



KRR.430.007.2022
Nr ewid. 157/2022/P/22/036/KRR

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PROCESU INFORMATYZACJI
W AGENCJI RESTRUKTURYZACJI
I MODERNIZACJI ROLNICTWA**

**DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

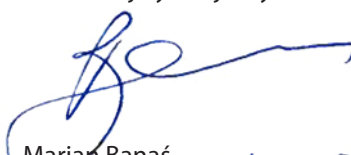
p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Wsi



Marek Adamiak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

07.03.2023r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Realizacja strategicznych założeń w zakresie informatyzacji ARiMR.....	17
5.1.1. Systemy informatyczne i aplikacje ARiMR.....	18
5.1.2. Strategia IT ARiMR.....	21
5.1.3. Budowa własnych kompetencji w zakresie IT	29
5.2. Postępowanie w celu wyłonienia wykonawców oraz egzekwowanie postanowień umów w zakresie informatyzacji ARiMR	37
5.2.1. Realizacja wymagań wobec systemów IT	37
5.2.2. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.....	38
5.2.3. Zabezpieczenia interesów ARiMR w zawartych umowach	40
5.2.4. Egzekwowanie postanowień umów w zakresie informatyzacji ARiMR.....	40
5.2.5. Badania opinii użytkowników systemów informatycznych	45
6. ZAŁĄCZNIKI.....	46
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	46
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	49
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	55
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	56
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	57

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- API** Interfejs Programowania Aplikacji (ang. *Application Programming Interface*).
- Aplikacja ZSZiK** Jedna z pięciu głównych aplikacji SIA, która obsługuje wnioski o płatności bezpośrednie, kontrole na miejscu – w tym typowanie do kontroli, zgłoszenia i korekty zgłoszeń zdarzeń zwierzęcych, ewidencja producentów i siedzib stad – obejmuje następujące moduły funkcjonalne: ZSZiK/PROW, KNM, IRZ, EP, Kancelaria, CKIRZ, ZSZiK.LDAP oraz Konsola Administracyjna.
- ARMiR, Agencja** Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- Aurea** Aplikacja zrealizowana siłami własnymi Agencji zapewniająca m.in. obsługę rejestru kół gospodyń wiejskich, obsługę wniosków: o płatność dla kół gospodyń wiejskich, o pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych COVID-19, o rekompensaty dla producentów owoców w związku z rosyjskim embargo, o finansowanie niektórych działań PROW 2014–2020, o płatność w związku z wsparciem producentów świń.
- body leasing, formuła BL** Outsourcing personelu, zróżnicowany według rodzaju specjalisty IT, składającego się z analityków, deweloperów, testerów, administratorów aplikacji, administratorów sieci Windows, kierowników projektu, architektów, konsultantów HelpDesk oraz konsultantów Call Center. Specjaliści są pozyskani m.in. w ramach umów zawartych przez Agencję.
- BP** Biuro Powiatowe ARiMR.
- CSOB** Centralny System Obsługi Beneficjenta – docelowo ma zapewniać obsługę wszystkich wniosków w pełnym zakresie.
- DI** Departament Informatyki ARMiR.
- EBS** System finansowo-księgowy użytkowany w ARMiR.
- eWniosekPlus** Aplikacja będąca częścią systemu SIA umożliwiająca rolnikom złożenie w formie elektronicznej wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, przejściowego wsparcia krajowego, płatności ONW, rolno-środowiskowej i innych, wybranych płatności obszarowych w zakresie PROW.
- eWoP** Portal (aplikacja), część systemu SIA, uruchomiony 31 sierpnia 2021 r., który umożliwia rolnikom składanie przez internet e-wniosków o wypłatę pomocy przyznanej na działania inwestycyjne i premie finansowane z PROW 2014–2020.
- IACSPPlus** Integrated and Control System – jeden z systemów wchodzących w skład Systemu Informatycznego ARiMR (SIA). IACSPplus umożliwia wprowadzanie i obsługę wniosków dla dopłat obszarowych od kampanii 2015.
- IRZ** System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt – rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych prowadzony przez Agencję (tj. bydła, owiec, kóz i świń) w oparciu o zgłoszenia składane przez posiadaczy zwierząt.
- Baza danych IRZ stanowi narzędzie do nadzoru służb weterynaryjnych nad systemem IRZ w Polsce. Wykorzystywane jest również jako baza referencyjna do realizacji płatności zwierzęcych, wsparcia specjalnego, nadzwyczajnej pomocy dostosowawczej, a także do weryfikacji wymogów wzajemnej zgodności cross-compliance w zakresie IRZ.

- IRZplus** Portal (aplikacja będąca częścią SIA) udostępniony w 2018 r. przez ARiMR posiadaczom zwierząt gospodarskich, z gatunków bydło, owce, kozy i świnie. Narzędzie to umożliwia przede wszystkim składanie zgłoszeń zwierzęcych w formie elektronicznej bezpośrednio do IRZ. Dokumenty do systemu IRZ można składać także za pomocą API Portalu IRZplus, który umożliwia korzystanie z usług Portalu IRZplus bezpośrednio z systemu informatycznego stosowanego przez posiadaczy zwierząt, wspierającego cykl produkcyjny lub zarządzanie stadem.
- LIDER** System informatyczny będący wsparciem informatycznym dla wybranych działań PROW 2014–2020, działań PO RiM 2014–2020 oraz dla rejestru Lokalnych Grup Działania.
- LPIS** System Identyfikacji Działek Rolnych (ang. *Land Parcel Identification System*) – system informatyczny oparty na ortofotomapach i rejestrujący wszystkie działki w Polsce. Stanowi podstawowy element systemu ZSZiK. Jego dwa główne cele to: dokładne zidentyfikowanie wszystkich kwalifikowalnych gruntów rolnych w ramach referencyjnych działek rolnych oraz obliczanie maksymalnego obszaru kwalifikowalnego (MKO). System identyfikuje w przestrzeni geograficznej deklarowaną do płatności działkę referencyjną oraz rolną, a także stwierdza, czy położona jest ona na terenie uprawnionym do płatności, i czy powierzchnia działek rolnych znajdujących się na danej działce referencyjnej nie przekracza powierzchni uprawnionej do płatności (MKO) i jej położenia. LPIS jest wykorzystywany na potrzeby kontroli krzyżowych w ramach kontroli administracyjnych oraz jako podstawa do kontroli na miejscu prowadzonych przez ARiMR.
- MRiRW** Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- OFSA** Oprogramowanie Funduszy Strukturalnych ARiMR – system informatyczny obsługujący kilkanaście działań w ramach programów PROW.
- ONW** Obszary z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
- Plan Strategiczny 2023–2027** Plan Strategiczny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.
- Pomoc krajowa** Wsparcie udzielane rolnikom wyłącznie w ramach budżetu krajowego, w tym wsparcie finansowe dla rolników na wyrównanie kwoty obniżonego dochodu uzyskanego przez producenta świń ze sprzedaży świń utrzymywanych na obszarze objętym restrykcjami w związku ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń, finansowanie lub dofinansowanie poniesionych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich, pomoc finansowa dla producentów rolnych w związku z niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, pomoc finansowa dla kół gospodyń wiejskich, finansowanie zalesiania gruntów rolnych, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i dopłaty do kwalifikowanego materiału siewnego.
- PO RiM** Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014–2020
- PROW** Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

- PUE** Platforma Usług Elektronicznych dla beneficjentów ARiMR – platforma zbudowana w czerwcu 2021 r. siłami własnymi i zintegrowana z systemami RED, LIDER, OFSA, EBS, AUREA, w toku prowadzone były prace nad integracją z innymi systemami, planowane zakończenie 2025 r.
- Rejestr Podmioty** Aplikacja realizowana siłami własnymi ARiMR, która docelowo zastąpi Ewidencję Producentów. Będzie integrowała różne rejestry ARiMR obejmujące producentów rolnych, koła gospodyń wiejskich, podmioty wykluczone oraz grupy i organizacje producentów.
- SIA** System Informatyczny Agencji – największy i kluczowy system Agencji, służący przede wszystkim do obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich i obszarowych dla producentów rolnych. W skład systemu SIA wchodzi następujące aplikacje: ZSZiK, IACSplus, GIS, SIZ, PZSiPplus, PA, eWniosekPlus, – IRZPlus, eWoP.
- SI Agencja KI** System służący do monitorowania przez ARiMR dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych dla rolnictwa.
- SNOP** Platforma informatyczna do projektowania i wdrażania aplikacji służących do obsługi procesów biznesowych.
- ustawa o ARiMR** Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2157, ze zm.)
- Ustawa Pzp z 2004 r.** Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2021 r.
- Ustawa Pzp z 2019 r.** Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – obowiązuje od dnia 1 stycznia 2021 r.
- WPR** Wspólna Polityka Rolna
- ZSZiK** Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli – zapewnia obsługę płatności bezpośrednich dla producentów rolnych zgodnie z zasadami określonymi przez Unię Europejską, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Jest on niezbędnym narzędziem do obsługi i kontroli wniosków pomocowych w procesie przekazywania płatności bezpośrednich z funduszy Unii Europejskiej do rolników.
- ZSK** Zintegrowany System Kontroli – system informatyczny realizowany siłami własnymi ARiMR wspierający procesy kontroli na miejscu dla większości działań realizowanych przez ARiMR, wdrożony produkcyjnie 27 lipca 2022 r. Dzięki wdrożeniu systemu będzie istniała możliwość wygaszenia innych aplikacji wspomagających aktualnie funkcjonujące procesy kontroli na miejscu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo i skutecznie realizowała działania na rzecz informatyzacji służącej obsłudze pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo i skutecznie realizowano w ARiMR założenia przyjętej strategii w zakresie informatyzacji?
2. Czy ARiMR prawidłowo prowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawców systemów informatycznych i podmiotów zapewniających ich utrzymanie i egzekwowała postanowienia umów?

Jednostki kontrolowane

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (centrala)

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2022 r.¹

W latach 1994–2021 za pośrednictwem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR, Agencja) wydatkowano na programy pomocowe środki finansowe w wysokości około 403,5 mld zł, w tym 25,8 mld zł w 2021 r. W latach 2004–2021 ARiMR wypłaciła w ramach: systemu wsparcia bezpośredniego 217,6 mld zł, programów rozwoju obszarów wiejskich – 128,8 mld zł i pomocy krajowej – 29,5 mld zł².

Agencja, do obsługi programów pomocowych, wykorzystuje pięć głównych systemów informatycznych, tj. SIA (obsługa płatności obszarowych), OFSA (obsługa PROW), EBS (system finansowo-księgowy), SI-Agencja KI i LIDER, z których cztery zostały wytworzone i były utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych.

Jako jeden z celów strategicznych w Strategii Agencji na lata 2016–2020 przyjęto zapewnienie wysokiej jakości oraz użyteczności systemów bazodanowych ARiMR. W przyjętej w styczniu 2021 r. Strategii ARiMR na lata 2021–2027 kontynuowano cele poprzedniej strategii, przy czym problematyka informatyzacji Agencji została wskazana w kierunkach działań dla wszystkich czterech przyjętych celów.

W ramach celu strategicznego *I. Zapewnienie prawidłowego, sprawnego i skutecznego wydatkowania środków pochodzących z funduszy UE oraz środków krajowych* jako jeden z kierunków działania wskazano ograniczenie bądź wyeliminowanie papierowej formy wniosków w ramach transformacji cyfrowej procesów ARiMR. Założono, że w 2027 r. dla wszystkich obsługiwanych przez ARiMR mechanizmów pomocowych zostaną wdrożone e-wnioski.

W ramach celu strategicznego *II. Utrzymanie standardów obsługi wnioskodawcy, beneficjenta* jako jeden z kierunków wskazano udostępnienie beneficjentom Platformy Usług Elektronicznych jako głównego kanału komunikacji z ARiMR. W perspektywie do 2027 r. przyjęto wzrost liczby e-usług (tj. spraw możliwych do załatwienia) udostępnionych na Platformie Usług Elektronicznych (PUE) ARiMR. Nie określono wartości docelowej.

W ramach celu strategicznego *III. Zapewnienie wysokiej jakości i użyteczności baz danych ARiMR*, jako kierunki działania wskazano:

- utrzymanie wysokiej jakości baz danych systemu IRZ,
- zapewnienie jakości bazy danych LPIS oraz jej systematyczna aktualizacja,
- zapewnienie jakości bazy ewidencji producentów,
- zapewnienie wysokiego poziomu jakości danych w ramach kluczowych procesów sprawozdawczych,
- rozwój Hurtowni Danych.

¹ Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.

² Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 2021.

W ramach celu strategicznego IV. Zapewnienie efektywnej i racjonalnej kosztowo realizacji powierzonych zadań jako jeden z kierunków wskazano utrzymanie i rozwój systemów informatycznych przy wykorzystaniu własnego potencjału.

Uszczegółowienie sposobu realizacji celów określonych w ww. strategiach zawarto obowiązujących w ARiMR w dwóch strategiach w zakresie informatyzacji:

- Strategia IT ARiMR na lata 2014–2020, zatwierdzona 21 marca 2014 r. przez Zastępcę Prezesa ARiMR (dalej: Strategia IT 2014–2020);
- Strategia IT 2021–2025 ARiMR zatwierdzona przez Prezesa ARiMR 26 maja 2021 r. (dalej: Strategia IT 2021–2025).

W Strategii ARiMR na lata 2021–2027, zatwierdzonej przez Prezesa jako słabe strony Agencja wskazała:

- zależność realizacji zadań od dostosowania i dostępności systemów informatycznych oraz działań podmiotów zewnętrznych;
- brak możliwości zastosowania w Agencji gotowych narzędzi informatycznych umożliwiających kompleksową obsługę beneficjentów we wszystkich mechanizmach pomocowych poprzez elektroniczny kanał komunikacji;
- obsługę wielu niejednorodnych dziedzinowych systemów informatycznych;
- ograniczoną możliwość zatrzymywania odpływu doświadczonych pracowników.

Wśród zagrożeń wymieniono m.in.:

- wydłużający się okres uzgadniania i wdrożenia aktów prawnych dotyczących nowego modelu WPR po 2020 r.;
- zmieniające się przepisy prawne warunkujące zmiany procedur w Agencji;
- nieprzewidywalne sytuacje kryzysowe, np. wystąpienie epidemii;
- dodatkowe koszty związane z modyfikacją, budową systemów informatycznych dla nowej perspektywy finansowej.

W ramach realizacji Strategii podjęto działania, których celem było przede wszystkim zapewnienie odpowiedniej jakości i użyteczności systemów informatycznych przy założeniu, że docelowo kluczowe zasoby systemowe Agencji będą utrzymywane siłami własnymi. W 2016 r. utworzono jednostkę zamiejscową DI w Lublinie. W 2019 r. ARiMR przejęła częściowo utrzymanie systemu SIA, który stanowi podstawowe i największe narzędzie informatyczne wspierające i umożliwiające realizację zadań ARiMR. Przejęto również utrzymanie i rozwój systemu SI-Agencja KI.

W wyniku kontroli NIK P/17/113 pt. „Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników” przeprowadzonej na przełomie roku 2017 i 2018 stwierdzono m.in., że Agencja, pomimo trudności z egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami mającymi zapewnić rozwój i utrzymanie systemu informatycznego SIA, doprowadziła do uruchomienia i takiego poziomu utrzymania

ciągłości pracy systemu, aby można było przeprowadzać weryfikację wniosków i realizację płatności. Wymagało to zwiększonego udziału pracowników Agencji na etapie analizy, projektowania i opiniowania rozwiązań oraz testów oprogramowania. Celem tych działań było zminimalizowanie ryzyka wystąpienia znaczących opóźnień wdrożenia oprogramowania i w rezultacie opóźnień realizacji płatności. Użytkowany bowiem dotąd system informatyczny wymagał daleko idących zmian architektury i technologii. Wydajność systemu była niezadowalająca i wymagała wprowadzenia ograniczeń dostępu pracowników w biurach powiatowych ARiMR jednocześnie obsługujących wnioski o płatności bezpośrednie.

Stwierdzono również, że Agencja nie zrealizowała niektórych założeń przyjętej Strategii IT na lata 2014–2020. Między innymi nie zoptymalizowano modułu informacji geoprzestrzennej, a system identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZPlus) oraz hurtownia danych nie zostały wdrożone. Skutkowało to niewystarczającą wydajnością systemu SIA oraz utrudnieniami w zakresie raportowania. NIK zwrócił wówczas uwagę, że działania ARiMR mające na celu ograniczenia zależności od wykonawcy systemu SIA poprzez budowę własnych kompetencji nie były konsekwentne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów³.

³ Informacja o wynikach kontroli „Zapewnienie systemu informatycznego do prawidłowej realizacji płatności bezpośrednich dla rolników” str. 8–9, 12. KRR.430.005.2018, Nr ewid. 15/2018/P/17/113/KRR, opublikowana na stronie www.nik.gov.pl.

2. OCENA OGÓLNA

Działania ARiMR na rzecz informatyzacji nie zawsze były w pełni prawidłowe i skuteczne

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadziła działania na rzecz wsparcia informatycznego obsługi pomocy finansowanej z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w zakresie dopłat bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, a także pomocy finansowanej ze środków krajowych. Działania te nie były jednak w pełni prawidłowe i skuteczne.

Agencja realizowała inicjatywy strategiczne IT konieczne do wykonywania jej zadań ustawowych, korzystając ze wsparcia wykonawców zewnętrznych wraz z wykorzystaniem specjalistów w formule body leasing (specjaliści w zakresie informatyki pozyskiwani spoza Agencji). Nie wszystkie założenia przyjętej w 2014 r. Strategii IT na lata 2014–2020 zostały zrealizowane: nie zakończono projektu budowy platformy informatycznej przeznaczonej do projektowania i wdrażania aplikacji służących do obsługi procesów biznesowych, a realizacja tego projektu prowadzona była w ramach kolejnej Strategii IT (na lata 2021–2025) poprzez budowę Centralnego Systemu Obsługi Beneficjenta (CSOB); modernizację systemu finansowo-księgowego zastąpiono budową nowego systemu; kontynuowana była również budowa hurtowni danych, elektronicznego systemu zarządzania dokumentami i systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ).

W badanym okresie na 136 mechanizmów i działań wspierających rolników, e-wnioski wdrożono jedynie w 11 mechanizmach. Dotyczyły one m.in. płatności bezpośrednich i mechanizmów obszarowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Zdaniem NIK działania w tym zakresie wskazują na długoterminą perspektywę osiągnięcia przez Agencję pełnej zdolności do elektronicznej obsługi wniosków.

W zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących budowy i utrzymania systemów IT, a także zabezpieczenia w umowach interesu ARiMR i egzekwowania ich postanowień nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ogółem w badanym okresie na budowę, rozbudowę i utrzymanie systemów informatycznych, a także inne usługi informatyczne, ARiMR poniosła wydatki w łącznej wysokości 663 160,4 tys. zł, w tym w ramach formuły body leasing – 43 479,7 tys. zł.

W 2016 r. ARiMR zmieniła koncepcję realizacji projektów informatycznych i przyjęła założenie, że zasoby systemowe Agencji będą utrzymywane we własnym środowisku informatycznym. W tym celu ARiMR zwiększyła zatrudnienie w Departamencie Informatyki, a następnie powołała jednostkę zamiejscową tego departamentu w Lublinie (2016 r.). W okresie trzech lat od powołania tej jednostki miało nastąpić przejście systemu obsługi płatności bezpośrednich i obszarowych, czyli największego systemu informatycznego ARiMR. Cel ten nie został osiągnięty. Wyniki kontroli wykazały, że Agencja natomiast rozpoczęła budowę nowych aplikacji służących m.in. do obsługi wsparcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 oraz aplikacji mobilnych dla beneficjentów, jednakże proces ten nie został zakończony. Na funkcjonowanie wymienionej jednostki w badanym okresie poniesiono wydatki w wysokości 35 275,7 tys. zł.

W związku z nieosiągnięciem tego celu ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. dokonano zmiany ustawy o ARiMR (weszła w życie 29 marca 2022 r.) umożliwiając Agencji utworzenie spółki prawa handlowego w celu realizacji zadań polegających na zapewnieniu rozwoju systemów i rozwiązań teleinformatycznych służących realizacji zadań Agencji. Spółkę tę powołano 17 października 2022 r. po uzyskaniu zgody Ministra RiRW.

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z przyjętego modelu informatyzacji ARiMR, w tym ryzyka utrzymania stabilności zespołów IT i wzrostu kosztów funkcjonowania nowo utworzonego podmiotu w stosunku do poprzednich rozwiązań. Kluczowym zatem jest bieżące monitorowanie ryzyk, będących zagrożeniem dla osiągnięcia celów i realizacji zadań, a także podjęcie odpowiednich działań zapobiegających ich wystąpieniu.

Koniecznym jest również podejmowanie przez Agencję działań w celu zapewnienia efektywnej i sprawnej obsługi informatycznej w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Agencja zapewniła aplikacje i systemy informatyczne służące realizacji zadań statutowych

Na dzień 30 czerwca 2022 r. w ARiMR funkcjonowało 50 aplikacji i systemów informatycznych służących realizacji zadań statutowych, związanych z przyznawaniem i wypłatą pomocy finansowej, w tym ze środków z budżetu Unii Europejskiej.

Główne systemy informatyczne ARiMR, w tym SIA służący do obsługi płatności bezpośrednich i płatności obszarowych, EBS platforma finansowo-księgową, OFSA obsługująca niektóre działania PROW 2014–2020 i HD BI hurtownia danych, a także część oprogramowania informatycznego przygotowywana dla nowej perspektywy finansowej 2023–2027, były utrzymywane i rozwijane przez podmioty zewnętrzne.

W latach 2019–2022 (według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.) na realizację umów z wykonawcami zewnętrznymi na budowę, utrzymanie i rozwój następujących ww. aplikacji i systemów informatycznych poniesiono wydatki w kwocie 160 223,8 tys. zł, w tym 122 199,6 tys. zł, tj. 76,3%, wydatkowano na umowę zakupu usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SIA. Na dzień 30 czerwca 2022 r. powyższe umowy obejmowały 19 aplikacji i systemów IT funkcjonujących w ARiMR.

Ogółem na budowę, rozbudowę i utrzymanie systemów informatycznych, a także inne usługi informatyczne, ARiMR w badanym okresie poniosła wydatki w łącznej wysokości 663 160,4 tys. zł. [str. 17–18]

Nieskutecznie realizowano cele określone w Strategiach w zakresie informatyzacji

Agencja realizowała cele określone w Strategiach konieczne do wykonania zadań ustawowych. Pozwoliło to ARiMR w badanym okresie na zapewnienie udzielenia pomocy finansowej rolnikom i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Nie zrealizowano jednak niektórych założeń przyjętej w 2014 r. Strategii IT na lata 2014–2020 i w zastępującej ją Strategii IT na lata 2021–2025 przyjęto kontynuację celów poprzedniej strategii i wysiłków do tworzenia rozwiązań informatycznych własnymi siłami. Niezakończony projekt platformy SNOP, aktualnie realizowany jest poprzez budowę systemu CSOB, a modernizację systemu finansowo-księgowego EBS zastąpiono budową nowego systemu finansowo-księgowego. Kontynuowana jest też m.in. budowa hurtowni danych, elektronicznego systemu zarządzania dokumentami i systemu IRZ.

Pomimo przyjęcia przez Kierownictwo ARiMR kierunków zmian w procesach IT na lata 2018–2020 nie dokonano aktualizacji Strategii IT 2014–2020. Do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano również Strategii IT 2021–2025, pomimo zarówno niższego niż oczekiwano stopnia zaawansowania projektów realizowanych w oparciu o zasoby własne Agencji, jak i dłuższego niż zakładano czasu trwania procedury przetargowej oraz opóźnień podmiotów zewnętrznych m.in. w realizacji projektu systemu elektronicznego zarządzania dokumentami w zakresie dostosowania architektury tego rozwiązania do potrzeb Agencji.

W badanym okresie na 136 mechanizmów i działań wspierających rolników, e-wnioski wdrożono jedynie w 11 przypadkach. Dotyczyły one m.in. płatności bezpośrednich i mechanizmów obszarowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Zdaniem NIK działania w tym zakresie wskazują na długoletnią perspektywę osiągnięcia przez Agencję pełnej zdolności do elektronicznej obsługi wniosków. [str. 21–23, 27–28]

ARiMR zapewniała swoimi siłami rozwój i utrzymanie pozostałych 31 aplikacji. Agencja zbudowała i wdrożyła przy pomocy własnej kadry pracowniczej aplikacje i systemy IT wspierające m.in. obsługę części procesów w zakresie udzielania pomocy krajowej, proces kontroli administracyjnej i kontroli na miejscu, Platformę Usług Elektronicznych udostępniającą e-usługi z zakresu działalności realizowanych przez ARiMR, czy platformę wymiany danych pomiędzy ARiMR a rolnikami i instytucjami zewnętrznymi poprzez usługę Interfejs Programowania Aplikacji (API) – aplikację obsługującą Rejestr Podmiotów. [str. 20–21]

Agencja rozwijała i zapewniała utrzymanie 31 aplikacji własnymi siłami

Budowa, rozwój i utrzymanie aplikacji przez Agencję odbywał się przy stale rosnącym udziale usług zewnętrznych specjalistów informatycznych w formule BL – tj. zróżnicowanego według rodzaju specjalisty outsourcingu personelu IT – składającego się z analityków, deweloperów, testerów, administratorów aplikacji, administratorów sieci Windows, kierowników projektu, architektów, konsultantów HelpDesk oraz konsultantów Call Center. Specjaliści zostali pozyskani m.in. w ramach umów zawartych przez Agencję. Łącznie, w badanym okresie Agencja wydatkowała z tego tytułu kwotę 43 479,7 tys. zł.

Nastąpił znaczący wzrost wykorzystania usług specjalistów informatycznych w formule BL

W 2021 r. roczne wydatki z ww. tytułu w stosunku do 2018 r. wzrosły blisko czterokrotnie, a liczba osób świadczących Agencji usługi BL wzrosła ponad siedmiokrotnie i osiągnęła poziom 92 osób. [str. 31–32]

Agencja, ze względu na potrzebę dodatkowego wsparcia DI w zakresie rozwoju i utrzymania systemów informatycznych utworzyła w 2016 r. zamiejscową jednostkę w Lublinie. Jednostka ta zajmowała się tworzeniem aplikacji służących do obsługi m.in. wybranych instrumentów pomocy krajowej lub PROW 2014–2020. Koncepcja utworzenia tej jednostki przewidywała przejęcie kluczowego systemu SIA, służącego obsłudze płatności bezpośrednich i obszarowych dotychczas utrzymywanego i rozwijanego przez wykonawców zewnętrznych, w perspektywie trzech lat (do 2019 r.). Cel ten nie został zrealizowany, nastąpiło jedynie częściowe przejęcie w zakresie Grupy Usług Utrzymania Środowisk SIA. Dotyczyło to Usługi Administracji Środowiskami, Usługi Monitorowania Dostępności i Wydajności oraz Usługi Instalacji. Skupiono się na budowaniu własnymi siłami nowych aplikacji służących m.in. do obsługi wsparcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 oraz aplikacji mobilnych dla beneficjentów.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że jednostka zamiejscowa IT nie przejęła systemu SIA

W badanym okresie na utrzymanie zamiejscowej jednostki DI w Lublinie poniesiono wydatki w wysokości 35 275,7 tys. zł.

Jako główny powód niepowodzenia Agencja wskazywała problemy kadrowe, w tym w szczególności fluktuację kadr spowodowaną brakiem możliwości zaoferowania odpowiednich uposażeń kadrze IT, analogicznych jak stawki obowiązujące na rynku. [str. 29–31]

Jedną z możliwych przyczyn nieskutecznej realizacji strategii IT i budowy własnych kompetencji w tym zakresie była także duża rotacja na stanowiskach kierowniczych ARiMR, w szczególności zastępcy Prezesa ARiMR nadzorującego Departament Informatyki oraz dyrektora DI.

Bardzo duża rotacja kadr na szczeblach kierowniczych i kadr IT

W badanym okresie (4,5 roku) w ARiMR trzykrotnie dokonywano zmiany na stanowisku Prezesa ARiMR, pięciokrotnie na stanowisku Zastępcy Prezesa ARiMR nadzorującego Departament Informatyki oraz czterokrotnie na stanowisku Dyrektora DI. Dodatkowo Zastępca Prezesa ARiMR ds. IT powołany na to stanowisko 29 kwietnia 2022 r., po sześciu miesiącach przestał pełnić tę funkcję (już po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce).

Liczba pracowników zatrudnionych w DI ARiMR w okresie kontroli pozostawała na prawie niezmiennym poziomie i wyniosła około 130. Należy zwrócić uwagę, że w latach 2018–2022 (I półrocze) zatrudniono w wydziałach DI 114 osób, ale rozwiązało stosunek pracy 94 pracowników. Jedną z głównych przyczyn tak dużej rotacji kadr w szczególności był poziom wynagrodzeń, który nie odpowiadał aktualnym stawkom rynkowym, co znacząco utrudniało zarówno utrzymanie, jak i zatrudnienie pracowników o wymaganych kwalifikacjach. Ponadto przyczynami był brak elastycznego czasu pracy, w tym realizacji zadań w ramach pracy zdalnej.

Zdaniem NIK, częsta fluktuacja kadr szczebla kierowniczego i pracowników ds. IT nie sprzyja wdrożeniu sprawnego i kompletnego systemu informatycznego. [str. 30–32]

Powołanie spółki
prawa handlowego
ds. wsparcia IT

Kierując się strategią, o której mowa powyżej, w 2021 r. podjęto inicjatywę powołania spółki prawa handlowego w celu świadczenia na rzecz ARiMR usług w zakresie wsparcia informatycznego wobec niepowodzenia budowy własnych kompetencji w oparciu o jednostkę zamiejscową DI w Lublinie. Podstawowym celem działalności powołanej 17 października 2022 r. spółki jest realizacja zadań polegających na zapewnieniu rozwoju systemów i rozwiązań teleinformatycznych służących realizacji zadań ARiMR, w tym m.in. uzyskanie niezależności od wykonawców zewnętrznych, tworzenie nowego oprogramowania i przejęcie odpowiedzialności za rozwój i utrzymanie wytwarzanych siłami własnymi rozwiązań i systemów. W początkowym etapie funkcjonowania spółki, według założeń, po wdrożeniu przez wykonawców zewnętrznych zaplanowanych w celach strategicznych systemów, spółka będzie stopniowo przejmować ich rozwój i utrzymanie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z przyjętego modelu informatyzacji ARiMR, w tym ryzyko utrzymania stabilności zespołów IT i wzrostu kosztów funkcjonowania nowo utworzonego podmiotu w stosunku do poprzednich rozwiązań. [str. 33–37]

Nie stwierdzono
nieprawidłowości
w postępowaniach
o udzielenie zamówienia
publicznego

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie budowy i utrzymania systemów IT. W zawartych umowach na budowę, modyfikację i utrzymanie systemów informatycznych zabezpieczony został interes ARiMR, jako zamawiającego. Rzetelnie szacowano koszty wytworzenia i utrzymania systemów informatycznych przed podjęciem ich budowy i modyfikacji. [str. 37–40]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nie stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu przez Agencję postanowień umów w zakresie informatyzacji. Systematycznie i rzetelnie monitorowano prace wdrożeniowe w oparciu o zapisy ww. umów i procedury wewnętrzne. Prawidłowo dokonano zmian w umowach w celu zachowania dostępności i ciągłości SI Agencji oraz realizacji zadań ARiMR. Odbiory przedmiotu zamówienia dokonano zgodnie z procedurami przyjętymi w umowach.

W Agencji zapewniono odpowiedni poziom dostępności systemów informatycznych oraz ciągłość ich działania, a w przypadku niedotrzymania przez wykonawcę postanowień umowy naliczono kary umowne.

[str. 40–45]

Nie stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu od wykonawców realizacji postanowień umów

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania ARiMR podejmowane na rzecz rozwoju, utrzymania oraz budowy zdolności do efektywnego zarządzania systemami i rozwiązaniami informatycznymi, służącymi zapewnieniu sprawnej realizacji zadań ustawowych, nadal nie są w pełni skuteczne i efektywne.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę:

**Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi**

– podjęcia, w ramach sprawowanego nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, działań koniecznych do zapewnienia efektywnej oraz sprawnej obsługi informatycznej pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich;

Prezes ARiMR

– podjęcia skutecznych działań zmierzających do zapewnienia efektywnej oraz sprawnej obsługi informatycznej pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.

Realizacja tych działań powinna nastąpić z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja strategicznych założeń w zakresie informatyzacji ARiMR

Agencja realizując w badanym okresie cele określone w Strategii IT zapewniła udzielenie pomocy finansowej rolnikom. Nie zrealizowano jednak niektórych założeń przyjętej w 2014 r. Strategii IT na lata 2014–2020. Z tego powodu w zastępującej ją Strategii IT na lata 2021–2025 przyjęto kontynuację celów poprzedniej strategii, w tym wysiłków do tworzenia rozwiązań informatycznych własnymi siłami. Niezakończony projekt platformy projekt SNOP, aktualnie realizowany jest poprzez budowę systemu CSOB, a modernizację systemu finansowo-księgowego EBS zastąpiono budową nowego systemu finansowo-księgowego. Kontynuowana jest też m.in. budowa hurtowni danych, elektronicznego systemu zarządzania dokumentami i systemu IRZ.

Pomimo wprowadzenia kierunkowych zmian w procesach IT na latach 2018–2020 i uszczegółowienia sposobu realizacji strategicznych celów, nie dokonano aktualizacji Strategii IT 2014–2020. Do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano również Strategii IT 2021–2025, pomimo zarówno niższego niż oczekiwano stopnia zaawansowania projektów realizowanych w oparciu o zasoby własne Agencji, jak i dłuższego niż zakładano czasu trwania procedury przetargowej oraz opóźnień podmiotów zewnętrznych m.in. w realizacji projektu EZD RP w zakresie dostosowania architektury tego rozwiązania do potrzeb Agencji.

Nieskutecznie prowadzono działania mające na celu uniezależnienie się Agencji od wykonawców zewnętrznych. Kluczowe dla realizacji zadań Agencji systemy IT, takie jak SIA, OFSA, HD BI były utrzymywane i rozbudowywane przez wykonawców zewnętrznych. Koncepcja przejęcia tych systemów przez powołaną w 2016 r. jednostkę zamiejscową DI nie powiodła się. Jako główny powód Agencja wskazywała problemy kadrowe, w tym w szczególności fluktuację kadr spowodowaną brakiem możliwości zaoferowania odpowiednich uposażeń kadrze IT, analogicznych jak stawki obowiązujące na rynku. Zdaniem NIK, również częsta rotacja kadr szczebla kierowniczego nie sprzyjała zapewnieniu wdrożenia kompletnych, sprawnych i wydajnych systemów oraz rozwiązań informatycznych do obsługi pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.

Ponadto przy obsługiwanych 136 mechanizmach i działaniach wspierających rolników, zarówno z budżetu Unii Europejskiej jak i z budżetu krajowego w badanym okresie, jedynie w jedenastu przypadkach wdrożono e-wnioski, co oznacza bardzo odległą perspektywę osiągnięcia przez Agencję pełnej zdolności do elektronicznej obsługi wniosków.

Agencja realizowała, wdrożyła i budowała również przy pomocy własnej kadry pracowniczej aplikacje i systemy IT wspierające m.in. obsługę części procesów w zakresie udzielania pomocy krajowej, wspomagające proces kontroli administracyjnej i kontroli na miejscu, Platformę Usług Elektronicznych udostępniającą e-usługi z zakresu działalności realizowanych przez ARiMR, czy platformę wymiany danych pomiędzy ARiMR a rolnikami i instytucjami zewnętrznymi poprzez usługę API – aplikację Rejestr Podmiotów.

5.1.1. Systemy informatyczne i aplikacje ARiMR

Na dzień 30 czerwca 2022 r. w ARiMR funkcjonowało 50 aplikacji i systemów informatycznych służących realizacji zadań statutowych, związanych z przyznawaniem i wypłatą pomocy finansowej, w tym ze środków z budżetu Unii Europejskiej.

Na budowę, rozbudowę i utrzymanie systemów informatycznych, a także inne usługi informatyczne, ARiMR poniosła wydatki w łącznej wysokości 663 160,4 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 160 018,7 tys. zł,
- w 2019 r. – 149 979,2 tys. zł,
- w 2020 r. – 115 335 tys. zł,
- w 2021 r. – 157 633,3 tys. zł,
- w I półroczu 2022 r. – 80 194,2 tys. zł.

Systemy IT zbudowane i utrzymywane przez firmy zewnętrzne

Główne systemy IT zostały zbudowane i są utrzymywane przez wykonawców zewnętrznych. W badanym okresie ARiMR zawarła pięć umów z wykonawcami zewnętrznymi na budowę, utrzymanie i rozwój następujących aplikacji i systemów informatycznych, tj.:

- zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SIA na okres 47 miesięcy (umowa z 2019 r.);
- zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego EBS na okres 47 miesięcy (umowa z 2019 r.);
- zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SI-Agencja*KI na okres 47 miesięcy (umowa z 2019 r. wypowiedziana w całości przez Agencję w maju 2020 r.);
- zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego OFSA na okres 47 miesięcy (umowa z 2020 r.);
- zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego HD BI przez okres 36 miesięcy (umowa z 2021 r.).

Na dzień 30 czerwca 2022 r. powyższe umowy obejmowały 19 aplikacji i systemów IT funkcjonujących w ARiMR. Dla pozostałych 31 aplikacji rozwój i utrzymanie zapewniała ARiMR swoim siłami.

W latach 2019–2022 (według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.) na realizację ww. umów poniesiono wydatki w kwocie 160 223,8 tys. zł, w tym 122 199,6 tys. zł, tj. 76,3%, wydatkowano na umowę zakupu usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SIA.

W ramach ww. umów utrzymywano oraz rozwijano główne aplikacje i systemy informatyczne Agencji, tj.:

- SIA m.in.: eWniosekPlus umożliwiający złożenie przez Internet wniosku o dopłaty bezpośrednie i płatności obszarowe PROW 2014–2020; GIS.LIDS – służący prezentacji i modyfikacji danych graficznych w aplikacjach biznesowych; Portal eWoP umożliwiający składanie e-wniosek o płatności w ramach działań inwestycyjnych i premiovych PROW 2014–2020; Portal IRZplus umożliwiający posiadaczom zwierząt gospodarskich składanie w formie elektronicznej zgłoszeń zdarzeń zwierzęcych do Systemu IRZ; PZSIPplus

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zarządzający systemem informacji przestrzennej; ZSIK obsługujący wnioski o płatności bezpośrednie kontrole na miejscu, w tym typowanie do kontroli;
- EBS – platforma finansowo-księgowa wspierająca obsługę finansowo-księgową zarówno w zakresie programów pomocowych współfinansowanych ze środków UE, jak i pomocy krajowej, służąca komunikacji z bankami w zakresie obsługi rachunków bankowych, a także do sprawozdawczości i raportowania;
 - OFSA – służąca m.in. obsłudze wybranych działań w ramach PROW 2014–2020;
 - HD BI – system hurtowni danych służący m.in. do raportowania i sporządzania sprawozdań w zakresie obsługiwanej przez ARiMR pomocy dla Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kierownictwa ARiMR;
 - SI-Agencja*KI – system obsługujący umowy z bankami zawarte przez ARiMR na realizację dopłat do kredytów preferencyjnych (pomoc krajowa), zbudowany przez wykonawcę zewnętrznego i uruchomiony w 2000 r., a od września 2020 r. przejęty przez ARiMR.

W dniu 28 lipca 2022 r. podpisana została umowa na budowę CSOB z wykonawcą zewnętrznym. System będzie obsługiwał wybrane interwencje z Planu Strategicznego 2023–2027. Platforma CSOB będzie zapewniać obsługę całego procesu: od złożenia wniosku do wypłaty środków, co ma pozwolić na wyeliminowanie dokumentów w wersji papierowej w całym procesie obsługi wniosków. Ponadto system ma umożliwić budowanie przez ARiMR nowych procesów na bazie zdefiniowanego jednolitego Biznesowego Procesu Głównego BPM, który został stworzony z myślą o ujednoczeniu ścieżki procesowej dla maksymalnej liczby programów obsługiwanych przez ARiMR. Docelowo ARiMR wykorzystując dostarczoną przez wykonawcę zewnętrznego funkcjonalność, będzie mógł swoimi siłami definiować kolejne procesy dla nowych programów. W przypadku braku możliwości ich obsługi na bazie Procesu Głównego siłami własnymi, tworzone będą przez wykonawcę zewnętrznego zmiany dla wybranych podprocesów.

Termin wdrożenia ustalono na 28 kwietnia 2023 r. W ww. terminie będzie udostępniona obsługa następujących, trzech interwencji:

- I.6.2 inwestycje i wspieranie modernizacji gospodarstw pasiecznych,
- I.6.3 wspieranie walki z warzozą produktami leczniczymi,
- I.6.5 pomoc na odbudowę i poprawę wartości użytkowej pszczół.

Pozostałe interwencje udostępniane będą sukcesywnie w korelacji z terminami naborów.

Według stanu na 20 października 2022 r. realizowany był Etap I *Prace Przygotowawcze* oraz Etap II *Opracowanie Dokumentacji Projektowej* zgodnie harmonogramem.

Ze względu na brak wystarczających kompetencji w ARiMR w zakresie oprogramowania powiązanego bezpośrednio z obsługą workflow, jak również brak możliwości zatrudnienia specjalistów o takich kwa-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Systemy IT zbudowane i utrzymywane siłami własnymi

lifikacjach w ramach umowy BL, budowa tak dużego systemu jakim jest CSOB nie była możliwa siłami własnymi IT ARiMR. W związku z tym, zdecydowana większość prac realizowana jest w ramach kontraktu z firmą zewnętrzną. Po zakończeniu obowiązującej umowy zaplanowano kontynuację rozwoju i utrzymania przez powstałą spółkę Agro Aplikacje sp. z o.o.⁴.

Na dzień 30 czerwca 2022 r. ARiMR dysponowała 31 aplikacjami i systemami informatycznymi wykonanymi i modyfikowanymi lub utrzymywanymi siłami własnymi.

Agencja korzystając z własnych zasobów kadrowych utrzymywała i rozwijała następujące aplikacje:

- Aplikacja Mobilna dla Rolników – przeznaczona do wspomaganie procesu kontroli administracyjnej;
- Geoportal – aplikacja umożliwiająca przegląd i udostępnianie danych przestrzennych;
- AUREA – KGW zapewniająca obsługę rejestru kół gospodyń wiejskich w zakresie rejestracji kół, jak i obsługi wniosków o płatność;
- AUREA TWI – służąca obsłudze niektórych działań i poddziałań PROW 2014–2020 w zakresie pozyskiwania danych do monitorowania i sprawozdawczości, w tym dla Komisji Europejskiej;
- GePaRd – wspierająca obsługę wniosków o przyznanie pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych;
- TOMATO – obsługująca sprawy związane z uznawaniem grup producentów rolnych;
- RDM – system wsparcia obsługi niektórych krajowych programów pomocowych dla rolnictwa (zarówno pomoc publiczna jak i pomoc *de minimis*); pełni również funkcję rejestru udzielonej pomocy *de minimis* oraz dostarcza dla innych systemów aktualnie dostępne limity dla beneficjenta;
- UTYLIZATOR – aplikacja, która docelowo wspierała będzie kompleksowo obsługę informatyczną finansowania lub dofinansowania kosztów utylizacji padłych zwierząt;
- PWK – obsługująca wnioski o płatność dla rolników ubiegających się o wsparcie na zakup materiału siewnego;
- LIDER – wspierająca PROW 2014–2020 (4.2 „Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój” oraz 6.4 „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej”), Program „Rybacko i Morze” 2014–2020, a także Rejestr Lokalnych Grup Działania;
- POŻYCZKA – obsługująca proces udzielania i wypłaty pożyczek w ramach mechanizmu pomocy krajowej „Pomoc na sfinansowanie nieopodatkowanych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym dla producentów mleka, świń, owoców i warzyw”.

Ponadto w budowie, rozbudowie lub przygotowaniu na 30 czerwca 2022 r. znajdowało się 11 aplikacji i systemów IT, w tym cztery realizowano siłami własnymi, tj. Rejestr Podmiotów, ZSK, PUE, LIDER.

⁴ Powołanie spółki i cele jej działania opisano na stronach 34–37.

W okresie objętym kontrolą zaniechano opracowania aplikacji ZSPK przeznaczonej do obsługi wsparcia krajowego⁵ z planowanym zakończeniem prac na sierpień 2019 r. W dniu 5 marca 2021 r. po przeprowadzonej analizie zasadności dalszej realizacji projektu został on wstrzymany, m.in. ze względu na fakt, że pomimo długotrwałego procesu wytwórczego system nie pozwalał na obsługę wniosków pomocowych finansowanych z środków krajowych (wspierał tylko niewielką część procesu obsługi wniosku) i tym samym nie było zasadne jego wdrożenie, a także ze względu na planowaną inicjatywę CSOB. Dodatkową korzyścią zakończenia projektu ZSPK było przesunięcie zasobów (programiści, analitycy, testerzy itd.) do innych kluczowych projektów np. ZSK.

5.1.2. Strategia IT ARiMR

W badanym okresie obowiązywały w ARiMR dwie strategie IT ARiMR:

- Strategia IT ARiMR na lata 2014–2020, zatwierdzona 21 marca 2014 r. przez Zastępcę Prezesa ARiMR;
- Strategia IT 2021–2025 ARiMR zatwierdzona przez Prezesa ARiMR 26 maja 2021 r.

Do Strategii IT 2014–2020 wprowadzono cele strategiczne, które były zawarte w Strategii ARiMR na lata 2011–2015. Strategia IT 2014–2020 nie była aktualizowana, pomimo że zmieniły się cele strategiczne określone Strategią ARiMR na lata 2016–2020 (zaktualizowaną w grudniu 2017 r.).

Strategia IT 2014–2020

W Strategii IT 2014–2020 jako główne cele wskazano przede wszystkim:

- dostosowanie aktualnie realizowanych w ARiMR procesów do wymagań wynikających z nowego okresu programowania, budowę i rozbudowę uniwersalnej Platformy Aplikacyjnej służącej do wdrażania nowych procesów o elementy warstwy obsługi aktywnych formularzy wniosków pomocowych oraz obszaru GIS;
- wydzielenie logiczne podsystemów GIS, Hurtowni Danych (HD), System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ) oraz Ewidencji Producentów (EP) z systemu SIA i wydzielenie podsystemów dotyczących kontroli na miejscu;
- modernizację systemu SI-Agencja i systemu finansowo-księgowego EBS i B2B oraz dostosowanie systemów do zmigrowanej domeny.

Wskazano również, że możliwe będzie budowanie wewnętrznych kompetencji w zakresie utrzymywanych systemów oraz ewentualne przejęcie usługi utrzymania.

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 J2EE⁶, w tym wdrożono IACSplus

⁵ Decyzję o budowie aplikacji przeznaczonej do obsługi wsparcia krajowego Kierownictwo ARiMR podjęło w dniu 19 marca 2018 r.

⁶ J2EE (Java™ 2 Platform, Enterprise Edition) – platforma programistyczna języka Java udostępniająca standard do tworzenia aplikacji opartych o architekturę wielowarstwową.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz eWniosek, zapewniono odpowiednią łączność między poszczególnymi siedzibami Agencji, odpowiedniej jakości środowisko serwerowe i systemowe.

Kierunki zmian w IT ARiMR 2018–2020

Z założeń przyjętych w Strategii IT 2014–2020 w okresie jej obowiązywania nie został zakończony proces budowy systemu eIRZ i Zintegrowanego System Kontroli. Spowodowane to było przedłużającymi się postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego (eIRZ) oraz koniecznością realizacji wymagań niezbędnych do obsługi kolejnych kampanii (ZSK, GIS).

W dniu 12 stycznia 2018 r. Kierownictwo ARiMR zatwierdziło dokument „Kierunki zmian w IT ARiMR 2018–2020. Dokument ten uszczegóławiał realizację strategicznych celów i wskazywał sposób i harmonogram ich osiągnięcia. Wskazano 10 inicjatyw strategicznych, w tym na pierwszym miejscu wśród inicjatyw strategicznych wskazano m.in. przejmowanie przez wewnętrzne zespoły IT zadań utrzymania kluczowych systemów informatycznych w zakresie administrowania infrastrukturą i aplikacjami oraz zarządzanie uprawnieniami oraz utrzymanie w pełnym zakresie rozwiązań wytwarzanych wewnętrznie. Wskazano również wdrożenie procesu zarządzania dostępnością i pojemnością, zarządzanie usługami, zarządzanie architekturą korporacyjną oraz zarządzanie portfelem projektów – wsparcie zdefiniowania i wdrożenia procesu zarządzania portfelem projektów. Zmiany te nie zostały wprowadzone do Strategii IT.

W ww. Kierunkach wskazano zespoły powołane (lub planowane do powołania) w celu zarządzania ładem IT w ARiMR. Spośród wskazanych zespołów nie został powołany zespół ds. architektury, a przewidywane dla niego zadania zostały zaimplantowane w strukturze Biura Procesów i Projektów ARiMR poprzez powołanie stanowiska Architekta Korporacyjnego IT. Nie zostały powołane również zespoły ds. klientów wewnętrznych oraz ds. portfela projektów, a w celu realizacji przewidzianych dla tych zespołów zadań powołano Radę Projektów oraz przypisano część zadań operacyjnych do kompetencji Biura Procesów i Projektów ARiMR. Z kolei zakres planowanych zadań do realizowanych przez zespół ds. zmiany został przejęty przez nowo utworzone w strukturze DI ARiMR stanowisko – Kierownika Zarządzania Zmianą.

Strategia IT 2021–2025

Cele strategiczne IT na lata 2014–2020 są nadal kontynuowane, przy czym np. projekt SNOP aktualnie realizowany jest poprzez budowę systemu CSOB, a modernizację systemu finansowo-księgowego EBS zastąpiło budową nowego systemu finansowo-księgowego. Kontynuowana jest też budowa HD-BI.

Strategia IT ARiMR 2021–2025 została zatwierdzona w dniu 26 maja 2021 r.

W Strategii IT 2021–2025 wskazano, że w okresie jej realizacji, planowany jest rozwój i utrzymanie oprogramowania tworzonego przy pomocy własnego zasobu kadrowego. Założono, że do 2023 r. nastąpi wdrożenie m.in. systemu CSOB (platformy workflow, umożliwiającej obsługę wszystkich wniosków w pełnym zakresie), aplikacji PUE (zintegrowanego systemu obsługi beneficjenta) czy ZSK łącznie z Aplikacją Mobilną, wspierającą kontrole na miejscu oraz Rejestru Podmiotów (bazy beneficjentów Agencji).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Strategia IT 2021–2025 wskazywała również, iż po zakończeniu procesu budowy i wdrażania ww. systemów nastąpi przejmowanie od dostawców zewnętrznych systemów przeznaczonych dla Agencji (w tym ich rozwój i utrzymanie). W celu zapewnienia odpowiedniego pod względem kompetencji i doświadczenia zespołu informatyków, w Strategii IT 2021–2025 zaplanowano utworzenie spółki informatycznej zajmującej się tworzeniem oprogramowania na potrzeby Agencji, a w dłuższej perspektywie również na potrzeby całego sektora rolnego.

Wśród ryzyk o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia, w Strategii IT 2021–2025 zidentyfikowano:

- opóźnienia przy wyłonieniu wykonawców w ramach przygotowujących projektów,
- opóźnienia we wprowadzeniu zmian legislacyjnych niezbędnych do realizacji celów projektów – w szczególności zmiany ustawy i aktów wykonawczych oraz ryzyko pominięcia regulacji prawnych.

Z kolei do ryzyk o średnim prawdopodobieństwie wystąpienia zaliczono:

- brak możliwości osiągnięcia założonego celu, tj. pełnej cyfryzacji wszystkich procesów operacyjnych ARiMR, ograniczenie do niezbędnego minimum stosowania formy papierowej dokumentów i tradycyjnych form komunikacji z wnioskodawcą lub beneficjentem;
- rezygnację z pracy wysoko wykwalifikowanej kadry posiadającej know-how o systemach;
- brak możliwości zakupu licencji na zakup oprogramowania wraz ze wsparciem producenta oraz brak odpowiedniej infrastruktury sprzętowej.

Prowadzone były prace nad aktualizacją Strategii IT 2021–2025. Wynikały one z niższego niż oczekiwany stopnia zaawansowania projektów realizowanych w oparciu o zasoby własne Agencji, dłuższego niż zakładano czasu trwania procedury przetargowej (np. CSOB) oraz opóźnienia podmiotów zewnętrznych m.in. w realizacji projektu EZD RP (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją w Administracji Publicznej) w zakresie dostosowania architektury tego rozwiązania do potrzeb Agencji. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 21 października 2022 r. Strategia IT nie została zaktualizowana.

Prezes Agencji i Minister Cyfryzacji podjęli współpracę w zakresie analizy zasobów IT ARiMR oraz rekomendacji w zakresie strategii rozwoju systemów IT ARiMR. Efektem prac był m.in. dokument „Raport – AIP ARiMR Architektura Korporacyjna w ARiMR oraz w obszarze rolnictwa” przygotowany przez Departament Architektury Informacyjnej Państwa Kancelarii Prezes Rady Ministrów. ARiMR nie poniosła wydatków w związku z przygotowaniem przez KPRM ww. raportu. Rekomendacje zawarte w raporcie zostały uwzględnione w Strategii IT 2021–2025.

Głównym celem porozumienia było dokonanie analizy zasobów IT ARiMR oraz przygotowania rekomendacji w zakresie strategii rozwoju i utrzymania systemów IT ARiMR do 2025 r., które to rekomendacje uwzględniałyby wytyczne określone w dokumentach strategicznych państwa, w tym m.in. w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa.

Raport – AIP
ARiMR Architektura
Korporacyjna

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W analizie stanu obecnego w zakresie warstwy technicznej wskazano m.in. na:

- duże doświadczenie w obszarze infrastruktury i doświadczone zasoby kadrowe IT;
- brak w obszarze rolnictwa podmiotu o podobnym potencjale w zakresie infrastruktury oraz zdolności do reagowania na zdarzenia i potrzeby;
- silosowość architektury rozwiązań informatycznych, spowodowana dużą niezależnością organizacyjną wewnątrz ARiMR;
- „dług technologiczny” w przypadku części kluczowych systemów ARiMR;
- mimo wykorzystywanych do realizacji zadań systemów teleinformatycznych nadal duża część spraw inicjowana jest w sposób analogowy;
- usługi elektroniczne traktowane są jako wybrane, realizowane elektronicznie kroki w obsługiwanych procesach, a nie jako kompleksowe załatwienie sprawy;
- brak jednolitego sposobu identyfikacji i uwierzytelniania beneficjentów;
- brak instytucjonalnego lub obszarowego „okna” dla beneficjentów;
- brak jednolitego, kompleksowego środowiska zarządzania posiadanymi zasobami IT.

W analizie zwrócono uwagę, że opisywane w dokumentach ARiMR już od 2014 r. oraz informacji NIK z 2018 r. zagadnienia dotyczące „długu technologicznego”⁷, konieczności „dekompozycji” części systemów oraz integracji rozwiązań pod kątem realizacji analogicznych kroków biznesowych pozostają w dużej części aktualne.

Jako najpilniejsze prace modernizacyjne i projektowe wymieniono m.in.:

- przebudowę dotychczasowego systemu Ewidencji Producentów w Rejestr Podmiotów,
- przebudowę istniejących rozwiązań w obszarze identyfikacji i rejestracji zwierząt w „nowy IRZ”,
- wskazywaną wielokrotnie w poprzednich dokumentach dekompozycję ZSZiK oraz modernizację OFSA,
- dalsze wdrażanie rozwiązań opartych o technologie obserwacji ziemi oraz Portal Danych Przestrzennych,
- wdrożenie obiegu i zarządzania dokumentami EZD oraz systemu obsługi realizacji płatności EBS.

Z uwagi na sezonowe i zadaniowe zwiększenie wykorzystania systemów IT ARiMR, w ciągu kilku miesięcy następuje szczególnie duże zapotrzebowanie na moc obliczeniową, podczas gdy reszta roku charakteryzuje się mniejszym zapotrzebowaniem. Z ekonomicznego punktu widzenia nie ma uzasadnienia, aby ARiMR posiadała w swoim centrum obliczeniowym systemy informatyczne o mocy obliczeniowej zaspokajającej maksymalne zapotrzebowanie użytkowników. W ww. analizie sugerowane jest raczej wykorzystywanie możliwości chmury obliczeniowej, którą można rozbudowywać w miarę zwiększania się potrzeb a następnie zmniejszać, jeżeli zapotrzebowanie będzie małe.

⁷ Określenie jakości, nowoczesności, uniwersalności i wielorakości rozwiązań technologicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W sugerowanej reorganizacji ARiMR w obszarze IT uznano za zasadne:

- budowanie kompetencji poprzez przejmowanie w większym niż dotychczas zakresie obszar utrzymania, a w kolejnym kroku, poprzedzonym szczegółową i kompleksową analizą, również obszaru modyfikacji i rozwoju;
- współpracę z innymi jednostkami administracji odpowiedzialnymi za rozwój i utrzymanie systemów administracji wykorzystując na bieżąco zarówno doświadczenia jak i wytworzone produkty;
- budowanie zdolności integracji w celu uzyskania synergii działań z innymi podmiotami obszaru IT administracji, przez wykorzystywanie już istniejących rozwiązań do tworzenia nowych.

Kolejnym krokiem w restrukturyzacji obszaru IT według ww. analizy powinno być przekształcenie wewnętrznej komórki organizacyjnej ARiMR w jednostkę organizacyjną posiadającą odrębną osobowość prawną. Analogiczne rozwiązania organizacyjne stosowane są w Polsce zarówno w instytucjach rządowych (Centralny Ośrodek Informatyki, Centrum e-Zdrowia, Centrum Informatyki Resortu Finansów), jak i komercyjnych (np. Aplikacje Krytyczne, Tauron Obsługa Klienta).

W przeprowadzanej w ARiMR analizie ryzyk, od I kwartału 2018 r. zidentyfikowano problemy z zapewnieniem odpowiedniej liczby kadr IT, zaś od 2022 r. w centralnym rejestrze ryzyk ARiMR wykazywane było przez DI ryzyko nieakceptowalne – „fluktuacja pracowników IT”, wpływające na cel operacyjny związany z zapewnieniem realizacji strategii IT. Jako działania ograniczające ryzyko wskazano powołanie spółki celowej, realizującej prace IT w obszarze tworzenia i utrzymania systemów informatycznych ARiMR i uzyskanie możliwości stosowania rynkowych zasad zatrudniania i wynagradzania pracowników, a także zmianę regulaminu wynagrodzeń ARiMR pod względem wprowadzenia nowych zasad wynagrodzeń oraz zatrudnienia, możliwości regulacji płacowych lub motywacji płacowej.

Ryzyko fluktuacji kadr IT

W okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano ryzyka związanego z wycofaniem się wykonawcy zewnętrznego, jak również nie zidentyfikowano ryzyka na poziomie nieakceptowalnym w zakresie zarządzanych projektów i inicjatyw strategicznych, w związku z czym nie zaistniała konieczność opracowania planu postępowania z ryzykiem.

Cele obu Strategii IT ARiMR były realizowane w ARiMR poprzez 17 inicjatyw strategicznych, w tym m.in.:

Inicjatywy strategiczne IT

- SNOP – platformę informatyczną do projektowania i wdrażania procesów biznesowych, w tym projektów Portal IRZplus, ZSK, SI-Agencja (zadania zrealizowane w latach 2018–2021);
- GIS – optymalizację technologiczną systemu GIS wchodzącego w skład Systemu Informatycznego Agencji (SIA), z terminem wdrożenia określonym na IV kwartał 2023 r., w toku prowadzone były prace nad wydzieleniem GIS z SIA i zbudowanie jako osobnej aplikacji;
- PI – platformę wymiany danych pomiędzy ARiMR a rolnikami i instytucjami zewnętrznymi poprzez usługę API realizowaną siłami własnymi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- mi; w ARiMR trwało badanie rynku pod kątem dostępnych rozwiązań w zakresie dostępności i funkcjonalności platform integracyjnych celem przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup narzędzi niezbędnych do realizacji celów projektu; planowane wdrożenie 31 grudnia 2025 r.;
- HD – budowę systemu informatycznego wspierającego procesy raportowania (wdrożony 24 października 2018 r.) uruchomionego jako HD BI;
 - PUE – Platformę Usług Elektronicznych dla beneficjentów ARiMR (platforma zbudowana w czerwcu 2021 r. siłami własnymi i zintegrowana z systemami RED, LIDER, OFSA, EBS, AUREA, w toku prowadzone były prace nad integracją z innymi systemami, planowane zakończenie 2025 r.);
 - EZD-RP – Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją w administracji publicznej – system kancelaryjny dostarczany przez NASK, który ma stać się jednolitym narzędziem administracji publicznej (wdrożenie planowane na I-II kwartał 2023 r.); ARiMR znajdowała się na przygotowanej przez NASK liście zainteresowanych jednostek, które objęte zostaną wdrożeniem i była Obserwatorem w Radzie Użytkowników EZD RP;
 - CSOB – Centralny System Obsługi Beneficjent, który będzie obsługiwał wszystkie wnioski w pełnym zakresie i zostanie skomunikowany m.in. z PUE, systemem finansowo-księgowym, Rejestrem Podmiotów (28 lipca 2022 r. podpisano umowę z Wykonawcą, a wdrożenie jest planowane na II kwartał 2023 r.);
 - Rejestr Podmiotów – niezależny system zawierający dane referencyjne dla wszystkich systemów dziedzicznych w zakresie informacji o podmiotach realizowany siłami własnymi Agencji (planowana data wdrożenia 28 listopada 2022 r.);
 - ZSK – Zintegrowany System Kontroli – kompleksowe wsparcie procesów kontroli na miejscu dla działań realizowanych przez ARiMR siłami własnymi, który został wdrożony w lipcu 2021 r. W toku były prace związane z dodawaniem kolejnych interwencji i działań oraz funkcjonalności z obszaru kontroli na miejscu; zgodnie z dokumentacją inicjująca projekt ZSK ma zastąpić docelowo inne aplikacje i systemy wspierające proces kontroli na miejscu (z wyłączeniem tych o charakterze obszarowym) oraz obsługiwać nowe formy pomocy określone w Krajowym Planie Strategicznym na lata 2023–2027 (planowane wdrożenie 2025 r.);
 - eWoP – elektroniczne wnioski o płatność dla działań inwestycyjnych i premiowych PROW 2014–2020 (wdrożone 29 sierpnia 2021 r.), w toku prowadzone były prace rozszerzające funkcjonalności o działania Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (planowane wdrożenie III kwartał 2023 r.);
 - nowy system FK – system finansowo-księgowy ARiMR, o którego zakupie zdecydowało Kierownictwo ARiMR 25 maja 2021 r. (planowane wdrożenie do I kwartału 2026 r.);
 - Aplikacja IRZPlus – Rejestr Zwierząt – system służący obsłudze zgłoszeń składanych przez posiadaczy zwierząt realizowany w umowie z wykonawcą zewnętrznym; przejmie funkcjonalności z takich sys-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- temów jak ZSZIK, PA, IW-SIRZ, ReD (I etap wdrożony 1 lipca 2022 r., kolejne dwa etapy planowane do wdrożenia do 17 kwietnia 2023 r.);
- Rozwój Hurtowni Danych Business Intelligence (HD BI) – zintegrowanie baz danych wszystkich systemów dziedzinowych ARiMR oraz optymalizację procesów sprawozdawczości i raportowania (planowane wdrożenie w 2025 r.).

W Strategii ARiMR na lata 2021–2027 wśród działań służących realizacji jednego z celów strategicznych wskazano m.in. ograniczenie bądź wyeliminowanie papierowej formy wniosków w ramach transformacji cyfrowej procesów. W Informacji z realizacji celów strategicznych w 2021 r., wykonanie ustalonego miernika w tym zakresie, tj. „liczby rodzajów interwencji (mechanizmów pomocowych), dla których wdrożono e-wnioski w odniesieniu do wszystkich mechanizmów obsługiwanych przez ARiMR interwencji” Agencja ustaliła na poziomie:

E-wnioski

- 45,7% licząc jako iloraz 16 mechanizmów, dla których obsługiwano e-wnioski w odniesieniu do 35 mechanizmów PROW 2014–2020;
- ok. 41% jako iloraz 16 mechanizmów, dla których obsługiwano e-wnioski w odniesieniu do wszystkich mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej (39).

Jako wartość docelową ww. wskaźnika ustalono „stopniowy wzrost miernika do 100% w 2027 r.”

Do 30 czerwca 2022 r. ARiMR obsługiwała 136 różnych mechanizmów, działań pomocowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej i współfinansowanych z budżetu państwa, a także finansowanych wyłącznie z budżetu państwa (pomoc krajowa). W siedmiu mechanizmach istniała możliwość złożenia e-wniosku (rozumianego jako wniosek o przyznanie pomocy) i dotyczyła płatności bezpośrednich oraz sześciu mechanizmów obszarowych PROW 2014–2020 (eWniosekPlus). W dziesięciu mechanizmach PROW 2014–2020 możliwe było złożenie elektronicznego wniosku o płatność (EWoP), przy czym wnioski o przyznanie pomocy składane były w formie tradycyjnej. Elektroniczne wnioski o wypłatę środków funkcjonowały również w pomocy krajowej w zakresie finansowania lub dofinansowania kosztów zbioru, transportu i utylizacji padłych zwierząt gospodarskich (UTYLIZATOR), przy czym wnioski o finansowanie pomocy składane były w formie tradycyjnej.

Ponadto istniała możliwość złożenia elektronicznego wniosku o przelew wierzycielności z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych na zakład ubezpieczeń.

Zdaniem NIK oznacza to odległą perspektywę osiągnięcia przez Agencję pełnej zdolności do elektronicznej obsługi wniosków, co przyjęto za jeden celów Strategii ARiMR na lata 2021–2027.

Przykład

Elektroniczny wniosek o płatność dla działań inwestycyjnych PROW 2014–2020

Zgłoszenie wymagania z 2018 r. dotyczące wdrożenia funkcjonalności elektronicznego wniosku o płatność dla działań inwestycyjnych PROW 2014–2020 (eWoP) otrzymało rekomendację Kierownictwa ARiMR 20 stycznia 2021 r.

Przez ponad trzy lata trwał proces obsługi ww. zgłoszenia wymagania. Spowodowane to było długotrwałym procesem wyboru wariantu jego realizacji, dyskusji w komórkach organizacyjnych oraz na poziomie kierowniczym. Rozważano realizację zgłoszenia między innymi:

- a) siłami własnymi DI – Formularz wniosku osadzony na ePUAP;
- b) siłami własnymi DI,
- c) poprzez zlecenie wykonawcy zewnętrznemu.

W związku z brakiem możliwości wypracowania jednolitego stanowiska w zakresie wdrożenia funkcjonalności EWoP, w 2021 r., po skierowaniu wniosku na Kierownictwo ARiMR, została podjęta decyzja o zleceniu tych wymagań wykonawcy zewnętrznemu.

Przygotowanie ARiMR do obsługi nowej perspektywy finansowej 2021–2027

W ramach przygotowań ARiMR do obsługi nowej perspektywy finansowej 2021–2027 w zakresie obsługi informatycznej procesów podjęto następujące działania:

- przeprowadzono postępowanie przetargowe na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu CSOB zakończone wyborem wykonawcy (umowę zawarto 28 lipca 2022 r., planowany termin wdrożenia 28 kwietnia 2022 r.);
- zgłoszono zmiany do systemu SIA (eWniosekPlus, IACS+ itd.) w zakresie płatności obszarowych Planu Strategicznego 2023–2027; planowane udostępnienie rolnikom elektronicznego wniosku (eWniosekPlus) to 15 marca 2023 r.;
- 25 listopada 2021 r. opublikowano ogłoszenie na zakup usługi utrzymania i rozwoju aplikacji ZSZiK, IACS plus, GIS, SIZ, PZSiP plus, PA, eWniosekplus, eWoP oraz IRZplus (SIA);
- wdrożono w PUE funkcjonalności dwukierunkowej komunikacji pomiędzy beneficjentem, a ARiMR pozwalające na:
 - składanie wniosków (wniosek o przyznanie pomocy, wniosek o płatność itd.) poprzez formularz elektroniczny,
 - przekazywanie do beneficjenta dokumentów w sprawie (umowa, wezwanie itp.) w formie elektronicznej;
- zgłoszono zmiany do systemu finansowo-księgowego w zakresie dostosowania do Planu Strategicznego 2023–2027;
- rozpoczęto prace analityczne w zakresie implementacji instrumentów Planu Strategicznego 2023–2027 z planowanym naborem na I kwartał 2023 r. w systemie AUREA;
- przeprowadzono uzgodnienia z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej w celu wykorzystania systemu CST2021 do Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2023–2027; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przeprowadziło również cykl szkoleń z systemu CST2021 dla pracowników ARiMR; obecnie trwają uzgodnienia, co do zakresu integracji CST2021 z systemami i rejestrami ARiMR;

- zawarto umowę na rozwój i utrzymanie systemu HD BI, w którym planowane jest monitorowanie wskaźników Planu Strategicznego 2023–2027.

Jako zagrożenie w przygotowaniu ARiMR do obsługi nowej perspektywy finansowej 2021–2027 wskazano jednoczesne prowadzenie prac nad budową systemów informatycznych wraz z powstającą legislacją krajową i wytycznymi, co może skutkować tym, że zaistnieje konieczność aktualizacji oprogramowania na końcowym etapie wdrożenia lub modyfikacji systemów.

5.1.3. Budowa własnych kompetencji w zakresie IT

W celu zmniejszenia stopnia uzależnienia od wykonawcy, już w 2016 r. ARiMR zmieniła podejście do budowy własnych kompetencji i początkowo zwiększyła zatrudnienie w DI, a następnie powołała Wydział Tworzenia Oprogramowania – zamiejscową jednostkę DI w Lublinie. Nowy zespół miał docelowo przejąć utrzymanie SIA i zmniejszyć uzależnienie ARiMR w zakresie rozwoju oprogramowania. Przedsięwzięcie to nie zakończyło się powodzeniem. Przejęto jedynie część utrzymania SIA oraz całość SI Agencja KI. Przy tym należy zwrócić uwagę, że budowa, rozwój i utrzymanie systemów i aplikacji siłami własnymi Agencji odbywał się przy znacznym i stale rosnącym udziale pracowników zatrudnianych w formule BL.

Koncepcja utworzenia w Lublinie zamiejscowej jednostki DI, opracowana na polecenie Prezesa ARiMR⁸, zakładała, że nowoutworzona jednostka w perspektywie trzech lat (a więc do 2019 r.) 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. Założono, że docelowo jednostka ta, po przydzieleniu jej zadań i zwiększeniu zasobów kadrowych, przejmie zadania dotychczas realizowane przez wykonawców zewnętrznych.

WTOL

W dniu 31 lipca 2018 r. nastąpiło częściowe wypowiedzenie przez ARiMR umowy nr 51/DI/2016/2611 w zakresie Grupy Usług Utrzymania Środowisk SIA, ze skutkiem na dzień 1 listopada 2018 r. Dotyczyło to Usługi Administracji Środowiskami, Usługi Monitorowania Dostępności i Wydajności oraz Usługi Instalacji. A w pozostałym zakresie w celu zapewnienia ciągłości działania systemów oraz prawidłowej realizacji zadań nałożonych na ARiMR, ogłoszone zostały postępowania przetargowe na zakup usług rozwoju i utrzymania systemów HD BI, SIA, OFSA i EBS, jako kontynuacja obowiązujących umów.

Agencja jednak nie przejęła dalszego zakresu usług utrzymania i rozwoju SIA. Nie przejęto również innych 19 aplikacji wytworzonych i utrzymywanych przez wykonawców zewnętrznych. Wynikało to z sytuacji na rynku pracy i braku możliwości poszerzenia kadry o specjalistów z zakresu IT oraz dalszej rozbudowy składu osobowego zespołów w Lublinie i Warszawie.

⁸ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Koncepcja utworzenia w Lublinie jednostki IT. KPMG Advisory sp. z o.o. 2016.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku dużych i wielomodułowych aplikacji, takich jak systemy SIA, OFSA, czy EBS, wymagana liczebność zespołów zdolnych do przejęcia kompetencji od wykonawcy zewnętrznego jest w każdym z tych przypadków co najmniej kilkudziesięciosobowa. Powiązane jest to wprost ze stopniem złożoności tych aplikacji i wymogami jakościowymi (SLA) usługi utrzymaniowej oraz rozwojowej. Ze względu na ograniczenia ilościowe zespołów informatycznych jakimi dysponuje ARiMR oraz powyżej opisane bariery powiększania składu zespołu IT ARiMR, przejmowanie systemów zostało ograniczone do usług utrzymaniowych (Usługi grupy G1 i G2).

Na działalność zamiejscowych wydziałów DI w Lublinie, ARiMR poniosła łączną kwotę wydatków w wysokości 35 275,7 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 5451 tys. zł, w tym 4607,3 tys. zł z tytułu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, co stanowiło 84,5% wydatków ogółem;
- w 2019 r. – 6526,3 tys. zł, w tym 5676,9 tys. zł z tytułu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, co stanowiło 87% wydatków ogółem;
- w 2020 r. – 7853,7 tys. zł, w tym 6973,4 tys. zł z tytułu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, co stanowiło 88,8% wydatków ogółem;
- w 2021 r. – 9982,9 tys. zł, w tym 9101,1 tys. zł z tytułu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, co stanowiło 91,2% wydatków ogółem;
- w I półroczu 2022 r. – 5461,8 tys. zł, w tym 4900,5 tys. zł z tytułu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, co stanowiło 89,7% wydatków ogółem.

Do 23 kwietnia 2022 r. w strukturze Departamentu Informatyki znajdowały się dwa Wydziały z siedzibą w Lublinie: Wydział Tworzenia Oprogramowania, w skład którego wchodziły Zespoły: Programowania i Administracji Aplikacjami oraz utworzony Wydział Analiz i Weryfikacji, w skład którego wchodziły dwa Zespoły: Analiz oraz Zapewnienia Jakości i Dokumentacji oraz Architekt IT (od 28 sierpnia 2018 r.). Wydziały Tworzenia Oprogramowania oraz Analiz i Weryfikacji DI znajdowały się również w Warszawie.

Od 24 kwietnia 2022 r. połączono wydziały znajdujące się w Lublinie i Warszawie i powołano Wydział Tworzenia Oprogramowania, w skład którego weszły dwa Zespoły Programowania i Raportowania oraz Wydział Analiz i Weryfikacji, w skład którego weszły dwa Zespoły: Analiz oraz Zapewnienia Jakości i Dokumentacji, a także Architekt IT.

Zatrudnienie w DI ARiMR

Liczba pracowników zatrudnionych w DI ARiMR, która w latach 2012–2015 pozostawała na prawie niezmiennym poziomie i wynosiła od 93 do 99 osób. Po utworzeniu w 2016 r. Wydziału Tworzenia Oprogramowania Departamentu Informatyki w Lublinie (WTOL) liczba pracowników wzrosła w 2017 r. do 110 w DI i 36 w WTOL. Ponadto korzystano z usług informatyków w formule BL: w 2016 r. – w liczbie 27, a w 2017 r. – 15. 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.

W porównaniu do lat 2012–2017 w okresie 2018–2022 (I półrocze) wzrósł średnioroczny stan zatrudnienia w DI ogółem w etatach i wyniósł: w 2018 r. – 131, w 2019 r. – 126, w 2020 r. – 131, w 2021 r. – 153 i w I półroczu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2022 r. – 155. Z kolei średnioroczny stan zatrudnienia (w etatach) w zamiejscowych wydziałach DI w Lublinie wyniósł w 2018 r. – 35, w 2019 r. – 38, w 2020 r. – 46, w 2021 r. – 62, a w I półroczu 2022 r. – 57.

Średnie wynagrodzenie miesięczne brutto w DI wyniosło: w 2018 r. – 9,4 tys. zł, w 2019 r. – 10,7 tys. zł, w 2020 r. – 11,7 tys. zł, w 2021 r. – 11,9 tys. zł, w I półroczu 2022 r. – 13,3 tys. zł. Średnie wynagrodzenie miesięczne brutto w zamiejscowych wydziałach DI w Lublinie wyniosło: w 2018 r. – 9,2 tys. zł, w 2019 r. – 10,5 tys. zł, w 2020 r. – 10,7 tys. zł, w 2021 r. – 10,3 tys. zł, w I półroczu 2022 r. – 12,1 tys. zł.

Zmiany zatrudnienia w DI (w zakresie nowozatrudnionych osób, i tych które rozwiązały stosunek pracy) kształtowały się następująco:

- w 2018 r. zatrudniono 27 osób, w tym 11 osób w wydziałach DI w Lublinie, przy czym 19 osób rozwiązało stosunek pracy (dziewięć osób w wydziałach DI w Lublinie);
- w 2019 r. zatrudniono 11 osób, w tym sześć osób w wydziałach DI w Lublinie, przy czym 13 osób rozwiązało stosunek pracy (cztery osoby w wydziałach DI w Lublinie);
- w 2020 r. zatrudniono 33 osoby, w tym 26 osób w wydziałach DI w Lublinie, przy czym 14 osób rozwiązało stosunek pracy (cztery osoby w wydziałach DI w Lublinie);
- w 2021 r. zatrudniono 27 osób, w tym osiem osób w wydziałach DI w Lublinie, przy czym 26 osób rozwiązało stosunek pracy (11 osób w wydziałach DI w Lublinie);
- w I półroczu 2022 r. zatrudniono 16 osób, w tym dwie osoby w wydziałach DI w Lublinie, przy czym 22 osoby rozwiązały stosunek pracy (10 osób w wydziałach DI w Lublinie).

W latach 2018–2022 (I półrocze) zatrudniono w wydziałach DI 114 osób, a rozwiązało stosunek pracy 94 pracowników. Jedną z głównych przyczyn tak dużej rotacji kadr jest obecny regulamin wynagradzania ARiMR. Nie odpowiada aktualnym stawkom rynkowym, co znacząco utrudnia zarówno utrzymanie, jak i zatrudnienie pracowników o wymaganych kwalifikacjach. Ponadto przyczynami był brak elastycznego czasu pracy, w tym realizacji zadań w ramach pracy zdalnej. Agencja nie wskazała, że problem stanowi również duża rotacja kadry kierowniczej, w szczególności zastępcy Prezesa ARiMR nadzorującego Departament Informatyki oraz dyrektora DI. Zdaniem NIK stanowi ona jedną z głównych przyczyn nieskutecznej realizacji strategii IT i budowy własnych kompetencji w tym zakresie. W badanym okresie (4,5 roku) w ARiMR trzykrotnie dokonywano zmiany na stanowisku Prezesa ARiMR, pięciokrotnie na stanowisku Zastępcy Prezesa ARiMR nadzorującego Departament Informatyki oraz czterokrotnie na stanowisku Dyrektora DI. Tak częsta wymiana kadr szczebla kierowniczego nie sprzyja zapewnieniu wdrożenia kompletnego, sprawnego i wydajnego systemu informatycznego do obsługi pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.

Agencja w badanym okresie korzystała z usług specjalistów informatycznych w formule BL – tj. zróżnicowanego według rodzaju specjalisty outsourcingu personelu IT – składającego się z analityków, deweloperów,

Usługi specjalistów informatycznych w formule BL

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

testerów, administratorów aplikacji, administratorów sieci Windows, kierowników projektu, architektów, konsultantów HelpDesk oraz konsultantów Call Center. Specjaliści zostali pozyskani m.in. w ramach umów zawartych przez Agencję zarówno do pracy nad aplikacjami budowanymi i utrzymywanymi siłami własnymi, jak i wykonawców zewnętrznych.

Wydatki Agencji z tytułu BL oraz liczba specjalistów świadczących usługę BL wyniosły:

- w 2018 r. – 3379,6 tys. zł, i dotyczyły świadczenia usług BL przez 12 osób;
- w 2019 r. – 9905,3 tys. zł, i dotyczyły świadczenia usług BL przez 44 osoby;
- w 2020 r. – 11 273,3 tys. zł, i dotyczyły świadczenia usług BL przez 61 osób;
- w 2021 r. – 13 226,2 tys. zł, i dotyczyły świadczenia usług BL przez 92 osoby;
- w 2022 r. (na dzień 30 czerwca) – 5695,3 tys. zł, i dotyczyły świadczenia usług BL przez 68 osób.

Łącznie, w badanym okresie Agencja wydatkowała z tego tytułu kwotę 43 479,7 tys. zł.

W 2021 r. roczne wydatki z ww. tytułu w stosunku do 2018 r. wzrosły blisko czterokrotnie, a liczba osób świadczących Agencji usługi BL wzrosła ponad siedmiokrotnie.

Wzrost liczby osób zatrudnianych w ramach BL wynikał ze zwiększonego zakresu prac zleczanych do realizacji wewnątrz ARiMR i potrzeby uzupełnienia przez specjalistów BL brakujących kompetencji ARiMR. Celem tego rozwiązania było skrócenie czasu budowy zespołów projektowych i terminów realizacji projektów. Dodatkowym czynnikiem była sytuacja na rynku IT, tj. wzrost kosztów oraz trudności w pozyskaniu specjalistów IT w formie zatrudnienia w ARiMR.

Wsparcie w ramach BL dotyczyło m.in. wydziałów DI w Lublinie, i tak: w 2018 r. wyniosło sześć osób, w 2019 r. – 12 osób, w 2020 r. i 2021 r. po 21 osób i w I półroczu 2022 r. 19 osób.

Należność za usługę BL była obliczana jako iloczyn stawki godzinowej pracy danego specjalisty IT oraz czasu pracy. W latach od 2018–2022 (I półrocze) wysokość stawki godzinowej wyniosła od 98,40 zł (tester oprogramowania – umowa z 2018 r.) do 399,75 zł (programista integracji oraz architektów BPMS umowa z 2020 r.; aneksowana w 2022 r.).

Budowa aplikacji własnymi siłami

ARiMR skupiła się na budowaniu nowych aplikacji siłami własnymi ze względu na presję czasową w zakresie dostarczenia nowych rozwiązań. Głównymi zadaniami w ostatnich latach była budowa Systemu ZSK (domena kontroli terenowych realizowanych w ARiMR), wsparcie informatyczne 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 ARiMR (systemu PUE, RDM), budowa Programu Utylizator – systemu służącego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do obsługi wniosków pomocowych dla zakładów utylizacyjnych w zakresie dofinansowania kosztów utylizacji padłych zwierząt gospodarskich oraz systemu Rejestr Podmiotów (skupiającego rejestry: ewidencji producentów, kół gospodyń wiejskich, podmiotów wykluczonych, grup i organizacji producentów).

Należy zwrócić uwagę na udział informatyków zatrudnionych w formule BL przy budowie powyżej wymienionych aplikacji. Na przykład: nad aplikacją Rejestr Podmiotów pracowało 20 informatyków zatrudnionych w formule BL, z tego dziewięciu deweloperów, ośmiu analityków, jeden tester, jeden architekt i jeden kierownik projektu, przy platformie PUE zatrudnionych było 17, w tym sześciu deweloperów i dziewięciu analityków, a przy aplikacji Utylizator ośmiu, w tym pięciu developerów a przy ZSK siedmiu, w tym czterech analityków.

W związku z pracami nad koncepcją powołania spółki kapitałowej w ARiMR podjęto szereg działań, m.in.: powołano zespół ds. utworzenia spółki, utworzono samodzielne stanowisko pracy – Pełnomocnik ds. Spółki oraz opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o ARiMR umożliwiający jej powołanie.

**Działania ARiMR
na rzecz powołania
spółki**

W dniu 27 stycznia 2021 r. Prezes ARiMR powołała Zespół ds. utworzenia spółki prawa handlowego w celu świadczenia na rzecz ARiMR usług w zakresie wsparcia informatycznego. Celem powołania Zespołu było *umożliwienie Agencji bardziej efektywnej realizacji jej ustawowych zadań poprzez wykorzystywanie formy organizacyjnoprawnej spółek prawa handlowego oraz udziału w tego rodzaju spółkach*. W skład Zespołu weszło sześć osób: Prezes ARiMR, Zastępca Prezesa ARiMR nadzorujący DI oraz Dyrektor Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Dyrektor Departamentu Finansowego oraz Dyrektor Biura Prezesa.

Zadaniami Zespołu były:

- 1) określenie szczegółowych zadań, które zostaną powierzone spółce;
- 2) określenie zasad działania spółki;
- 3) przeprowadzenie procesu utworzenia i rejestracji spółki;
- 4) określenie zasad nadzoru właścicielskiego ARiMR nad spółką.

Następnie w dniu 22 marca 2022 r. Prezes ARiMR rozszerzyła skład ww. Zespołu do 15 osób: Prezes ARiMR, Zastępca Prezesa ARiMR nadzorujący m.in. DI, Pełnomocnik ds. Spółki, Radca Prawny oraz Dyrektor i Zastępca Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli, Dyrektor DI, Dyrektor Departamentu Administracyjno-Gospodarczego, Dyrektor Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Dyrektor i Naczelnik Wydziału w Departamencie Finansowym oraz Dyrektor Departamentu Księgowości. W związku z podpisaniem w dniu 17 października 2022 r. aktu założycielskiego spółki Agro Aplikacje sp. z o.o. zespół został rozwiązany.

Koncepcja powołania spółki kapitałowej

W Strategii ARiMR na lata 2021–2027, zatwierdzonej przez Prezesa ARiMR 21 stycznia 2021 r., nie przewidziano utworzenia spółki w celu świadczenia na rzecz ARiMR usług w zakresie wsparcia informatycznego. Zamiar powołania spółki celowej został natomiast ujęty w Strategii IT 2021–2025 z 11 maja 2021 r. Uznano, że Strategia ARiMR na lata 2021–2027 nadrzędnym wewnętrznym dokumentem wskazującym horyzontalne cele strategiczne Agencji, a powołanie spółki przyczyniające się do realizacji tych celów strategicznych może być ujęte w Strategii IT.

Agencja 27 kwietnia 2021 r. podpisała umowę z podmiotem zewnętrznym na opracowanie „Ekspertyzy dotyczącej utworzenia przez ARiMR Spółki kapitałowej”. Wydatki ARiMR poniesione na jej opracowanie wyniosły 158,1 tys. zł.

Ekspertyza ta została włączona do uzasadnienia poniżej opisanego projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Celem Spółki IT, zgodnie z uzasadnieniem projektu⁹ ustawy o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw, ma być rozwój oraz utrzymywanie systemów i rozwiązań informatycznych służących do realizacji zadań Agencji, a docelowo również dla innych podmiotów sektora rolnego. Jako główne cele powstania Spółki IT przyjęto:

- stopniową samodzielność systemową Agencji, dzięki możliwości uniezależnienia się od wykonawców zewnętrznych;
- tworzenie nowego oprogramowania oraz rozpoczęcie konsolidacji funkcjonalności wymaganych przez ARiMR w zakresie wniosków o płatności inwestycyjne oraz płatności bezpośrednie;
- stworzenie i rozbudowę systemów dedykowanych dla ARiMR m.in. systemu do obsługi wsparcia rozwoju obszarów wiejskich pod nową perspektywę finansową na lata 2021–2027 oraz stworzenie podwalin pod kolejne systemy;
- przejęcie przez spółkę odpowiedzialności za rozwój i utrzymanie wytwarzanych siłami własnymi rozwiązań oraz systemów.

W ekspertyzie sprecyzowano, że w momencie powstania spółki nastąpi przesunięcie 109 pracowników z DI ARiMR i będą to specjaliści z Wydziału Tworzenia Oprogramowania w Lublinie, Wydziału Analiz i Weryfikacji w Lublinie, Wydziału Tworzenia Oprogramowania w Warszawie, Wydziału Analiz i Weryfikacji w Warszawie, Wydziału Utrzymania Aplikacji oraz Wydziału Zarządzania Usługami. W pierwszym roku działalności planuje się zatrudnienie ok. 15 osób w tym: czterech architektów, pięciu kierowników projektu, pięć osób w biurze projektu oraz dyrektora finansowego. W kolejnych latach planowany jest wzrost liczebności zespołu, w szczególności w latach 2023, 2025 i 2027, gdy spółka przejmować będzie utrzymanie kluczowych systemów wcześniej wdrażanych i utrzymywanych przez wykonawców zewnętrznych. Docelowo Spółka ma zatrudniać ok. 300 osób.

⁹ Ekspertyza dotycząca utworzenia przez ARiMR Spółki kapitałowej. 2021 KPMG Advisory sp. z o.o.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po wdrożeniu przez wykonawców zewnętrznych zaplanowanych w celach strategicznych systemów, spółka będzie stopniowo przejmować ich rozwój i utrzymanie. Docelowo większość systemów i aplikacji Agencji ma być wytwarzana w spółce siłami własnymi.

W powyższej ekspertyzie wskazano 11 kluczowych ryzyk związanych z powołaniem spółki, a wśród nich cztery o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia, tj.:

- utrzymanie stabilności zespołów – ryzyko zwiększonej rotacji pracowników wywołanej zmianą organizacyjną – przeniesienie do nowej jednostki organizacyjnej;
- wzrost kosztów funkcjonowania spółki w odniesieniu do założeń, ze względu na np. ryzyko wymagania zaoferowania wyższych wynagrodzeń niż oferowane obecnie w ramach DI, ryzyko zmiany kosztów wynajmu biura po wygaśnięciu obecnej umowy, etc.;
- ryzyko utraty możliwości udzielania spółce zamówień w trybie z wolnej ręki – w przyszłości, w przypadku rozwoju liczby zleceń realizowanych na rzecz podmiotów innych niż ARiMR, istnieje ryzyko utraty możliwości udzielania spółce zamówień w trybie z wolnej ręki, jeżeli udział wartości zleceń zewnętrznych przekroczy 10% łącznej wartości przychodów;
- ryzyko naruszenia interesów podmiotów obecnie świadczących usługi na rzecz ARiMR – przejmowanie przez spółkę prac w zakresie utrzymania i rozwoju systemów dotąd zleczanych na zewnątrz może generować opór po stronie dotychczasowych wykonawców tych prac.

Według ekspertyzy utworzenie spółki pozwoli na uzyskanie większego tempa rozbudowy zespołów IT w porównaniu z sytuacją, gdy zespoły te pozostałyby w strukturach ARiMR. Utworzenie spółki pozwoli na zastosowanie elastycznych form zatrudniania pracowników oraz oferowania im poziomu wynagrodzenia zbliżonego do warunków rynkowych. Wskazano również, że poza stopniowym uniezależnianiem od dostawców oprogramowania, utworzenie spółki i przejęcie przez nią rozwoju i utrzymania części systemów będzie skutkowało oszczędnościami w rezultacie zastąpienia umów z dostawcami zewnętrznymi przez utrzymanie i rozwój części systemów przez zespoły spółki.

Według Strategii IT 2021–2025 celem powołania spółki było zapewnienie maksymalnych warunków do tworzenia oprogramowania dla ARiMR własnymi siłami. Spółka ma być finansowana ze środków inwestycyjnych, z których aktualnie finansowane są zakupy nowych rozwiązań informatycznych. Przewiduje się, aby stopniowo większość aplikacji specyficznych dla Agencji była realizowana w spółce i zastąpiła rozwiązania dostawców zewnętrznych.

Możliwość powołania spółki informatycznej została przewidziana w ustawie z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych¹⁰. Zgodnie z art. 21a ust. 3 ustawy o ARiMR, Agencja może posiadać i obejmować udziały

Zmiana ustawy
o ARiMR z dnia

¹⁰ Dz. U. poz. 646.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w spółce. System lub rozwiązanie teleinformatyczne zbudowane, rozbudowane lub unowocześnione w ramach zadań spółki, zgodnie z art. 21f ust. 1 ustawy o ARiMR spółka może przekazać nieodpłatnie na rzecz Agencji lub innego podmiotu lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, na rzecz których realizowała zadania spółki, na wniosek tych podmiotów. Sposób i tryb przekazania ww. systemu lub rozwiązania teleinformatycznego, określi umowa zawarta na piśmie między spółką a Agencją lub podmiotem lub jednostką, o których mowa powyżej.

Przygotowany przez Agencję projekt ww. ustawy o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji przekazano Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 12 lutego 2021 r. Projekt ten przewidywał m.in., że w celu realizacji zadań Agencja może, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, tworzyć lub przystępować do spółki prawa handlowego oraz posiadać, obejmować lub nabywać akcje lub udziały w spółkach. W uzasadnieniu do projektu wskazano m.in., że założenie spółki przez Agencję będzie poprzedzała rzetelna analiza przedsięwzięcia, które ma być spółce powierzone, a następnie zgoda właściwego organu nadzorującego (ministra właściwego do spraw rozwoju wsi), który będzie również sprawował nadzór nad zakładaną spółką. Ponadto wskazano, iż możliwość zakładania spółek prawa handlowego oraz udziału w takich spółkach przyczyni się także do zwiększenia elastyczności w wykonywaniu ustawowych zadań Agencji m.in. poprzez zapewnienie świadczenia przez zakładane spółki wysokiej jakości wyspecjalizowanych usług na rzecz Agencji m.in. w zakresie budowy, rozbudowy i unowocześnienia istniejących systemów informatycznych. Jedynym wspólnikiem w spółce będzie Agencja, która obejmie 100% udziałów w kapitale zakładowym. Kolejne pisma związane z pracami legislacyjnymi w ww. zakresie, ARiMR skierowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: 2, 19, 27 kwietnia, 2 czerwca, 23 sierpnia, 14 września i 14 października 2021 r.

Ustawa o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa umożliwiająca powołanie spółki została uchwalona 24 lutego 2022 r., a następnie weszła w życie 29 marca 2022 r.

Agro Aplikacje sp. z o.o.

W dniu 5 kwietnia 2022 r. Prezes ARiMR zwróciła się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o utworzenie spółki Agro Aplikacje sp. z o.o. oraz przekazała jednocześnie projekt aktu założycielskiego. Następnie 23 sierpnia 2022 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na utworzenie spółki Agro Aplikacje sp. z o.o. o kapitale zakładowym w wysokości 10 000 tys. zł.

Akt notarialny powołujący spółkę został podpisany 17 października 2022 r.

Zgodnie z aktem założycielskim podstawowym celem działalności spółki jest realizacja zadań polegających na zapewnieniu rozwoju systemów i rozwiązań teleinformatycznych służących realizacji zadań ARiMR w szczególności przez:

- 1) budowę systemów lub rozwiązań teleinformatycznych,
 - 2) rozbudowę lub unowocześnienie istniejących systemów lub rozwiązań teleinformatycznych,
 - 3) utrzymanie systemów lub rozwiązań teleinformatycznych,
- a także realizacja innych zadań określonych w ustawie o ARiMR.

Kapitał zakładowy spółki wynosi 10 000 tys. zł i dzieli się na 1000 równych i niepodzielnych udziałów. Wszystkie udziały zostały objęte przez ARiMR.

5.2. Postępowanie w celu wyłonienia wykonawców oraz egzekwowanie postanowień umów w zakresie informatyzacji ARiMR

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz egzekwowaniu postanowienia umów. W zawartych umowach na budowę, modyfikację i utrzymanie systemów informatycznych zabezpieczony został interes ARiMR, jako zamawiającego. Rzetelnie szacowano koszty wytworzenia i utrzymania swoich systemów informatycznych przed podjęciem ich budowy i modyfikacji. Systematycznie i rzetelnie monitorowano prace wdrożeniowe w oparciu o zapisy umów i procedury wewnętrzne. Prawidłowo dokonano zmian badanej umowy w celu zachowania dostępności i ciągłości SI Agencja KI oraz realizacji zadań ARiMR. Odbiory przedmiotu zamówienia dokonano zgodnie z procedurami przyjętymi w umowach. W Agencji zapewniono odpowiedni poziom dostępności systemów informatycznych oraz ciągłość ich działania, a w przypadku niedotrzymania przez wykonawcę postanowień umowy naliczono kary umowne.

5.2.1. Realizacja wymagań wobec systemów IT

W zakresie definiowania wymagań wobec systemów IT, badaniem objęto dwa zgłoszenia wymagań złożone celem modyfikacji systemów informatycznych¹¹, tj. zgłoszenie z 20 maja 2021 r.¹² dotyczące AUREA – Transfer wiedzy i innowacje¹³ (dalej: ZW AUREA – TWI) oraz zgłoszenie z 15 lutego 2022 r.¹⁴ dotyczące Hurtowni Danych Business Intelligence¹⁵ (dalej: ZW HD BI).

Proces obsługi zgłoszeń wymagań uregulowany został w ARiMR w książce procedur KP-611-511-ARiMR/1/z pn.: „Metodyka zarządzania projektami i portfelem projektów w ARiMR”, a jego realizacja odbywała się w elektronicznym Systemie Obsługi Zgłoszenia Wymagań.

¹¹ Wymagania w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa, architektury, wydajności oraz integracji z innymi systemami, zostały określone i przetestowane na etapie wdrażania i uruchamiania systemów IT.

¹² Wymaganie obejmowało utworzenie formatek dla poddziałań lub działań w ramach PROW 2014–2020, walidacje na polach tych formatek, wypracowanie mechanizmu generowania raportów ad hoc z bazy danych oraz wypracowanie mechanizmu migracji z tabel Excel.

¹³ System AUREA – TWI służył do obsługi wniosków o finansowanie w zakresie trzech działań PROW 2014–2020, tj.: M01 – Transfer wiedzy i działalność informacyjna, M02 – Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw oraz M16 – Współpraca.

¹⁴ Wymaganie obejmowało przygotowywanie sprawozdań dotyczących PROW 2014–2020 na podstawie danych z Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR, zaimplementowanych do systemu HD BI.

¹⁵ System HD BI służył celom analityczno-raportowym dotyczącym m.in. płatności bezpośrednich oraz działań obszarowych w ramach PROW 2014–2020.

Zgłoszenia wymagań zostały zdefiniowane przez pracowników ARiMR realizujących procesy w ramach zadań departamentów, tj. Departamentu Działań Delegowanych w zakresie systemu AUREA – TWI oraz Departamentu Analiz i Sprawozdawczości w zakresie systemu HD BI. Zgłoszenia zostały sprawdzone pod względem poprawności i kompletności przez Biuro Projektów i Procesów ARiMR, a także pod względem bezpieczeństwa, architektury, wydajności oraz integracji z innymi systemami przez DI, uzyskując tzw. rekomendację analityczną.

W wyniku dokonania wyboru sposobu realizacji tych zgłoszeń wymagań, ZW AUREA – TWI skierowano do realizacji przez wykonawcę wewnętrznego, tj. DI oraz procedowano według ogólnych zasad dotyczących utrzymania i rozwoju projektów wewnętrznych. ZW HD BI skierowano do realizacji przez wykonawcę zewnętrznego i procedowano na zasadach określonych w realizowanej przez tego wykonawcę umowie dotyczącej systemu HD BI.

Wyceny kosztu realizacji ZW AUREA – TWI dokonał metodą ekspercką analityk w DI, natomiast ZW HD BI metodą punktów funkcyjnych¹⁶.

Weryfikacja specyfikacji wymagań przez odbiorcę, w systemie AUREA – TWI odbyło się w oparciu o testy akceptacyjne udokumentowane w raporcie z testów, a w systemie HD BI w oparciu o dokumenty specyfikujące funkcjonalność modułów tego systemu w zakresie ZW HD BI, udokumentowane w opisie modyfikacji.

Zgłoszenia wymagań zostały zrealizowane terminowo.

Realizacja badanych zleceń wymagań zgodna była z celami Strategii IT 2021–2025.

5.2.2. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

W latach 2018–2022 (I półrocze) ARiMR zawarła pięć umów na utrzymanie i modyfikację systemów IT służących realizacji zadań statutowych (opisane już na str. 18 informacji o wynikach kontroli).

Badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na utrzymanie i modyfikację systemów informatycznych, tj. postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SI-Agencja*KI na okres 47 miesięcy”¹⁷ (dalej: postępowanie na SI-Agencja*KI) oraz postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Utrzymanie i rozwój systemu informatycznego HD BI”¹⁸ (dalej: postępowanie na HD BI).

¹⁶ Punkty funkcyjne to umowne jednostki rozliczeniowych odzwierciedlających złożoność wykonania modyfikacji, których szczegółową strukturę opisano w umowie z wykonawcą.

¹⁷ Nr referencyjny: DPiZP.2610.18.2018. Celem zamówienia było zapewnienie usług utrzymania systemu informatycznego SI-Agencja*KI służącego do obsługi dofinansowania kredytów preferencyjnych z dopłatami ARiMR, a także zapewnienia ciągłości jego rozwoju zgodnie z legislacją krajową, w tym również w przypadku potrzeby rozbudowy o nowe aplikacje.

¹⁸ Nr referencyjny: DPiZP.2610.41.2020. Celem zamówienia była poprawa jakości, efektywności i niezawodności funkcjonowania HD BI, sprostaniu potrzebom biznesowym oraz organizacyjnym, nadążeniu za zmieniającym się prawem stanowionym przez polskiego oraz unijnego prawodawcę oraz rozwojem technologicznym systemów podobnej klasy na świecie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Postępowanie na SI-Agencja*KI zostało wszczęte 10 sierpnia 2018 r. przez zamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹⁹. Do postępowania zastosowanie miały przepisy ustawy Pzp z 2004 r. oraz regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych, określone w zarządzeniu nr 126/2009 Prezesa ARiMR z dnia 28 października 2009 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie udzielania zamówień publicznych w ARiMR, ze zm. (dalej: zarządzenie nr 126/2009).

Umowa
nr 11/DI/2019/2610

W postępowaniu złożono cztery oferty, w tym jedna, ze względu na niezgodność z SIWZ, została odrzucona. Do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniesiono trzy odwołania, z tego w jednym przypadku postępowanie odwoławcze umorzono²⁰, jedno odwołanie uwzględniono w części²¹ i jedno oddalono w całości²².

W wyniku prowadzonego postępowania, 20 marca 2019 r. zawarto umowę nr 11/DI/2019/2610 o wartości 13 065,2 tys. zł. Czas trwania postępowania wyniósł 222 dni.

Realizacja zadań w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz wyboru wykonawcy była zgodna z przepisami ustawy Pzp z 2004 r. oraz regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych określonymi w zarządzeniu nr 126/2009.

W związku z realizacją umowy poniesiono wydatki w wysokości 1203,9 tys. zł, z tego 533,3 tys. zł w 2019 r. i 670,6 tys. zł w 2020 r. (do 31 sierpnia).

Postępowanie na HD BI zostało wszczęte 30 kwietnia 2021 r. przez zamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²³. Do postępowania zastosowanie miały przepisy ustawy Pzp z 2019 r. oraz regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych, określone w zarządzeniu nr 162/2020 Prezesa ARiMR z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie udzielania zamówień publicznych w ARiMR, ze zm. (dalej: zarządzenie nr 162/2020). W postępowaniu złożono jedną ofertę.

Umowa
nr 69/DI/2021/2610

W wyniku prowadzonego postępowania, 30 września 2021 r. zawarto umowę nr 69/DI/2021/2610 o wartości 21 872,9 tys. zł. Czas trwania postępowania wyniósł 153 dni.

Realizacja zadań w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz wyboru wykonawcy w postępowaniu na HD BI była zgodna z przepisami ustawy Pzp z 2019 r. oraz regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych określonymi w zarządzeniu nr 162/2020.

W związku z realizacją umowy poniesiono wydatki w wysokości 490,3 tys. zł, z tego 131,5 tys. zł w 2021 r. i 358,8 tys. zł w 2022 r. (I półrocze).

¹⁹ Nr ogłoszenia: 2018/S 153-351273.

²⁰ Dotyczy postanowienia Krajowej Izby Odwoławczej, dalej KIO, z 6 września 2018 r., sygn. akt 1690/18.

²¹ Dotyczy wyroku KIO z 8 lutego 2019 r. sygn. akt: KIO 92/19.

²² Dotyczy wyroku KIO z 12 marca 2019 r., sygn. akt: KIO 331/19.

²³ Nr ogłoszenia: 2021/S 087-225323.

5.2.3. Zabezpieczenia interesów ARiMR w zawartych umowach

Badaniem w zakresie prawidłowości zabezpieczenia interesów ARiMR w zawartych umowach z wykonawcami zewnętrznymi, objęto dwie umowy na utrzymanie i modyfikację systemów informatycznych, tj. umowę nr 11/DI/2019/2610 z 20 marca 2019 r. na zakup usługi utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SI-Agencja*KI (dalej: umowa na SI-Agencja*KI) oraz umowę nr 69/DI/2021/2610 z 30 września 2021 r. na utrzymanie i rozwój systemu informatycznego HD BI (dalej: umowa na HD BI).

Zakres obu umów obejmował świadczenie przez wykonawców grupy usług rozwoju systemów (G4-Modyfikacja), w ramach której dokonywano ich modyfikacji zgodne ze zlecanymi przez ARiMR wymaganiami funkcjonalnymi oraz niefunkcjonalnymi. W umowach przewidziano odpowiedzialność wykonawców za nienależyte wykonanie umowy, m.in. poprzez możliwość naliczania kar umownych. Jednocześnie odpowiedzialność w tym zakresie została ograniczona do określonych wartości procentowych danej grupy usług lub wartości umowy. W umowach przewidziano również przeniesienie na ARiMR przez wykonawców autorskich praw majątkowych do utworów powstałych w ramach modyfikacji lub zlecenia operacyjnego. W przypadku utworu będącego programem komputerowym, przekazanie ARiMR kodów źródłowych wraz z nośnikami, na których utwór ten utrwalono, następowało każdorazowo wraz z odbiorem. Ciągłość pracy systemów po zakończeniu świadczenia usług przez wykonawców w ramach obu umów, zapewniono poprzez obowiązek wsparcia ARiMR, za wynagrodzeniem, w przekazaniu tych usług do Agencji lub do wykonawcy przejmującego świadczenie usług.

5.2.4. Egzekwowanie postanowień umów w zakresie informatyzacji ARiMR

Badaniu poddano dwie z pięciu umów dotyczących budowy i modyfikacji systemów informatycznych ARiMR zawartych w latach 2018–2022 (I półrocze).

Umowa nr 11/DI/2019/2610 na „Zakup usługi Utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SI-Agencja*KI na okres 47 miesięcy” o wartości brutto 13 065,2 tys. zł została zawarta 20 marca 2019 r. na 47 miesięcy, w tym 45 miesięcy realizacji usług i dwa miesiące okresu przejściowego. System informatyczny SI-Agencja*KI służył do obsługi dofinansowania kredytów preferencyjnych z dopłatami ARiMR. W 2019 r. system ten wspierał obsługę dofinansowań Agencji do około 110 tysięcy aktywnych umów kredytowych (kredytów inwestycyjnych i klęskowych), podzielonych na trzy okresy pomocowe, 31 programów pomocowych i 46 linii kredytowych. W ramach tej umowy Agencja zgłosiła cztery zapotrzebowania na modyfikację, które zostały zrealizowane przez wykonawcę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa nr 41/DI/2019/2610 na „Zakup usługi Utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SIA na okres 47 miesięcy” o wartości brutto 177 111,9 tys. zł została zawarta 18 czerwca 2019 r. na 47 miesięcy, w tym 42 miesiące realizacji usług i pięć miesięcy okresu przejściowego.

Umowa obejmowała następujące aplikacje²⁴:

- ZSZiK (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli), której poszczególne moduły dotyczyły funkcjonalności obsługi m.in. wniosków o płatności bezpośrednie, wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz rent strukturalnych, płatności rolnośrodowiskowych i zalesieniowych, kontroli na miejscu, identyfikacji i rejestracji zwierząt, ewidencji producentów i siedzib stad;
- IACsplus – zawierającą funkcjonalności umożliwiające wprowadzanie i obsługę wniosków płatniczych;
- GIS – obejmującą funkcjonalności prezentacji i modyfikacji danych graficznych w aplikacjach biznesowych;
- SIZ – będącą systemem informacji zarządczej do przygotowywania raportów przekrojowych;
- PZSIPplus – obejmującą m.in. proces zarządzania systemem informacji przestrzennej;
- PA – zawierającą funkcjonalności komunikacji z instytucjami zewnętrznymi poprzez usługi www oraz interfejs GUI systemów informatycznych udostępnianych poza ARiMR;
- eWniosekPlus – umożliwiającą złożenie wniosku przez Internet;
- Portal IRZplus – umożliwiającą składanie zgłoszeń oraz przegląd danych IRZ.

Zakres obu umów (nr 11/DI/2019/2610 oraz nr 41/DI/2019/2610) obejmował świadczenie przez wykonawców na rzecz ARiMR następujących grup usług w stosunku do aplikacji wskazanych w umowie:

- Grupa Usług Utrzymania Środowisk (G1), w tym Usługa Administracji Środowiskami (G1U1), Usługa Monitorowania Dostępności i Wydajności (G1U2) oraz Usługa Instalacji (G1U3);
- Grupa Usług Zapewnienia Jakości (G2), w tym Usługa Usuwania Wad (G2U1), Usługa Zarządzania Kodem i Dokumentacją (G2U2) oraz Usługa Integracji i Certyfikacji (G2U3);
- Grupa Usług Administracji Systemem Informatycznym (G3);
- Grupa Usług Rozwoju (Modyfikacji) (G4).

Ponadto w zakres umowy wchodziły również świadczone przez wykonawców Usługi Zleceń Operacyjnych, Okresu Przejściowego oraz związane z Przekazaniem Usług.

Zgodnie z załącznikami do wniosków o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, oszacowanie wartości usług utrzymania dla dwóch ww. umów zostało obliczone na podstawie średnich

²⁴ Zgodnie z punktem 2.1.2. umowy nr 41/DI/2019/2610 aplikacje to wyodrębnione funkcjonalne elementy systemu informatycznego (dalej SI) Agencji wskazane w Załączniku nr 0 do ww. umowy, rozwijane o nowe funkcjonalności lub nowe aplikacje, które staną się elementem SI w trakcie realizacji umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wynagrodzeń specjalistów na polskim rynku pracy, a usługi modyfikacji oszacowano w oparciu o historyczne dane dotyczące wcześniej zrealizowanych umów.

Wartość zamówienia została oszacowana przez pracowników ARiMR bez pomocy pracowników z zewnątrz. Podczas ustalania wartości szacunkowej zamówienia nie stosowano różnych metodyk dla porównania i weryfikacji szacunków. Dla oszacowania budżetu Usługi Modyfikacji przyjęto stawkę stosowaną w najbardziej aktualnej umowie (tzw. umowie ramowej). Wartość poszczególnych zamówień dla Usług Modyfikacji (G4U1), Usługi Certyfikacji (G2U3) jest określana w oparciu o stawkę za punkt funkcyjny, a dla usługi zleceń operacyjnych w oparciu o stawkę za roboczodzień, które zostały podane przez wykonawcę w formularzu ofertowym.

Wydatki w ramach umowy nr 11/DI/2019/2610 wyniosły 1203,9 tys. zł, z tego 533,3 tys. zł w 2019 r. i 670,6 tys. zł w 2020 r. W umowie nie dokonywano zmian. Na podstawie pkt 14.3 umowy Agencja wypowiedziała umowę 25 maja 2020 r., ze skutkiem w postaci zaprzestania świadczenia usług przez wykonawcę z dniem 1 września 2020 r., i przejęła od Wykonawcy realizację obsługi aplikacji SI-Agencja*KI.

Wydatki w ramach umowy nr 41/DI/2019/2610, od dnia jej zawarcia do 30 czerwca 2022 r., wyniosły łącznie 122 199,8 tys. zł, z tego: 2594,8 tys. zł w 2019 r., 24 399,9 tys. zł w 2020 r., 62 681,7 tys. zł w 2021 r. oraz 32 523,4 tys. zł w 2022 r.

Umowę nr 41/DI/2019/2610 zmieniano pięciokrotnie – aneksami nr 1 z 26 sierpnia 2019 r., nr 2 z 9 lipca 2021 r. (zwiększenie budżetu umowy o 28 500 tys. zł), nr 3 z 18 sierpnia 2021 r., nr 4 z 21 października 2021 r. oraz nr 5 z 26 maja 2022 r. (zwiększenie budżetu umowy o 32 085,7 tys. zł). Do 30 czerwca 2022 r. zwiększono wartość tej umowy, z przeznaczeniem na Usługi Rozwoju (Modyfikacji), łącznie o 60 585,7 tys. zł brutto, tj. o 34,2% w porównaniu do wartości umowy brutto (177 111,9 tys. zł).

Nieuwzględnienie ww. kosztów podczas szacowania pierwotnej wartości zamówienia wynikało z faktu, że wartość zamówienia została oszacowana 21 kwietnia 2018 r. na podstawie danych z kampanii 2017, tj. ostatniej zrealizowanej kampanii. Umowa została zawarta 18 czerwca 2019 r. z budżetem na usługi rozwoju w wysokości 124 206,6 tys. zł brutto. Zwiększenie budżetu w tym zakresie wynikało z dodatkowych potrzeb, które nie były znane na etapie szacowania wartości zamówienia. Dotyczyło to przede wszystkim takich inicjatyw jak:

- budowa nowej aplikacji IRZPlus do obsługi procesów IRZ;
- budowa modułu AMS umożliwiającego zarządzanie procesem monitorowania użytkownika działek rolnych z wykorzystaniem scen satelitarnych Sentinel_1 oraz Sentinel_2;
- integracja z aplikacją R_Podmioty;
- przeniesienie obsługi zaliczek płatności obszarowych z modułu Zaliczek w systemie EBS UE;
- funkcjonalności dla obsługi wniosku o przelew wierzytelności z tytułu ubezpieczeń upraw rolnych;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- budowa nowej Aplikacji Portalu eWoP w zakresie działań PROW 2014–2021 jak i obsługi wniosku o płatność dla poddziałań Programu Odbudowy i Zwiększenia Odporności Sektora Rolno-Spożywczego i Obszarów Wiejskich (KPO).

W pracach związanych z realizacją umowy nr 11/DI/2019/2610 ARiMR w formule BL zatrudniony był jedynie architekt korporacyjny.

W przypadku umowy nr 41/DI/2019/2610 w latach 2019–2022 łączne wydatki z tytułu wynagrodzenia dla kadry informatycznej BL wyniosły 360,5 tys. zł. Osoby te pełniły rolę analityka systemowego i architekta korporacyjnego. W ramach tej umowy pracownicy BL uczestniczyli w pracach związanych z weryfikacją wycen modyfikacji w modelu IFPUG²⁵ oraz opiniowaniu Szczegółowego Opisu Wymagań w odniesieniu do poprawnego stosowania wprowadzonych do umowy nowych załączników w zakresie zarządzania wymaganiami i wyceny pod kątem ich wpływu na wycenę modyfikacji. Ponadto zatrudniony w ramach umowy BL architekt korporacyjny, w ramach umowy 41/DI/2029/2610 realizował zadania związane z opiniowaniem koncepcji architektury IT ARiMR, wydawaniem rekomendacji w tym zakresie w procesie obsługi zgłoszeń wymagań oraz przygotowaniem modelu architektury. Agencja systematycznie monitorowała prowadzone prace wdrożeniowe. W badanych umowach ustalono szczegółowo sposób raportowania na temat przebiegu realizacji umowy. Zgodnie z pkt 5.5 umowy Wykonawca, w terminie do pięciu dni roboczych po zakończeniu miesiąca, w którym świadczył usługi, przedstawiał ARiMR raport miesięczny, sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 12 do umowy. W raporcie zawierano szczegółowe dane dla wszystkich świadczonych usług, m.in. listę zgłoszeń, listę instalacji w środowisku produkcyjnym, dostępność i wydajność SI, poziom jakości dostępności i wydajności SI, ilość użytkowników w środowisku produkcyjnym, dostępność środowiska produkcyjnego, analizę poziomu bezpieczeństwa systemu, a także aktualną realizację budżetu umowy. Koordynator umowy (pracownik ARiMR wyznaczony dla każdej umowy) weryfikował i akceptował przedstawiane przez Wykonawców raporty.

W ramach umowy nr 41/DI/2019/2610, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp z 2019 r., ARiMR dwukrotnie udzieliła wykonawcy zamówienia w trybie z wolnej ręki. Nastąpiło zwiększenie łącznego wynagrodzenia z tytułu realizacji usług z grupy usług rozwoju (modyfikacji) (G4) o kwotę 28 500 tys. zł (aneks nr 2 do umowy) oraz o kwotę 32 085,7 tys. zł (aneks nr 5 do umowy). Zamówienie zostało przewidziane w ogłoszeniu dotyczącym zamówienia podstawowego i było zgodne z jego przedmiotem, a całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu jego wartości.

Plan Testów Akceptacyjnych (dalej: PTA) podlegał procedurze odbioru opisanej w załącznikach nr 18 do umów 11/D/2019/2610 oraz 41/DI/2019/2610, zgodnie z którą ARiMR miała prawo do zgłaszania uwag

²⁵ IFPUG – International Function Point User Group – model, na podstawie którego dokonuje się wyceny i rozliczenia poszczególnych rodzajów usług informatycznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i akceptowała jego ostateczny kształt. W opiniowaniu PTA brały udział departamenty ARiMR zaangażowane w daną modyfikację lub zlecenie operacyjne oraz kierownik testów z ARiMR.

Agencja 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, za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy).

Poprzez określenie parametrów jakościowych (SLA) w umowach, w tym dostępności systemu, ARiMR zapewniła zachowanie ciągłości pracy systemów.

Zgodnie z załącznikiem nr 1B do umowy nr 11/DI/2019/2610 poszczególne moduły aplikacji SI-Agencja*KI uznawane były za dostępne, jeśli zdefiniowana w danym miesiącu dostępność wynosiła nie mniej niż 95% dla każdego z modułów.

W książce procedur KP-611-489-ARiMR/1/z pn. „Zarządzanie Wymaganiami do systemów aplikacyjnych ARiMR. Obsługa Zgłoszeń Wymagań do Systemów Aplikacyjnych ARiMR” Agencja określiła poziomy, przy których poszczególne aplikacje będzie uznawać się za dostępne, i tak:

- 95% dla aplikacji: ZSZiK, IACSplus oraz GIS;
- 85% dla aplikacji SIZ;
- 98% dla aplikacji: PA, PZSIPplus oraz Portal IRZplus;
- 99% dla aplikacji eWnioskiPlus w okresie od 15 marca do 9 czerwca oraz 90% w okresie od 10 czerwca do 14 marca.

Takie same zapisy co do poziomów dostępności aplikacji znalazły się w załączniku nr 1B do umowy nr 41/DI/2019/2610.

W załącznikach nr 1B do obu umów określono również obowiązki wykonawców w zakresie sposobu monitorowania dostępności i wydajności systemu informatycznego. Zgodnie z określonym zakresem usługi, wykonawca odpowiedzialny był 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.

W ARiMR funkcjonuje stały monitoring aplikacji oraz zespół reagowania w tym obszarze. Za utrzymywanie określonych poziomów dostępności, wydajności oraz bezpieczeństwa systemu informatycznego, jak również za podejmowanie działań służących optymalizacji dla powyższych parametrów odpowiadają administratorzy ARiMR (zarówno w SIA jak i SI Agencji).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

System był monitorowany przez DI przy pomocy dedykowanego narzędzia. Monitoring i działania optymalizacyjne systemów polegają np. na dostosowaniu parametrów konfiguracyjnych elementów środowiska do zmieniających się uwarunkowań, jak i wprowadzaniu dużych zmian wpływających na infrastrukturę.

5.2.5. Badania opinii użytkowników systemów informatycznych

Badania ankietowe opinii użytkowników systemów informatycznych ARiMR przeprowadzane są w biurach powiatowych lub oddziałach regionalnych dwukrotnie podczas trwania umowy.

Pierwsze badanie zostało przeprowadzone w 2019 r., a uruchomienie kolejnego przewidziane jest na koniec 2022 roku. W odniesieniu do umowy nr 44/DI/2019/2610 (SIA) analiza i porównanie wyników z 2019 r. z poprzednim badaniem z 2017 r. wykazały, że „system zaczął pracować wydajniej, zmniejszeniu uległa liczba awarii przez co wzrosła liczba zadowolonych użytkowników (potwierdzenie w powtórnym badaniu opinii użytkowników z 2019 roku)”. Natomiast z powodu zbyt małej liczby odpowiedzi na ankietę niemożliwe było wyciągnięcie wniosków w ramach umowy nr 11/DI/2019/2610.

W wyniku ww. ankiet oraz rekomendacji zespołów Utrzymania ARiMR, a także Wykonawców w latach 2018–2022 wprowadzono 13 zmian w SIA oraz trzy zmiany w SI Agencja KI.

W ramach umowy nr 11/DI/2019/2610 nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych.

W ramach umowy nr 41/D1/2019/2610 wykonawcy naliczono dwie kary umowne na łączną kwotę 44,5 tys. zł. Rozliczenie nastąpiło w drodze kompensaty. Przyczyną naliczenia kar umownych było niedotrzymanie przez wykonawcę czasu reakcji (przekroczenie o 1 godzinę) w listopadzie 2019 r. oraz 44-dniowe opóźnienie w przekazaniu dokumentacji ujednoliconych za IV kwartał 2019 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była odpowiedź na pytanie czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo i skutecznie realizowała działania na rzecz informatyzacji służącej obsłudze pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy prawidłowo i skutecznie realizowano w ARiMR założenia przyjętej strategii w zakresie informatyzacji?2. Czy ARiMR prawidłowo prowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawców systemów informatycznych i podmiotów zapewniających ich utrzymanie i egzekwowała postanowienia umów?
Zakres podmiotowy	Kontrola została przeprowadzona w centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
Kryteria kontroli	Kontrolę ARiMR przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²⁶ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>Kontrola została przeprowadzona w okresie od 25 sierpnia 2022 r. do 21 października 2022 r.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i sformułowano jeden wniosek pokontrolny o podjęcie skutecznych działań zmierzających do realizacji koncepcji usamodzielnienia się Agencji poprzez zapewnienie efektywnej i sprawnej obsługi informatycznej pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.</p> <p>Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 21 października 2022 r. wniesiono jedno zastrzeżenie. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 1 grudnia 2022 r. zastrzeżenie zostało oddalone.</p> <p>Prezes ARiMR w odpowiedzi z 27 grudnia 2022 r. poinformowała, że zgodnie z przyjętą koncepcją, ARiMR dąży do realizacji celu, jakim jest uniezależnienie od podmiotów zewnętrznych w zakresie utrzymania, rozwoju i budowy systemów informatycznych. Jednym z elementów tych dążeń jest realizacja podjętej przez Kierownictwo ARiMR decyzji utworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej (spółki celowej) podległej bezpośrednio ARiMR. Celem tego rodzaju rozwiązania jest przede wszystkim zbudowanie w pełni zależnego, tj. nadzorowanego przez ARiMR, zespołu kompetencyjnego w obszarze IT.</p> <p>Według stanu na dzień 30 grudnia 2022 r. wniosek nie został zrealizowany.</p>

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

ZAŁĄCZNIKI

W związku z wydatkowaniem kwoty 35 275,7 tys. zł na utrzymanie zamiejscowej jednostki DI w Lublinie i niezrealizowaniem przez tę jednostkę celu, tj. przejęcia systemu SIA, Najwyższa Izba Kontroli przygotowuje zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	Halina Szymańska Prezes ARiMR od 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezes ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezes ARiMR od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek²⁷

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	W formie opisowej	<p>Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała działania na rzecz informatyzacji służącej obsłudze pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich, ale nie zawsze były one w pełni prawidłowe i skuteczne.</p> <p>Główne systemy informatyczne ARiMR, takie jak SIA służą do obsługi płatności bezpośrednich i obszarowych, platforma finansowo-księgowa EBS, OFSA służą do obsługi niektórych działań PROW 2014–2020 i hurtownia danych w zakresie utrzymania i rozwoju, a także część oprogramowania informatycznego przygotowywana dla nowej perspektywy finansowej 2023–2027, pozostają w dyspozycji podmiotów zewnętrznych.</p> <p>Wykonawcy zostali prawidłowo wyłonieni w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a Agencja prawidłowo zabezpieczyła interes zamawiającego w badanych umowach i egzekwowała postanowienia tych umów. W związku z umowami podpisanymi w latach 2018–2022 (I półrocze) z wykonawcami zewnętrznymi, na utrzymanie i rozwój aplikacji, Agencja poniosła wydatki w wysokości 160 223,8 tys. zł.</p> <p>Jedną z przyczyn nieskutecznej realizacji strategii IT i budowy własnych kompetencji w tym zakresie była duża fluktuacja pracowników Agencji zajmujących się procesem informatyzacji ARiMR. W latach 2018–2022 (I półrocze) zatrudniono w wydziałach DI 114 osób, a rozwiązało stosunek pracy 94 pracowników. Ponadto zmiany kadrowe dotyczyły również stanowisk kierowniczych ARiMR, w szczególności zastępcy Prezesa ARiMR nadzorującego DI oraz dyrektora DI. Zdaniem NIK, częsta fluktuacja kadr szczebla kierowniczego nie sprzyja zapewnieniu wdrożenia kompletnego, sprawnego i wydajnego systemu informatycznego do obsługi pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.</p> <p>W 2021 r. podjęto inicjatywę powołania spółki prawa handlowego w celu świadczenia na rzecz ARiMR usług w zakresie wsparcia informatycznego, wobec niepowodzenia budowy własnych kompetencji w oparciu o jednostkę zamiejscową DI w Lublinie.</p> <p>Na dzień zakończenia kontroli, tj. 21 października 2022 r., w ocenie NIK nieprzerwanie utrzymuje się wysoki stopień uzależnienia od wykonawców zewnętrznych.</p>	<p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawnym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzejęciu w całości systemu SIA przez jednostkę zamiejscową DI w Lublinie od wykonawcy zewnętrznego.</p>

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

²⁷ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸ i działa na podstawie ustawy o ARiMR oraz statutu²⁹.

Agencja
Restrukturyzacji
i Modernizacji
Rolnictwa

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ARiMR, Agencja jest państwową osobą prawną. Nadzór nad Agencją, na podstawie art. 3 ust. 1 tej ustawy sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi. W zakresie gospodarki finansowej nadzór na ARiMR do dnia 28 marca 2022 r. sprawował minister właściwy do spraw finansów publicznych³⁰.

Organem Agencji, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ARiMR jest Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi³¹.

Zgodnie z art. 9 ustawy o ARiMR 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ARiMR zadaniem Agencji jest wspieranie:

Zadania ARiMR

- 1) inwestycji w rolnictwie, rybołówstwie, przetwórstwie produktów rolnych oraz przetwórstwie ryb, skorupiaków i mięczaków;
- 2) przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich;
- 3) poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego;
- 4) powstawania i rozwoju grup producentów rolnych lub ich związków oraz spółdzielni rolników w rozumieniu ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników³² lub ich związków;
- 5) rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji w zakresie ekologii;

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 1323).

³⁰ Zmiana została wprowadzona art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw.

³¹ Do dnia 28 marca 2022 r. Prezes powoływany był przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zmiana została wprowadzona art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw.

³² Dz. U. poz. 2073.

- 6) kształcenia mieszkańców wsi uprawnionych do otrzymania kredytów na zasadach określonych w przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce;
- 7) zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich z gatunku bydło, owce, kozy, świnie lub konie;
- 8) realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i przetwórstwa produktów rolnych lub z WPR lub w zakresie objętym działem administracji rządowej – rybołówstwo lub Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Agencja realizuje ww. zadania zwłaszcza przez:

- 1) dopłatę do odsetek od kredytów bankowych;
- 2) częściową spłatę kapitału kredytu bankowego;
- 3) udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, określonych w planie finansowym;
- 4) udzielanie poręczeń spłaty kredytów studenckich zaciąganych na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce – w przypadku zadania, o którym mowa w ust. 1 pkt 6;
- 5) finansowanie lub udział w finansowaniu – w przypadku zadań, o których mowa w ust. 1 pkt 4, 5, 7 i 8 ustawy o ARiMR.

Agencja realizuje również następujące zadania:

- 1) dotyczące płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulacji rynków rolnych, rozwoju obszarów wiejskich oraz prowadzenia rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt, a także wykonywania innych czynności związanych z oznakowaniem bydła, owiec, kóz i świń;
- 2) powierzone na podstawie umów lub porozumień z instytucją zarządzającą w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju³³, w tym związane z realizacją sektorowego programu operacyjnego, zwłaszcza w zakresie dokonywania płatności na rzecz beneficjenta oraz dochodzenia należności z tytułu wypłaconych środków;
- 3) na rynkach produktów rolnych i żywnościowych mające na celu stabilizację tych rynków w ramach mechanizmów WPR;
- 4) w zakresie opracowania i upowszechniania informacji związanych z realizacją mechanizmów WPR i mechanizmów krajowych oraz innych mechanizmów na rynkach produktów rolnych i żywnościowych oraz warunków udziału w tych mechanizmach;
- 5) w zakresie wsparcia pszczelarstwa w ramach WPR;
- 6) w zakresie programów krajowych mających na celu pomoc państwa dla podmiotów sektora rolnego oraz sektora rybackiego i ich grup, prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem lub obrotem produktami rolnymi oraz produktami rybołówstwa, w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej lub dopuszczonymi tymi przepisami do uregulowania przez państwo członkowskie Unii Europejskiej;

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 260.

- 7) w zakresie administrowania obrotem z zagranicą towarami rolnymi w ramach WPR oraz towarami przetworzonymi nieobjętymi załącznikiem I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (towary z grupy non-aneks I), w szczególności przez:
 - a) wydawanie i rozliczanie pozwoleń na przywóz i wywóz,
 - b) wydawanie dokumentów wymaganych do naliczenia i wypłacenia refundacji wywozowych oraz naliczenia opłat wywozowych,
 - c) naliczanie i wypłacanie refundacji wywozowych i dopłat przywozowych,
 - d) nakładanie kar pieniężnych;
- 8) określone w przepisach dotyczących:
 - a) rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu,
 - b) grup producentów rolnych i ich związków,
 - c) organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych,
 - d) rynku cukru,
 - e) rynku mięsa,
 - f) rynku zbóż;
- 9) związane:
 - a) z udzielaniem dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany,
 - b) ze wspieraniem działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych w ramach WPR,
 - c) z realizacją działań „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, objętych Krajowym Programem Restrukturyzacji,
 - d) z przyznawaniem oraz wypłatą pomocy finansowej z tytułu realizacji działań w ramach programu dla szkół, o którym mowa w przepisach o organizacji niektórych rynków rolnych;
- 10) określone w przepisach ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich³⁴, w szczególności w zakresie prowadzenia Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich oraz nadzoru nad kołami gospodyń wiejskich.

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 rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, str. 1)³⁵. Agencja realizuje płatności w ramach WPR, w tym w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, wspólnej organizacji rynków rolnych, PROW 2014–2020 oraz wspólnej polityki rybołówstwa, w tym ramach PO RiM. Ponadto Agencja pełni funkcje instytucji wdrażającej systemu wsparcia bezpośredniego, większość działań PROW 2014–2020 i PO RiM, niektóre mechanizmy wspólnej organizacji rynków rolnych oraz instrumenty pomocy krajowej.

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2256, ze zm.

³⁵ 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.).

ARiMR prowadzi rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych (System IRZ), ewidencję producentów, system identyfikacji działek rolnych (LPIS) i danych przestrzennych GIS, rejestr uznanych organizacji charytatywnych i uprawnionych innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, rejestry grup i organizacji producentów i ich zrzeszeń, rejestr upoważnionych gwarantów oraz Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich.

Zapewnienie obsługi informatycznej ARiMR

W zakresie zapewnienia obsługi informatycznej 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 Agencji³⁶.

Zadania w zakresie budowy, rozwoju, modyfikacji, wdrażania i utrzymania systemów informatycznych realizuje Departament Informatyki. W szczególności DI realizuje zadania w zakresie:

- analizy i monitorowania procesów biznesowych realizowanych przez systemy informatyczne Agencji;
- tworzenia i aktualizacji strategii rozwoju informatyki w Agencji i realizacji poszczególnych zadań z niej wynikających;
- inicjowania, nadzorowania, koordynacji, dokumentowania i zamykania projektów informatycznych Agencji;
- tworzenia okresowych raportów statusów realizacji projektów;
- opracowywania standardów organizacyjnych dla systemów informatycznych i projektów informatycznych;
- monitorowania funkcjonowania systemów informatycznych;
- identyfikacji problemów występujących w trakcie funkcjonowania systemów oraz proponowanie działań zaradczych;
- planowania, budowy i utrzymania infrastruktury teleinformatycznej Agencji;
- nadzoru merytorycznego nad pracownikami Agencji w zakresie obsługi i administrowania systemami informatycznymi i współpracy z pracownikami oddziałów regionalnych i biur powiatowych, realizującymi zadania w zakresie funkcjonowania systemów informatycznych;
- zapewnienia ciągłości obsługi informatycznej Agencji, planowania i egzekwowania działań naprawczych, koordynacji prac w procesach eksploatacji systemów informatycznych;
- udzielania pracownikom Agencji wsparcia technicznego i serwisowego przy eksploatacji sprzętu i oprogramowania;
- wykonywania ogólnych i szczegółowych zasad polityki bezpieczeństwa systemów informatycznych;
- administrowania i prowadzenia bieżącej ewidencji sprzętu komputerowego i teletransmisyjnego, łączy telekomunikacyjnych oraz użytkowanego oprogramowania, w tym przestrzegania zasad jego licencjonowania;

³⁶ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Struktura-Obslugi-Platnosci-Bezposrednich>

ZAŁĄCZNIKI

- przygotowywania projektów umów dotyczących programów komputerowych i telekomunikacyjnych oraz wykonywania zadań merytorycznych wynikających z zawartych umów;
- prowadzenia bieżącej ewidencji zapotrzebowań sprzętu i oprogramowania oraz jej uwzględniania w planach inwestycyjnych;
- zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania systemów serwerów, baz danych, aplikacji, terminali, systemów katalogowych i bezpieczeństwa, systemów sieciowych i zarządzania oraz ich administrowania;
- obsługi i realizowania zakupów usług informatycznych w zakresie budowy systemów informatycznych;
- modyfikacji i tworzenia aplikacji oraz raportów niestandardowych;
- zarządzania wymaganiami do systemów informatycznych Agencji;
- współtworzenia, wdrażania i realizacji Planu Zapewnienia Ciągłości Działania Centrali Agencji w zakresie zapewnienia sprzętu komputerowego oraz dostępności systemów informatycznych.

W strukturze organizacyjnej DI został wyodrębniony m.in. wydziały analiz i weryfikacji oraz wydziały tworzenia oprogramowania w Warszawie oraz w Lublinie. Do ich zadań należy m.in.:

- tworzenie i wdrażanie wymagań dotyczących systemów aplikacyjnych, analizę wymagań biznesowych oraz systemowych, opracowywanie we współpracy z Biurem Projektów i Procesów dokumentacji wymagań;
- weryfikacja wymagań oraz analiza projektów realizowanych siłami własnymi oraz przez wykonawców zewnętrznych;
- wytwarzanie oprogramowania, czyli projektowanie, implementowanie i modyfikowanie aplikacji wytwarzanych siłami własnymi zgodnie zobowiązującymi standardami oraz naprawa i usuwanie wad w aplikacjach wytworzonych siłami własnymi;
- projektowanie, tworzenie, modyfikacją i optymalizacją systemów raportujących wykonanych siłami własnymi ARiMR, wyszukiwanie dane z baz źródłowych na prośbę departamentów merytorycznych.

Zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielanie zamówień publicznych realizuje Departament Prawny i Zamówień Publicznych ARiMR.

Zadania w zakresie nadzoru nad realizacją umów dotyczących systemów informatycznych realizuje DI. Obejmują one inicjowanie, nadzorowanie, koordynowanie, dokumentowanie i zamykanie projektów informatycznych, w tym obsługę i realizację zakupów usług informatycznych w zakresie budowy systemów informatycznych.

W dniu 17 października 2022 r. został podpisany akt notarialny powołujący spółkę Agro Aplikacje sp. z o.o. Podstawowym celem działalności spółki jest realizacja zadań polegających na zapewnieniu rozwoju systemów i rozwiązań teleinformatycznych służących realizacji zadań ARiMR w szczególności przez:

Powołanie spółki Agro Aplikacje sp. z o.o.

ZAŁĄCZNIKI

- 1) budowę systemów lub rozwiązań teleinformatycznych;
 - 2) rozbudowę lub unowocześnienie istniejących systemów lub rozwiązań teleinformatycznych;
 - 3) utrzymanie systemów lub rozwiązań teleinformatycznych;
- a także realizacja innych zadań określonych w ustawie o ARiMR.

Kapitał zakładowy spółki wynosi 10 000 tys. zł i dzieli się na 1000 równych i niepodzielnych udziałów. Wszystkie udziały zostały objęte przez ARiMR.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2157, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1775).
3. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2022 r. poz. 2001, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. z 2021 r. poz. 1542, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1234, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
8. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i przejściowego wsparcia krajowego (Dz. U. poz. 351, ze zm.).
12. 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.).
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.).

6.4. 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. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Henryk Kowalczyk

Warszawa, 05 kwietnia 2023 r.

Znak sprawy: WPR.wpk.510.22.2023

Telefon:

E-mail: Robert.SZozda@minrol.gov.pl

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji NIK o wynikach kontroli P/22/036 „Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa”.

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem z dnia 20 marca 2023 r. znak: KRR.430.007.2022, przekazuję poniżej stanowisko do Informacji NIK o wynikach kontroli P/22/036 „Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa” w zakresie wniosku „podjęcia, w ramach sprawowanego nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, działań koniecznych do zapewnienia efektywnej oraz sprawnej obsługi informatycznej pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.”.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnia podstawy prawne umożliwiające udzielanie pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich ze środków krajowych jak i środków pochodzących z UE.

Nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w zakresie pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich sprawują w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) poszczególne komórki organizacyjne, zgodnie z ich kompetencjami.

Komórki organizacyjne w MRiRW na bieżąco współpracują z ARiMR podczas całego procesu wdrożenia pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Współpraca

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
+48 22 250 01 18

kancelaria@minrol.gov.pl
www.gov.pl/rolnictwo

ta obejmuje nie tylko aspekty odnoszące się do merytorycznego zakresu pomocy, ale także kwestie organizacyjne i techniczne związane z udzielaniem i rozliczaniem pomocy. W ramach współpracy i nadzoru weryfikowane są np. terminy naboru pomocy, uwzględniając przy tym możliwości organizacyjne i techniczne ARiMR czy też prowadzony jest stały monitoring obsługi wniosków o przyznanie płatności składanych za pomocą aplikacji eWniosekPlus. Dodatkowo, także na podstawie cyklicznie otrzymywanych z ARiMR raportów, monitorowany jest stan wydatkowania środków pomocowych.

W toku prac nad wdrażaniem Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) sygnalizowana była ARiMR konieczność podjęcia działań naprawczych w systemach IT wykorzystywanych do naborów wniosków KPO (zapewnienie efektywnej oraz sprawnej obsługi informatycznej wnioskodawców/ostatecznych odbiorców wsparcia, podniesienie niezawodności systemów i wprowadzenie usprawnień przy zawieraniu umów drogą elektroniczną w formie dokumentowej).

Ponadto, w ramach nadzoru wystąpiłem do ARiMR z prośbą o podjęcie wszelkich starań w celu poprawy funkcjonowania aplikacji IRZPlus, po wejściu w życie ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. poz. 2727) i uruchomieniu nowego systemu teleinformatycznego obsługującego komputerową bazę danych. Zaleciłem ARiMR udzielanie zainteresowanym organom i podmiotom informacji na temat postępowania w celu uzyskania dostępu do aplikacji IRZPlus, sposobu składania zgłoszeń, wniosków i informacji. Ponadto zwróciłem się z prośbą o informowanie na bieżąco o postępie prac mających na celu przywrócenie pełnej funkcjonalności ww. systemu.

Mając powyższe na uwadze, informuję, że poleciłem komórkom organizacyjnym w MRiRW wzmocnienie działań nadzorczych nad ARiMR w zakresie obsługi informatycznej pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Henryk Kowalczyk
minister
/podpisano elektronicznie/