



Warszawa, dnia 28 kwietnia 2020

MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

Jan Krzysztof Ardanowski

K.kp.0910.4.2019K.kp.0910.4.2019

Pan

Marian Banaś

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Odnosząc się do „Informacji Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK) o wynikach kontroli P/19/098 w zakresie *Działalności ośrodków doradztwa rolniczego*” (dalej Informacja) dziękuję Panu Prezesowi za pozytywną ocenę kontrolowanej działalności Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dot. wykonywania ustawowych zadań w zakresie nadzoru nad podległymi jednostkami doradztwa rolniczego (dalej jdr) oraz ich działalności w zakresie wykonywanych przez nie zadań.

Poniżej przedstawiam stanowisko w odniesieniu do wniosków sformułowanych w Informacji.

1. Przestrzeganie zasad wydatkowania środków publicznych określonych w planie finansowym podległych jednostek doradztwa rolniczego

Powyższy wniosek został już zrealizowany¹. Wszelkie działania związane z prawidłowym wydatkowaniem środków publicznych są prowadzone i będą kontynuowane.

2. Wdrożenie systemu informatycznego wspierającego zarządzanie doradztwem rolniczym, ewidencję zadań i usług doradczych we wszystkich jdr oraz przekazywanie sprawozdań dla MRiRW

oraz

3. Ujednolicenie systemów finansowo-księgowych we wszystkich podległych jdr

Należy zauważyć, że nie ma możliwości ingerowania w działalność i organizację pracy jdr w zakresie wykraczającym poza przepisy ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa

¹ Pismo do NIK z 4 grudnia 2019 r. znak K.kp.0910.4.2019

rolniczego² (dalej ustawa jdr). Jednostki te posiadają osobowość prawną, a za ich prawidłową działalność odpowiada dyrektor. Większość z nich zakupiła lub stworzyła systemy wspomagające pracę doradców oraz systemy finansowo-księgowo, inwestując w to duże środki budżetowe, tak więc wprowadzanie nowego, jednolitego systemu monitorowania i ewidencjonowania pracy oraz finansowo-księgowego byłoby niezasadne i narażałoby kierowników jednostek na zarzuty marnotrawienia środków publicznych, a tym samym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo oprócz kosztów finansowych wdrożenia nowych systemów, należy wziąć pod uwagę koszty organizacyjne i kadrowe. Wdrożenie w powyższych jednostkach nowych systemów informatycznych wymagałoby czasu i szkoleń, a także zmiany zasad pracy zatrudnianej kadry. Co do pozostałych jednostek, które prowadzą obecnie prace mające na celu wdrożenie systemów IT wspierających zarządzanie, informuję, że dążą one do przyjęcia wspólnego modelu. Prace te koordynuje Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Informuję ponadto, że wraz z CDR podejmowane będą dalsze starania w celu pozyskania środków na projekt umożliwiający sprawniejsze prowadzenie sprawozdawczości przez jednostki, jednakże w oparciu o wdrożone przez nie systemy informatyczne.

4. Zaktualizowanie wytycznych w zakresie planowania i wykonywania usług doradztwa rolniczego w celu wyeliminowania możliwości wykazywania tych samych usług w kilku ustawowych zadaniach

Wykazywanie tych samych usług w kilku ustawowych zadaniach zostało wyeliminowane poprzez wprowadzenie jednolitego wzoru programu działalności i instrukcji jego przygotowania.

Aktualizacja wzoru programu działalności na 2020 i instrukcji jego sporządzania została przygotowana w 2019 r. i przekazana wojewódzkim ośrodkom doradztwa rolniczego jako wytyczna do przygotowania programu. W trakcie spotkania metodyków z jednostek doradztwa rolniczego i przedstawicieli MRiRW w dn. 24-26 czerwca 2019r. zostały omówione wątpliwości dotyczące ujmowania usług w poszczególnych zadaniach ustawowych, a odpowiednie modyfikacje zostały wprowadzone do wzoru programu i instrukcji. W związku z powyższym powyższe zalecenie należy uznać za zrealizowane.

5. Opracowanie mierników w budżecie zadaniowym, pozwalających na ocenę stopnia realizacji ustawowych zadań z zakresu doradztwa rolniczego

Powyższy wniosek wynika z założenia, że obecnie stosowany przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (dalej wodr) miernik budżetu zadaniowego nie pozwala na wiarygodną ocenę stopnia realizacji zadań i tym samym funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego. Zastrzeżenia zdaje się budzić metodologia obliczania miernika, pozwalająca na uwzględnianie w ewidencjach prowadzonych przez wodr tego samego odbiorcy jako korzystającego w tym samym czasie (roku) z różnych usług np. szkoleń, informacji, doradztwa. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że ośrodki doradztwa rolniczego, realizując zadania ustawowe prowadzą bardzo różnorodną działalność. Oprócz usług doradczych, organizują szkolenia, pokazy, konferencje, warsztaty, opracowują analizy, sporządzają

² Dz. U. z 2019 r. poz. 896

wnioski, wydają czasopisma, broszury i ulotki, prowadzą własne strony www, upowszechniają informacje wśród rolników, organizują targi, wystawy, konkursy itd. Biorąc powyższe pod uwagę, metodyka sporządzania sprawozdań musi pozwalać na wielokrotne wykazywanie tej samej osoby, jako odbiorcy usług wodr. Ten sam rolnik może w ciągu roku potrzebować różnego rodzaju porad, szkoleń czy informacji w obszarach odpowiadających jego potrzebom. W związku z tym konieczne jest kilkakrotne uwzględnianie takich odbiorców w mierniku, bo w przeciwnym razie miernik nie odzwierciedlałoby skali realizowanych przez wodr zadań. Przekazując powyższe wyjaśnienia, deklaruję jednocześnie podjęcie prac nad analizą miernika pod kątem ewentualnych modyfikacji, które pozwolą pełniej odzwierciedlić stopień realizacji zadań ustawowych przez wodr.

Odnosząc się do przedstawionych w Informacji opinii i ocen funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego, przedstawiam następujące stanowisko.

1. W odniesieniu do kwestii rotacji kadr doradczych, spowodowanej warunkami płacowymi, informuję, że poziom finansowania publicznego doradztwa rolniczego ze środków budżetowych wzrasta stopniowo od 2016 r., w miarę możliwości budżetu państwa. Wzrost ten nadal nie jest wystarczający, stąd podejmowane będą dalsze działania mające na celu zwiększenie poziomu finansowania publicznego doradztwa rolniczego w Polsce.
2. Trudno zgodzić się z opinią, że w zakresie usług związanych z wdrażaniem nowoczesnych technologii brak jest powiązań działalności doradczej z nauką, a efekty tej współpracy miały charakter teoretyczny. Od czasu zmiany podległości ośrodków, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi priorytetowo traktuje sprawy współpracy doradztwa z nauką i transferu wiedzy z nauki do praktyki, korzystając w szczególności z możliwości, jakie daje nadzór nad rolniczymi instytutami badawczymi. Współpraca ta, jak również współpraca doradztwa rolniczego z innymi jednostkami naukowymi, rozwija się bardzo dynamicznie i w różnych formach (od członkostwa przedstawicieli doradztwa w Radach Naukowych instytutów, przez wspólne operacje, projekty, szkolenia, wydarzenia, praktyki, doświadczalnictwo, tworzenie grup operacyjnych, jak i wiele innych aktywności). Poprzez te formy kontaktów z pracownikami naukowymi, doradcy pozyskują potrzebną im wiedzę technologiczną, którą wykorzystują w pracy doradczej, również w terenie. Wymierny charakter powyższej współpracy widać chociażby na przykładach organizowania grup operacyjnych EPI (Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego) w celu ubiegania się o finansowanie przygotowanych wspólnie innowacyjnych projektów lub w udziale w międzynarodowych projektach badawczych Horyzont 2020. Ten kierunek działań jest jednym z wyznaczonych priorytetów doradztwa i będzie nadal aktywnie rozwijany.

3. Nie można zgodzić się z tezą, że cyt. „działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi [wskazane w corocznych priorytetach] były doraźne i nie miały charakteru długookresowej polityki w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich” (str. 15). Wyznaczane priorytety wskazują jdr obszary działań, które muszą być realizowane, aby wspierać długofalowe cele strategiczne polityki rolnej (przykładowo priorytety związane z ochroną środowiska i ekologią, tworzeniem krótkich łańcuchów dostaw i przetwórstwa na poziomie gospodarstwa rolnego, czy transferem wiedzy i innowacyjnością w rolnictwie). Natomiast oczywistym jest, że niektóre priorytety dla doradztwa rolniczego mogą, a nawet muszą, być reakcją na bieżącą sytuację (np. walka z ASF, wsparcie rolników przy wdrażaniu wymogów Prawa wodnego), jednak w żadnej mierze nie można stwierdzić, że są to działania oderwane od długookresowej polityki rolnej.
4. Trudno zgodzić się z przedstawionym w Informacji NIK stwierdzeniem, że w kontrolowanym okresie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie prowadził ewaluacji usług doradczych świadczonych przez jdr. Co roku prowadzone jest bowiem badanie ankietowe wśród rolników i mieszkańców obszarów wiejskich, na podstawie którego przygotowany jest raport „Polska wieś i rolnictwo”. W badaniu tym znajdują się pytania dotyczące doradztwa rolniczego. Raporty z poszczególnych lat dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) pod adresem: www.gov.pl/web/rolnictwo/polska-wies-i-rolnictwo. Pytania ankietowe są sukcesywnie dopracowywane, w celu pozyskania odpowiedniej informacji, pozwalającej na ocenę satysfakcji rolników ze świadczonych usług. Przykładowo, zgodnie z wynikami badania za 2019 r., przeprowadzonego na próbie 892 rolników, w okresie ostatnich 24 miesięcy z usług doradczych w zakresie prowadzenia produkcji rolniczej, udzielanych przez ośrodki doradztwa rolniczego skorzystało 28% ankietowanych rolników, zaś porady udzielane przez wodr zostały ocenione bardzo dobrze lub dobrze przez ponad 94% rolników korzystających z tych usług. Wśród rolników niekorzystających z usług doradczych, prawie 60% w pierwszym wskazaniu stwierdziło, że nie ma takiej potrzeby, zaś tylko 5,4% w pierwszym wskazaniu zgłosiło, że zakres oferowanych usług doradczych na rynku nie odpowiada ich oczekiwaniom. Są to wyniki bardziej reprezentatywne, niż wyniki ankiety przeprowadzonej na potrzeby kontroli NIK. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ankieta ta przeprowadzona została na próbie 180 rolników (ok. 0,01% wszystkich rolników w Polsce), a badania MRiRW – na próbie ponad pięć razy większej.
5. Nie należy podzielić opinii NIK co do potrzeby wprowadzenia przez wodr odrębnej ewidencji kosztów z podziałem na kategorie zadań określonych w art. 4 ust. 2 ustawy jdr. Wprowadzenie takiego rozwiązania wydaje się być nadmiernie skomplikowane, a osiągnięte w ten sposób efekty – niemiarodajne i niewspółmierne do kosztów. ODR otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe na wykonywanie zadań ustawowych z zakresu doradztwa rolniczego, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy jdr, w tym na wynagrodzenia dla pracowników i utrzymanie jednostek. Należy zaznaczyć,

że w ramach przekazywanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotacji, koszty wynagrodzeń stanowią ponad 90%, a doradcy często świadczą jednemu odbiorcy usługi z kilku obszarów. Ewentualne porównywanie jednostkowych kosztów świadczonych usług oraz ich zestawianie w poszczególnych wodr nie jest zasadne, przede wszystkim dlatego, że nie można zastosować wobec nich czysto komercyjnego podejścia. Ze względu na regionalny charakter działania wodr, nie można również zlecać realizacji niektórych usług innym terytorialnie jednostkom – pomimo tego, że ich koszty działania mogłyby okazać się niższe. Dodatkowo należy mieć na uwadze, co wpływa na wysokość kosztów realizacji poszczególnych zadań. Są to m.in. koszty wynagrodzeń pracowników (jak wskazała NIK na str. 27 „różnica w wynagrodzeniach pomiędzy kontrolowanymi wodr wynosiła około 26%”), koszty utrzymania majątku, w tym nieruchomości (przykładowo Lubelski ODR nie posiada żadnych własnych nieruchomości, a Mazowiecki ODR ma oprócz centrali 6 oddziałów, niektóre składające się z kilku budynków, które trzeba utrzymać) czy koszty transportu, które w mniejszych województwach (np. opolskim czy lubuskim) będą niższe niż w województwach dużych (np. mazowieckim czy zachodniopomorskim). Ważnym czynnikiem jest również efekt skali – jeśli ośrodek przeprowadza wiele szkoleń danego rodzaju dla dużej liczby odbiorców, ich koszt jednostkowy będzie mniejszy. Liczba szkoleń zależy zaś od liczby rolników w danym województwie oraz ich potrzeb.

6. Nie można zgodzić się z przedstawioną w Informacji NIK tezą, że „nie wprowadzono jednolitych zasad w zakresie ewidencji usług doradczych dla jdr, które umożliwiałyby ich analizowanie i w rezultacie efektywne planowanie i zarządzanie w obrębie doradztwa rolniczego” (str. 9). Już w 2017 r. wprowadzony został wzór jednolitego programu działalności wraz z instrukcją jego przygotowywania, które określają sposób ewidencjonowania realizowanych usług w ramach poszczególnych zadań ustawowych. Załącznikiem do programu działalności jest arkusz kalkulacyjny, zawierający wszystkie dane liczbowe z programu. Dzięki temu możliwa jest analiza, w tym porównawcza, przekazywanych przez jednostki danych. Równoległe ze wzorem jednolitego programu działalności wprowadzono jednolite wzory sprawozdań. Ponadto co najmniej raz w roku organizowane były przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie spotkania kierowników działów metodyki, na których omawiano ewentualne problemy i wątpliwości związane z przygotowaniem programów działalności i sprawozdań, a w razie potrzeby wypracowywano propozycje zmian we wzorach dokumentów lub instrukcji.
7. Trudno się zgodzić z opinią NIK, że wyszczególnienie w cennikach ODR pozycji „inne kursy/szkolenia” umożliwiło dowolność w pobieraniu opłat za usługi, które powinny być nieodpłatne (str. 34). Stwierdzona nieprawidłowość w Lubelskim ODR była zdarzeniem jednostkowym, a fakt jej zaistnienia nie powinien być generalizowany i przekładany na zbyt daleko idące wnioski. Dodatkowo, otwarta pozycja w cenniku dotyczącym usług świadczonych odpłatnie

przez wodr jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania jednostek. Zgodnie z przepisami art. 13 ustawy jdr, wysokość wynagrodzenia za wykonywanie usług, o których mowa w art. 4 ust. 4 ustawy jdr, określa cennik zatwierdzany, na wniosek dyrektora jdr, przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a przed przekazaniem cennika do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podlega zaopiniowaniu przez Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego. Jak widać, proces tworzenia i zatwierdzania cennika angażuje różne podmioty, przez co jest wydłużony w czasie. Jednocześnie raz przygotowany cennik usług nigdy nie będzie zawierał wszystkich możliwych usług świadczonych przez jednostkę, ponieważ wodr starają się wychodzić naprzeciw potrzebom rolników i mogą na ich prośbę oferować niestandardowe, a czasem wręcz jednostkowe usługi, które trudno wyszacować jako pozycje cennikowe. W związku z powyższym dyrektorzy wodr otrzymali możliwość realizacji takich niestandardowych usług, które są klasyfikowane jako „inne usługi/szkolenia/kursy”.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na nieścisłości, które wkradły się do tekstu Informacji, tj.:

- jdr realizują zadania na podstawie art. 4 ust.1, 2 i 4 ww. ustawy jdr, a nie jak wskazano na str. 6, art. 4 ust. 2 i 4 ustawy jdr;
- system doradztwa rolniczego w Polsce tworzą CDR Brwinowie, 16 ODR, izby rolnicze oraz prywatne podmioty doradcze, jednak podmioty te nie są akredytowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak podano na str.6;
- do 2016 r. ODR, a nie jdr podlegały samorządom (str. 6), ponieważ CDR już wcześniej podlegało ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi;
- na str. 12 wskazano, że „nieruchomości (budynki i grunty) będące w posiadaniu kontrolowanych jednostek doradztwa rolniczego w większości stanowiły ich własność, za wyjątkiem Lubelskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego”, co jest informacją nieprecyzyjną, ponieważ o ile budynki w większości stanowiły własność jednostek, o tyle do gruntów, na których te budynki są posadowione, jednostki posiadają jedynie prawo użytkowania wieczystego, a nie są ich właścicielami; należałoby również doprecyzować, że tylko w przypadku **jednego z kontrolowanych ośrodków** mienie nie stanowiło własności jednostki, gdyż odnosząc się do wszystkich jednostek, należałoby wskazać, że podobna sytuacja jak w przypadku Lubelskiego ODR występuje również w Wielkopolskim ODR oraz ująć inne sposoby użytkowania nieruchomości w niektórych jednostkach;
- środki pochodzące z działalności gospodarczej jdr w latach 2016-2018 stanowiły 267.996 tys. zł, a nie 17.245,1 tys. zł, jak wskazano na str. 16.

Jednocześnie informuję, że zarówno Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jak i podległe jednostki organizacyjne wykorzystywać będą przekazywane oceny i ustalenia w toku realizacji swoich zadań, mając na celu nieustanne doskonalenie i poprawę efektywności swoich działań.

Jan Krzysztof Ardanowski

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi