Zofia Szalczyk
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
ARiMR w Warszawie

WYBRANE MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROLNEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Wprowadzenie

Autorzy zajmujący się tematyką absorpcji funduszy strukturalnych skupiają się głównie na zagadnieniach związanych z wdrażaniem programów pomocowych oraz efektywnością poszczególnych instrumentów wsparcia z funduszy unijnych. W praktyce skuteczne wykorzystanie pomocy unijnej w dużym stopniu zależy od jakości pracy instytucji zajmujących się wypłatą funduszy wspólnotowych. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja, na podstawie doświadczeń własnych autora, mechanizmów funkcjonowania agencji płatniczej – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) udzielającej wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Mechanizmy te zostały w analizach zawężone do zagadnień odnoszących się do ochrony interesów finansowych funduszu EFRROW. Fundusz ten został ustanowiony w 2005 roku na mocy rozporządzenia Rady (WE) 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. Stanowi on część budżetu ogólnego Wspólnoty i związany jest z wdrażaniem programów rozwoju obszarów wiejskich. Wspólnotowa polityka rozwoju obszarów wiejskich w obecnej perspektywie (2007–2013) finansowej skupia się na trzech celach (tzw. osiach tematycznych). Są to:

1) poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego;
2) poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich;
3) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

EFRROW na politykę rozwoju obszarów wiejskich w obecnej perspektywie finansowej przeznaczy z budżetu UE środki w wysokości 91,12 mld EUR[1]. Środki te trafią do państw członkowskich za pośrednictwem krajowych lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013.

W Polsce w perspektywie finansowej 2007–2013 EFRROW współfinansuje rozwój rolnictwa i terenów wiejskich za pośrednictwem jednego programu. Jest to Program rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013) zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 września 2007 roku. Wkład EFRROW w finansowanie polskiego Programu wynosi 13,40 mld EUR[2]. Polski PROW jest największym programem pomocowym finansowanym z EFRROW i obejmuje szeroki zakres instrumentów wsparcia, łącznie 21 tzw. działań oraz środki na pomoc techniczną. Wkład unijny w realizację tego Programu absorbuje 14,5% budżetu Wspólnoty.

Wydatkowanie środków finansowych, którymi dysponuje Polska w ramach PROW 2007–2013, podlega licznym wspólnotowym regulacjom prawnym. Jedną z fundamentalnych reguł gospodarowania budżetem Wspólnoty, w tym także częścią, jaką stanowi EFRROW, jest „należyte zarządzanie finansami w oparciu o zasady gospodarności, efektywności, skuteczności, ochrony interesów finansowych, proporcjonalności kosztów administracyjnych, jak również przejrzyste procedury"[3]. Instytucją zarządzającą Programem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wdrażanie działań instytucja zarządzająca powierzyła podmiotom: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa i samorządom województw. Z kolei funkcję agencji płatniczej dla PROW 2007–2013 pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

1. Rodzaje mechanizmów ochrony interesów finansowych EFRROW

Organy Wspólnoty, w celu zapewnienia należytego finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich wprowadziły różne mechanizmy regulujące zasady wydatkowania środków z budżetu UE w ramach EFRROW. Poniżej ograniczono się do środków administracyjnych wyznaczających zasady funkcjonowania agencji płatniczych. Komisja Europejska wprowadziła następujące wymagania pod adresem agencji płatniczych EFRROW:

[1] European Commission, Directorate – General for Agriculture and Rural Development, Directorate G, Horizontal aspects of rural development, AGRI/2009/412921-EN, http://circa.europa.eu.

[2] Decyzja Komisji Europejskiej (C 2007 4126), zmieniona decyzją z dnia 17 grudnia 2009 (decyzja CCI 2007 L RPO 001).

[3] Porozumienie instytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (C 139/1 Dz.Urz. UE 14. 6. 2006).

- Akredytacja agencji płatniczych – wydatki związane z realizacją programów z EFRROW mogą podlegać finansowaniu tylko wtedy, gdy zostały poniesione przez akredytowane agencje płatnicze wskazane przez państwo członkowskie.
- System zarządzania i kontroli – agencje płatnicze zobowiązane są dysponować skutecznymi systemami zarządzania i kontroli.
- Oświadczenie wiarygodności – wydatki poniesione przez agencję płatniczą z EFRROW muszą być potwierdzone w formie oświadczenia wiarygodności.
- Zatwierdzanie rachunków – wydatki agencji płatniczej podlegają zatwierdzeniu przez niezależną jednostkę certyfikacyjną wyznaczoną przez państwo członkowskie.

W odniesieniu do środków wsparcia powiązanego z powierzchnią użytków rolnych, dodatkowym mechanizmem przyczyniającym się do osiągania celów pomocy unijnej i ochrony interesów finansowych Wspólnoty jest obowiązek przestrzegania zasady wzajemnej zgodności tzw. *cross compliance* (por. pkt 6). Jeszcze innym środkiem chroniącym przed nieuzasadnionym dokonywaniem wypłat środków z budżetu EFRROW jest przestrzeganie tak zwanych linii demarkacyjnych pomiędzy programami operacyjnymi (por. pkt 7).

2. Akredytacja agencji płatniczej dla PROW 2007–2013

Podstawowym warunkiem, jaki musi być spełniony przez państwo członkowskie, aby można było dokonywać wypłat z EFRROW, jest zapewnienie wysokiego standardu funkcjonowania krajowej instytucji płatniczej. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia Rady (WE) 1290/2005 agencją płatniczą dla EFRROW może być instytucja, która gwarantuje:

- przeprowadzanie kontroli zgodnie ze wspólnotowymi zasadami kwalifikowalności wniosków o przyznawanie pomocy przed zatwierdzeniem tych wniosków do wypłaty;
- księgowanie dokonywanych płatności w sposób dokładny i wyczerpujący;
- przeprowadzanie innych kontroli przewidzianych w przepisach wspólnotowych;
- dokumenty są przedkładane w odpowiedniej formie i w wyznaczonych terminach;
- przechowywanie dokumentów w sposób kompletny, czytelny i przez określony czas.

Agencja płatnicza przed rozpoczęciem wypłat z EFRROW musiała otrzymać akredytację władzy właściwej. Szczegółowe zasady i kryteria akredytowania agencji płatniczych określa rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006[4]. Decyzja o udzieleniu akredytacji podejmowana jest przez uprawniony organ w formie aktu prawnego na podstawie wcześniejszych badań kryteriów akredytacyjnych przez

[4] Porozumienie instytucjonalne pomiędzy..., op.cit.

organ niezależny od agencji płatniczej. Kryteria akredytacyjne dotyczą: środowiska wewnętrznego, działań kontrolnych, informacji i komunikacji oraz monitorowania.

Władzą właściwą w zakresie akredytacji ARiMR jest minister finansów. Minister finansów, przed udzieleniem akredytacji ARiMR na obsługę PROW 2007–2013, zlecił audyt zewnętrzny niezależnej od ARiMR firmie audytowej KPMG Audyt Sp. z o.o. Badania poświadczające wypełnienie przez ARiMR kryteriów stawianych agencjom płatniczym audytor prowadził etapowo w okresie od 25 lipca 2007 roku do15 października 2009 roku. Zostało opracowanych 20 raportów: Spełnienie warunków stawianych agencji płatniczej przez przepisy Unii Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej (EFRG i EFRROW). Jednocześnie audyt prowadzony był w odniesieniu do każdego z 21 działań w ramach PROW 2007–2013 z uwzględnieniem kolejnych faz obsługi wniosków beneficjentów, włączając w to przygotowanie organizacyjne oraz system informatyczny. Przedmiotem audytu było w szczególności sprawdzenie prawidłowości przeprowadzania kontroli administracyjnych wniosków o pomoc i o płatność w poszczególnych działaniach, poprawności dokonywania i księgowania płatności, bezpieczeństwo informacji.

Audyt ostatniego z badanych działań zakończył się wydaniem pozytywnej opinii o spełnieniu kryteriów akredytacyjnych w odniesieniu do wszystkich działań finansowanych z PROW 2007–2013. Na tej podstawie minister finansów podjął pozytywną decyzję o akredytacji ARiMR jako agencji płatniczej EFRROW. Pozwoliło to na upełnomocnienie ARiMR do przedkładania Deklaracji wydatków w ramach EFRROW kierowanych do Komisji Europejskiej o refinansowanie wydatków z EFRROW. Należy zauważyć, że w trakcie badania akredytacyjnego ARiMR uzyskała liczne rekomendacje audytorów, na przykład w zakresie jakości wsparcia informatycznego w procesach obsługi wniosków. Rekomendacje te wpłynęły na doskonalenie mechanizmów kontroli wniosków. Akredytacja agencji płatniczej może zostać cofnięta, gdy nie będzie wypełniać któregoś z warunków akredytacyjnych, do czasu ich spełnienia.

3. System zarządzania i kontroli

Jednym z najważniejszych mechanizmów gwarancji wysokiego standardu obsługi wspólnotowych środków finansowych jest sprawny system zarządzania i kontroli w agencji płatniczej. System zarządzania i kontroli można zdefiniować jako spójną organizację wewnętrzną instytucji pełniącej funkcję agencji płatniczej zapewniającą wypłatę środków finansowych zgodnie z przepisami wspólnotowymi i krajowymi z EFRROW i EFRG. System zarządzania i kontroli zapewnia właściwe gospodarowanie środkami finansowymi w programach rozwoju obszarów wiejskich i gwarantuje osiągnięcie celów programowych. Na system zarządzania i kontroli w agencji płatniczej składają się: organizacja wewnętrzna, zasoby ludzkie, zasady wyznaczania zadań instytucjom zewnętrznym, pisemne procedury, systemy

wsparcia informatycznego, zasady komunikacji, bezpieczeństwo informacji, bieżący monitoring, audyt wewnętrzny, kontrola wewnętrzna, system powiadamiania o nieprawidłowościach.

Dodatkowo w przypadku dokonywania płatności z EFRROW powiązanych z powierzchnią gruntów rolnych agencja płatnicza ma obowiązek korzystania ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK)[5]. Szczególne znacznie w tym systemie ma tzw LPIS (ang. *land parcel identification system*) – system identyfikacji działek rolnych. Jest to szczególna skomputeryzowana baza danych o działkach ewidencyjnych zawierająca, w formie zwektoryzowanej, granice działek ewidencyjnych i ortofotomapy. LPIS służy do jednoznacznej w skali całego kraju identyfikacji i określenia miejsca położenia deklarowanych przez rolników działek rolnych. Za jego pomocą przeprowadza się kontrolę liczby złożonych wniosków na każdą działkę rolną oraz sprawdza się uprawnienia do dopłat w odniesieniu do danego instrumentu pomocowego. Jednym z głównych celów działania systemu zarządzania i kontroli jest wypełnienie warunku ustanowionego przez Komisję Europejską w zakresie kontroli wniosków. Warunkiem tym jest przeprowadzenie kontroli administracyjnej wszystkich wniosków o wsparcie i wniosków o płatność. Kontrole te powinny objąć wszystkie elementy, których kontrola za pomocą środków administracyjnych jest możliwa i stosowna. Ponadto powinna zostać zapewniona ewidencja podjętych działań kontrolnych, wyników weryfikacji i środków podjętych w odniesieniu do rozbieżności (rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006. W dalszej części przedstawiono syntetyczną charakterystykę systemu zarządzania i kontroli w ARiMR działającego na potrzeby obsługi PROW 2007–2013.

3.1. Organizacja agencji płatniczej

Struktura organizacyjna ARiMR jest trzypoziomowa. Obowiązki agencji płatniczej zostały podzielone na Centralę, 16 oddziałów regionalnych i 314 biur powiatowych. Centrala jest odpowiedzialna za programowanie procedur, nadzór nad autoryzacją płatności, dokonywanie płatności, księgowanie płatności i za autoryzację niektórych wniosków o wsparcie. Zadania związane z zarządzaniem PROW 2007–2013 wykonują w szczególności departamenty: Działań Inwestycyjnych, Działań Społecznych i Środowiskowych, Działań Delegowanych, Kontroli na Miejscu, Baz Referencyjnych, Finansowy, Księgowości, Zarządzania Należnościami, Programowania i Sprawozdawczości, Pomocy Technicznej, Informatyki, Zarządzania

[5] Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) 1975 (rozdz. II: państwa członkowskie korzystają ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianego w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003 tytuł II rozdział 4 (zwanego dalej ZSZiK). Na ZSZiK składają się następujące elementy: jednolity system rejestrowania tożsamości podmiotów składających wnioski o pomoc, LPIS – system identyfikacji działek rolnych, skomputeryzowana baza danych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli.

Bezpieczeństwem i Ochrony Informacji Niejawnych, Departament Audytu Wewnętrznego, Oceny Projektów Inwestycyjnych. Istotnym elementem struktury organizacyjnej są oddziały regionalne ARiMR, które pokrywają się z poszczególnymi województwami. Odpowiadają one za przyznawanie pomocy finansowej w działaniach: (1) ułatwianie startu młodym rolnikom, (2) uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, (3) grupy producentów rolnych, (4) odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie działań zapobiegawczych, (5) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw. Oddziały regionalne odpowiadają także za prowadzenie kontroli na miejscu. Najniżej w hierarchii ARiMR usytuowane są powiatowe biura. Odpowiadają one za przyznawanie pomocy w działaniach: (1) renty strukturalne, (2) korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, (3) wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (4) program rolnośrodowiskowy, (5) zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne.

3.2. Zasoby ludzkie

Na dzień 31 grudnia 2009 roku Agencja zatrudniała ogółem 11 473 pracowników, w tym 11% pracowników w Centrali, 26% pracowników w oddziałach regionalnych, 63% pracowników w biurach powiatowych. Szacuje się, że w zarządzanie i obsługę działań PROW 2007–2013 zaangażowanych jest około 30% ogółu pracowników Agencji. W ARiMR działa system szkolenia pracowników mający na celu merytoryczne ich przygotowanie do wykonywania zadań na zajmowanych przez nich stanowiskach pracy. Pracownicy przechodzą stosowne szkolenia i zdają egzaminy z zakresu zadań im powierzonych. Można wyróżnić następujące rodzaje przedsięwzięć dydaktycznych:

- szkolenia z zakresu przepisów prawa i procedur dotyczących danego stanowiska pracy;
- szkolenia obejmujące umiejętności korzystania z aplikacji PROW 2007–2013;
- szkolenia specjalistyczne komplementarne, np. z kpa, zamówień publicznych.

W Agencji funkcjonuje kaskadowy system szkoleń pracowników, najpierw w Centrali przygotowywana jest grupa krajowych trenerów (konsultantów), przez których następnie prowadzone są szkolenia pracowników oddziałów regionalnych, biur powiatowych. Działalność szkoleniowa koordynowana jest z wykorzystaniem systemu informatycznego Szkolenia. Za pomocą systemu *e-learning* przeprowadzane są wszystkie egzaminy pracowników, co wpływa pozytywnie na kapitał ludzki w badanej organizacji. W systemie informatycznym prowadzona jest ewidencja dotycząca odbytych szkoleń wszystkich pracowników. Pozwala to na zwiększenie kwalifikacji i kompetencji pracowników. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że z uwagi na szeroki zakres działań realizowanych przez ARiMR oraz specjalistyczny rodzaj wiedzy potrzebny do realizacji działań pracownicy są wysokiej klasy specjalistami z zakresu instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.

3.3. Delegowanie zadań do instytucji zewnętrznych

Agencja płatnicza może delegować niektóre ze swoich zadań do innych instytucji. ARiMR delegowała obsługę wniosków o płatność do osiemnastu instytucji. Przekazane zostały następujące zadania agencji płatniczej:

- przyjmowanie wniosków o płatność, przeprowadzenie kontroli administracyjny danych zawartych we wnioskach o płatność;
- typowanie wniosków do kontroli na miejscu i przeprowadzanie czynności kontrolnych;
- zatwierdzanie płatności i ocena zgodności wypłacanych kwot z zasadami wspólnotowymi.

Przykładowo, samorządom województw ARiMR przypisano obsługę wniosków o płatność w działaniu Odnowa i rozwój wsi.

3.4. System wsparcia informatycznego

Większość procesów związanych z wykonywaniem funkcji agencji płatniczej ma wsparcie systemu informatycznego. Konieczność automatyzacji obsługi wniosków o pomoc w ramach PROW 2007–2013 wynika przede wszystkim z dużej liczby beneficjentów. Średniorocznie o udzielenie pomocy w tym programie jest składanych około 900 tys. wniosków. Działania PROW 2007–2013 obsługuje kilka systemów IT, w szczególności są to: system ZSZiK, aplikacja PROW (system OFSA) oraz platforma finansowo-księgowa. Celem zapewnienia komunikacji w systemach informatycznych implementowane są liczne interfejsy łączące je z innymi systemami IT, takimi jak SAPARD, SI Agencja KI, TOMATO, OFSA, GEPARD, KUGUAR oraz interfejsy do wymiany z platformą finansowo-księgową. W systemach informatycznych zaimplementowana jest historia (wskazanie, kto dokonywał operacji) w celu zachowania tzw. śladu rewizyjnego oraz checklista (karta weryfikacji wniosku) rejestrująca przebieg procesów i osoby za nie odpowiedzialne. Prawidłowość zaprogramowania procedur była głównym obszarem badania akredytacyjnego[6]. Systemy informatyczne wspomagają obsługę wniosków o pomoc i płatność. Korzystając z tych systemów wykonuje się następujące czynności: ewidencjonowanie wniosków, wykonywanie kontroli administracyjnych, w tym kontroli krzyżowych, generowanie i wydawanie decyzji lub projektów umów, naliczanie płatności, obsługa limitów finansowych i kolejkowanie wniosków, monitorowanie udzielonej pomocy. System informatyczny wciąż jest udoskonalany i wymaga ciągłego rozwoju. Chodzi tu zwłaszcza o sprawny przepływ informacji oraz jego dostosowanie do bieżących potrzeb funkcjonowania.

[6] Por. A. Grzelak, P. Niewulis, *Wdrażanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce z perspektywy doświadczeń Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, w: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. M. Dudek, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2007, s.141–148.

3.5. Bieżący monitoring i audyt wewnętrzny

Stałe monitorowanie za pośrednictwem działań kontrolnych jest jednym z wymagań akredytacyjnych agencji płatniczej. W ARiMR monitorowanie przez komórki organizacyjne wyższego szczebla działań komórek organizacyjnych niższego szczebla jest integralną częścią ogółu bieżących działań operacyjnych. Monitorowanie to podlega rygorom zapewnienia wystarczającego szczegółowego śladu rewizyjnego. Za proces nadzoru i monitorowania realizacji PROW 2007–2013 w oddziałach regionalnych i biurach powiatowych odpowiadają dyrektorzy departamentów: działań inwestycyjnych, działań społecznych i środowiskowych, kontroli na miejscu. Działania w urzędach marszałkowskich monitoruje dyrektor departamentu działań delegowanych. Służba audytu wewnętrznego sprawdza, czy procedury przyjęte przez agencję płatniczą są zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi oraz identyfikuje i analizuje stan ryzyka. Praca służby audytu wewnętrznego wykonywana jest według Międzynarodowych standardów profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego. Sprawozdania z pracy audyt kieruje bezpośrednio do ścisłego kierownictwa ARiMR i jednostki zarządzającej programem. Umożliwia to prawidłowe działania analizowanej agencji.

3.6. Kontrola wewnętrzna i raportowanie nieprawidłowości

Sposób funkcjonowania służby kontroli wewnętrznej w ARiMR także został uregulowany w stosownych procedurach. Szczególnym zadaniem kontroli wewnętrznej, w aspekcie ochrony interesów finansowych Wspólnoty, jest badanie informacji o nieprawidłowościach[7]. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub uzasadnionego podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wniosków o wsparcie, w tym także z EFRROW, pracownik ARiMR sporządza tzw. informację o stwierdzeniu lub podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości i przekazuje ją do służb kontroli wewnętrznej do dalszej oceny. Każdy przypadek nieprawidłowości jest indywidualnie analizowany pod względem prawnym i merytorycznym, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa jest podejmowana decyzja o przygotowaniu zawiadomienia do organów ścigania. ARiMR przekazuje informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach do ministra finansów i ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Państwa członkowskie po upływie dwóch miesięcy każdego kwartału są zobowiązane do zgłaszania do Komisji Europejskiej wszelkich nieprawidłowości będących przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego. Prawidłowość

[7] Nieprawidłowością w rozumieniu przepisów unijnych jest jakiekolwiek naruszenie prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnoty lub zmniejszenie lub utratę przychodów w tym budżecie. Rozporządzenie Komisji nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 roku dotyczące nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 595/91, (L 355/56, Dz.Urz. UE z 15. 12. 2006).

funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w procesie obsługi działań PROW 2007–2013 była oceniona przez audytora zewnętrznego KPMG. Audytor badał wszystkie elementy tego systemu, a w szczególności zasoby kadrowe, prawidłowość zaprojektowanych procedur, funkcjonowanie aplikacji w systemie informatycznym, bezpieczeństwo informacji. Pozytywna opinia w tym zakresie była jedną z głównych przesłanek do nadania akredytacji, jako agencji płatniczej, dla EFRROW.

3.7. Powiązanie systemów zarządzania i kontroli EFRROW i EFRG

W działaniach PROW 2007–2013, w których wsparcie finansowe uzależnione jest od powierzchni gruntów rolnych, służby agencji płatniczej mają obowiązek w procesie kontroli administracyjnej korzystania z danych w ZSZiK gromadzonych w związku z przyznawaniem płatności bezpośrednich do gruntów rolnych z EFRG. Zatem procedury obsługi wniosków o pomoc w działaniach: Wsparcie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, Zalesienie gruntów rolnych i Program rolno-środowiskowy obejmują kontrolę z danymi gromadzonymi w bazach referencyjnych ZSiK. Na przykład, sprawdzana jest powierzchnia deklarowana we wnioskach o pomoc z danymi w bazie LPIS. W procesie kontroli weryfikuje się powierzchnie gruntów zadeklarowaną przez rolnika, a za pomocą ortofotomap sprawdzana jest powierzchnia upraw i kultura rolna. Kontrola z bazą LPIS uniemożliwia podwójne finansowanie przedsięwzięć na tej samej powierzchni. W procesie kontroli wniosków o wsparcie w działaniach PROW 2007–2013 wykorzystuje się także dane w bazach ewidencji producentów rolnych i IRZ (rejestracji zwierząt). Na przykład, dane we wnioskach o płatności powiązane z liczbą zwierząt w gospodarstwie muszą być zweryfikowane z danymi w bazie IRZ. Należy zauważyć, że Komisja Europejska jest uprawniona do wszelkich badań lub kontroli sposobu funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli.

4. Poświadczenie wiarygodności

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 organ kierujący agencją płatniczą jest odpowiedzialny za przygotowanie poświadczenia wiarygodności rachunków w agencji płatniczej za dany rok budżetowy, w tym między innymi EFRROW. Celem poświadczenia wiarygodności, w aspekcie wymagań Komisji Europejskiej, jest zapewnienie, iż agencja płatnicza wydatkuje środki finansowe z budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Poświadczenie wiarygodności dodatkowo ma upewnić KE, że w agencji płatniczej działa skuteczny system zarządzania i kontroli. Zatem prezes ARiMR w poświadczeniu wiarygodności potwierdza stan wydatków i wpływów w agencji płatniczej za poprzedni rok budżetowy oraz zapewnia, iż wprowadzony system zarządzania i kontroli daje

wystarczającą pewność w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, a obsługa działań pomocowych, w tym procedury przyznawania pomocy, jest zarządzana, kontrolowana i dokumentowana zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

W ARiMR przygotowanie poświadczenia wiarygodności jest procesem kaskadowym. Najpierw są opracowywane poświadczenia cząstkowe przez dyrektorów departamentów centrali Agencji i dyrektorów oddziałów regionalnych. Dyrektorzy departamentów centrali oświadczają, że funkcjonujący na poziomie centrali system zarządzania i kontroli jest skuteczny. Dyrektor danego departamentu potwierdza również funkcjonowanie skutecznego systemu zarządzania i kontroli na poziomie oddziałów regionalnych/podmiotów realizujących działania delegowane oraz biur powiatowych w zakresie swoich kompetencji określonych w regulaminie organizacyjnym Agencji. Cząstkowe poświadczenie wiarygodności podpisywane jest przez dyrektora departamentu Centrali na podstawie dokonanej oceny aspektów jakościowych systemu zarządzania i kontroli funkcjonującego na poziomie Centrali, oddziałów regionalnych/podmiotów realizujących działania delegowane i biur powiatowych. Następnie, na podstawie tych poświadczeń, prezes ARiMR podpisuje poświadczenie wiarygodności rachunków w agencji płatniczej. Obowiązek poświadczania przez kadrę kierowniczą ARiMR wiarygodności wypłat środków wspólnotowych podnosi poczucie jej odpowiedzialności za powierzone zadania. Dotychczas prezes ARiMR trzykrotnie składał oświadczenie wiarygodności w zakresie wydatków EFRROW za lata finansowe 2006–2007, 2007–2008, 2008–2009.

5. Zatwierdzanie rachunków

Warunkiem zatwierdzenia przez Komisję Europejską rachunków agencji płatniczej jest przekazanie pozytywnego świadectwa jednostki certyfikacyjnej z badania agencji płatniczej[8]. W Polsce organem certyfikacyjnym dla EFRROW jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Organ ten działa przy pomocy Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów. Organ certyfikacyjny każdego roku przeprowadza audyt certyfikacyjny. Audyt obejmuje operacje przeprowadzane w ARiMR na rzecz EFRROW w roku finansowym kończącym się 15 października. Celem badania prowadzonego przez organ certyfikacyjny jest wydanie certyfikatu potwierdzającego, iż uzyskano wystarczające zapewnienie, że rachunki przekazywane Komisji Europejskiej są prawdziwe, kompletne, dokładne oraz że procedury działały w sposób zadowalający.

[8] Zgodnie art. 7 rozporządzenia 1290/2005 (WE) państwa członkowskie mają obowiązek wyznaczenia jednostki certyfikującej odpowiedzialnej za zatwierdzenie rachunków akredytowanych agencji płatniczych w zakresie prawdziwości, kompletności i dokładności, biorąc pod uwagę wprowadzony system zarządzania i kontroli.

Audyt certyfikacyjny udziela odpowiedzi na pytania:
- Czy agencja płatnicza spełnia kryteria akredytacyjne?
- Czy procedury agencji płatniczej dają racjonalne zapewnienie, że wydatki, którymi obciążono EFRROW, były poniesione zgodnie z regułami wspólnotowymi, a zalecenia ulepszenia systemu zostały wydane oraz wdrożone?
- Czy roczne sprawozdanie finansowe agencji płatniczej jest zgodne z księgami i rejestrami w agencji płatniczej?
- Czy deklaracje wydatków oraz operacje interwencyjne są prawdziwym, kompletnym oraz dokładnym zapisem operacji, którymi został obciążony EFRROW?
- Czy interesy finansowe Wspólnoty są należycie chronione odnośnie do wypłaconych zaliczek, uzyskanych gwarancji i kwot do odzyskania?

W raporcie certyfikacyjnym Komisja Europejska otrzymuje całościową ocenę niezależnej instytucji o prawidłowości funkcjonowania agencji płatniczej w danym roku budżetowym. Organ certyfikacyjny wydaje także opinię na temat poświadczenia wiarygodności przez kierownika agencji płatniczej. W Polsce jest to Sprawozdanie z czynności sprawdzających w zakresie certyfikacji rachunków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za kończący się 15 października rok wykonane przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Sprawozdanie to przesyłane jest do Komisji Europejskiej. W przypadku zastrzeżeń sformułowanych przez organ certyfikujący Komisja Europejska może wyłączyć z finansowania wspólnotowego wydatki stanowiące przedmiot zastrzeżenia. Zagrożenie ewentualnym stwierdzeniem w ARiMR błędów skutkujących korektami finansowymi jest istotnym czynnikiem mobilizującym jej służby do rzetelnego rozpatrywania spraw stanowiących przedmiot wsparcia unijnego. Dotychczas w zakresie wydatków z EFRROW zostały sporządzone trzy certyfikaty roczne. Każdy z nich zawierał opinię bez zastrzeżeń.

6. Zasada wzajemnej zgodności (*cross compliance*)

Od 2009 roku w Polsce obowiązuje nowy mechanizm wspólnej polityki rolnej, jakim jest wzajemna zgodność (z ang. *cross compliance*) wprowadzona rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 (15). Wymogi wzajemnej zgodności obowiązują rolników ubiegających się o:
- płatności bezpośrednie do gruntów rolnych,
- dopłaty ONW,
- płatności z tytułu programu rolnośrodowiskowego,
- płatności z tytułu zalesiania gruntów.

Rolnicy wnioskujący o pomoc w wyżej wymienionych instrumentach są zobowiązani do przestrzegania kryteriów dobrej kultury rolnej, ochrony środowiska oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt w gospodarstwie rolnym przez cały okres zobo-

wiązania od momentu złożenia wniosku. ARiMR jest zobowiązana do prowadzenia kontroli przestrzegania norm wzajemnej zgodności w dziedzinach: dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska u 1% wnioskodawców o pomoc w wyżej wymienionych działaniach. Kontrole w zakresie rejestracji zwierząt prowadzi inspekcja weterynaryjna. Negatywne wyniki tych kontroli mają wpływ na wysokość przyznawanych płatności. Zatem procedury obsługi wniosków o pomoc muszą uwzględniać wyniki kontroli wzajemnej zgodności. Zasada *cross compliance* wpisuje się w zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w kontekście środowiskowym. Z drugiej natomiast strony wiąże się ze znacznymi kosztami administracyjnymi, które ponosi m.in. ARiMR. Wskazuje to także na złożoność i wielowątkowość działań tej instytucji.

7. Linie demarkacyjne pomiędzy programami operacyjnymi

W celu uniemożliwienia nakładania się interwencji z różnych programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu wspólnotowego zostały ustalone linie demarkacyjne pomiędzy programami Wspólnej polityki rolnej i Wspólnej polityki rybackiej[9]. Dokument szczegółowo określa kryteria rozgraniczające, które dotyczą np.: zasięgu terytorialnego działań, wartości projektu, rodzaju beneficjenta. Narzędziami kontroli są: kontrole krzyżowe projektów, oświadczenia beneficjentów o realizowaniu przedsięwzięcia z jednego źródła finansowania, system stemplowania faktur.

Dla zapewnienia skutecznej kontroli pomiędzy programami operacyjnymi realizowanymi w Polsce w ramach Narodowej strategii spójności a PROW 2007–2013, zostało zawarte porozumienie pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i ARiMR o wymianie danych na temat beneficjentów i umożliwienie dostępu do baz danych o beneficjentach. Na podstawie tych danych ARiMR prowadzi kontrole krzyżowe wniosków o pomoc mającą na celu zapobieganie podwójnemu finansowaniu tego samego przedsięwzięcia z EFRROW i innych programów operacyjnych[10]. Sposób przeprowadzania kontroli krzyżowych w poszczególnych działaniach PROW 2007 – 2013 z instrumentami finansowymi w innych programach pomocowych został zaprojektowany w procedurach obsługi wniosków o pomoc i wniosków o płatność.

[9] Linia demarkacyjna pomiędzy programami Polityki spójności, Wspólnej polityki rolnej i Wspólnej polityki rybackiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009, grudzień. http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/linia_demarkacyjna.

[10] Podstawę prawną do prowadzenia kontroli krzyżowych daje art. 13 ust.2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828 /2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

8. Realizacja PROW 2007–2013[11]

Do 31 grudnia 2009, w ramach PROW 2007–2013 zostało wydanych 2376 mln decyzji umów na kwotę 14 929 mln zł, w tym 11 010 mln zł z EFRROW. ARiMR dokonała 1060 mln płatności beneficjentom tego Programu w wysokości 11 376 mln zł, w tym 8799 mln zł z EFRROW. Największą cześć stanowiły płatności powiązane z powierzchnią. Płatności obejmujące działania: wsparcie gospodarowania na ONW, program rolno-środowiskowy, zalesienia gruntów rolnych stanowiły 80% ogółu płatności i 48% wypłaconej pomocy.

Każda z dokonanych płatności, zgodnie z wymaganiami prawa unijnego, została poprzedzona kontrolą administracyjną mającą na celu sprawdzenie uprawnień beneficjenta do pomocy i zgodności przyznawanej pomocy z przepisami prawa wspólnotowego i krajowego. Zatem łącznie na etapie przed przyznaniem pomocy (do wydania decyzji lub zawarcia umowy) dokonano 2376 mln kontroli administracyjnych wniosków o pomoc. Dokumentami potwierdzającymi kto, kiedy i w jakim zakresie przeprowadził czynności kontrolne, są tzw. karty weryfikacji wniosków stanowiące integralną część każdej dokumentacji wniosku o pomoc. Dodatkowo wykonanie kontroli administracyjnych odnotowywane jest w systemach informatycznych wspierających obsługę wniosków.

Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 prowadzono także kontrolę na miejscu wniosków wylosowanych do kontroli oraz wniosków o wysokim stopniu ryzyka nieprawidłowości. Kontrole te były prowadzone zgodnie z rocznymi planami kontroli. W 2009 roku dokonano w zakresie płatności z EFRROW około 91 tys. kontroli na miejscu u beneficjentów. Oczywiście największa część kontroli dotyczyła wniosków o pomoc w działaniach powiązanych z powierzchnią. Na przykład, w działaniu Wspieranie gospodarowania na ONW przeprowadzono 73 341 kontroli na miejscu u 9,7% wnioskodawców o przyznanie pomocy. Stwierdzono ogółem około 24 tys. nieprawidłowości mających wpływ na przyznanie pomocy. Najczęściej stwierdzano następujące niezgodności:

- zadeklarowana powierzchnia działki rolnej większa od powierzchni stwierdzonej;
- stwierdzenie na całej działce rolnej sposobu użytkowania niekwalifikującego się do płatności;

Natomiast w działaniu Program rolnośrodowiskowy do kontroli na miejscu wytypowano 2035 wniosków. Wykonano 2321 kontroli na miejscu. W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych stwierdzono ogółem 1042 nieprawidłowości mających wpływ na przyznanie pomocy. Ustalenia dokonane w wyniku przeprowadzonych kontroli zostały odnotowane w raportach z kontroli na miejscu. Ponadto prowadzono także kontrole przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności w zakresie dobrej kultury oraz w obszarze ochrony środowiska naturalnego.

Do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności zobowiązani są wszyscy beneficjenci ubiegający się o płatności powiązane z powierzchnią. Przedmiotem

[11] Na podstawie danych ze Sprawozdania z działalności ARiMR w 2009 roku, Warszawa 2010.

kontroli przeprowadzanych przez ARiMR były wymogi dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Do kontroli na miejscu wytypowano 16 638 beneficjentów. Wykonano 16 582 podstawowych kontroli, co stanowi 99,7% wytypowanych do kontroli. Nieprawidłowości stwierdzono w 3023 gospodarstw. Do najczęściej występujących niezgodności należały: brak wykaszania łąk i pastwisk, brak użytkowania i ugorowania gruntów ornych, brak utrzymywania ugorowanych gruntów w dobrej kulturze rolnej.

Agencja prowadziła także na bieżąco ocenę systemu zarządzania i kontroli. W 2009 roku przeprowadzono 24 audyty planowe, 2 audyty pozaplanowe oraz 16 czynności sprawdzających sposób i stopień wdrożenia rekomendacji. Wynikiem audytów były liczne zalecenia, których wdrożenie przyczyniło się do zmian w funkcjonowaniu Agencji. W ramach prowadzonych audytów badano także zgodność funkcjonowania z kryteriami akredytacyjnymi. Nieprawidłowości stwierdzane podczas obsługi wniosków monitorowano i raportowano zgodnie z odpowiednimi procedurami. W sumie w roku 2009 w ramach PROW 2007–2013 stwierdzono (poza kontrolą na miejscu) 1940 nieprawidłowości.

ARiMR prowadziła postępowania w sprawach należności z tytułu płatności nienależnych lub nadmiernie pobranych z EFRROW. W 2009 roku prowadzono 5357 spraw. Łączna kwota należności głównych na dzień 31 grudnia 2009 roku wynosiła 3262,45 zł. Na dzień 31 grudnia 2009 roku zarejestrowanych w Księdze dłużników było ponad 242 beneficjentów. Powyższe dane mogą potwierdzać, że w ARiMR jako agencji płatniczej funkcjonują mechanizmy mające na celu kontrolę prawidłowości wypłat środków z EFRROW.

Podsumowanie

Organy Wspólnoty, między innymi w celu ochrony interesów finansowych budżetu Wspólnoty, wprowadziły regulacje prawne określające szczegółowe warunki wypłaty wsparcia finansowego z EFRROW w celu zapewnienia transparentności, jak i zapobieżeniu nieprawidłowości finansowych. Przede wszystkim agencje płatnicze muszą spełniać tzw. kryteria akredytacyjne potwierdzone przez niezależny audyt zewnętrzny oraz przez władzę właściwą w postaci aktu prawnego udzielającego akredytacji agencji płatniczej EFRROW. W Polsce funkcję agencji płatniczej dla PROW 2007–2013 pełni ARiMR. Spełnienie kryteriów akredytacyjnych związanych z obsługą tego programu przez ARiMR okazało się procesem długotrwałym. Doświadczenie wykazało, że konieczne były prawie dwa lata przygotowań do zbudowania sprawnego systemu zarządzania i kontroli[12].

Pełniąc funkcję agencji płatniczej, ARiMR stosuje liczne procedury opracowane na podstawie horyzontalnych i szczegółowych przepisów wykonawczych.

[12] Por. G. Spychalski, *System IACS jako warunek realizacji płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, Wieś i Rolnictwo, 2004, nr 2.

Szczególne miejsce w tych procedurach zajmuje kontrola wniosków i autoryzacja płatności, co zapobiega nieuzasadnionej wypłacie środków oraz ułatwia osiąganie celów, na jakie przeznaczane są środki w ramach PROW 2007–2013. Ze względu na bardzo dużą skalę beneficjentów programów wsparcia realizowanych przez ARiMR procesy obsługi wniosków wspierane są przez różne systemy informatyczne, a zwłaszcza przez ZSZiK i OFSA. Ze względu na masowy charakter pomocy w niektórych instrumentach finansowych PROW 2007–2013 w ARiMR przeprowadza się bardzo dużą liczbę kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu wniosków o wsparcie. Potwierdziły to dane dotyczące rozmiaru i zakresu kontroli przeprowadzonych w 2009 roku.

Z niektórych badań wynika, że całokształt pracy organizacyjnej i procedur stosowanych przez ARiMR oceniany jest przez beneficjentów na ogół pozytywnie[13]. Można zatem postawić tezę, że ta akredytowana agencja płatnicza EFRROW spełnia wysokie standardy w zakresie zarządzania i kontroli. Płatności dokonują kwalifikowani pracownicy za pomocą procedur pisemnych, posługując się systemem informatycznym o wysokim stopniu bezpieczeństwa informacji. Do 31 października 2009 roku ARiMR wypłaciła środki wspierające rolnictwo i obszary wiejskie w łącznej wysokości 10 196,3 mln zł[14]. Na zakończenie warto dodać, że istniejące mechanizmy funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli stosowane przez ARiMR są wciąż udoskonalane, co ma istotne znaczenie zarówno dla ochrony interesów finansowych Wspólnoty, jak i środków budżetowych Polski.

Literatura

European Commission, Directorate – General for Agriculture and Rural Development, Directorate G. Horizontal aspects of rural development, AGRI/2009/412921-EN, http://circa.europa.eu/

Decyzja Komisji Europejskiej (C 2007 4126), zmieniona decyzją z dnia 17 grudnia 2009.

Grzelak, A., Niewulis, P., *Wdrażanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce z perspektywy doświadczeń Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, w: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, red. M. Dudek, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2007.

Linia demarkacyjna pomiędzy programami Polityki spójności, Wspólnej polityki rolnej i Wspólnej polityki rybackiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009, grudzień, www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/linia_demarkacyjna.

[13] Por. A. Zawojska, *Reputacja rządowych agencji rolnych w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa–Poznań–Olsztyn 2009, t. XI, z.5, s. 359.

[14] *Realizacja PROW 2007–2013*, Biuletyn Informacyjny MRiRW oraz ARiMR, Warszawa 2009, nr 11–12.

Porozumienie instytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami.

Realizacja PROW 2007–2013, Biuletyn Informacyjny MRiRW oraz ARiMR, Warszawa 2009, nr 11–12.

Spychalski, G., *System IACS jako warunek realizacji płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, Wieś i Rolnictwo, 2004, nr 2.

Sprawozdanie z działalności ARiMR w 2009 roku, Warszawa 2010.

Zawojska, A., *Reputacja rządowych agencji rolnych w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa– Poznań–Olsztyn 2009, t. XI, z. 5.

MANAGING THE EUROPEAN AGRICULTURAL FUND FOR RURAL DEVELOPMENT – SELECTED ISSUES

Summary

The Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture (ARMA), as the accredited paying agency, controls the applications and authorizes payments. The effects of these activities are the prevention of the groundless payments and contribution to achieving the aims of Rural Development Programme 2007-2013. One may state that ARMA meets high management and control standards and the payments are made by qualified workers who use computer system with high degree of safety information. The functioning of the effective management and control system is very important for protection of financial interests of the EU and Poland.