
19/DI/2015/2615	rozwój (modyfikacje)	4 503,60	45 827,00	0,00	50 330,60
	certyfikacja	0,00	0,00	0,00	0,00
	utrzymanie	0,00	0,00	0,00	0,00
	zlecenia operacyjne	0,00	0,00	0,00	0,00
	razem	4 503,60	45 827,00	0,00	50 330,60
51/DI/2016/2611	rozwój (modyfikacje)	0,00	0,00	19 405,69	19 405,69
	certyfikacja	0,00	0,00	1 107,30	1 107,30
	utrzymanie	0,00	0,00	6 383,27	6 383,27
	zlecenia operacyjne	0,00	0,00	4 343,84	4 343,84
	razem	0,00	0,00	31 240,10	31 240,10
Razem		37 643,60	104 367,80	45 156,46	187 167,86

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, 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. Minister Cyfryzacji
10. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii

6.6. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

6.7.OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA
