



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.002.03.2022

Pani
Halina Szymańska
Prezes Agencji Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa
ul. Poleczki 33
02-822 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/036 – Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 02-822 Warszawa, ul. Poleczki 33
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Postępowanie w celu wyłonienia wykonawców oraz egzekwowanie postanowień umów w zakresie informatyzacji ARiMR. 2. Realizacja strategicznych założeń przyjętych w zakresie informatyzacji ARiMR.
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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Katarzyna Wysocka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/17/2022 z 24 sierpnia 2022 r. 2. Joanna Szulowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/18/2022 z 24 sierpnia 2022 r. 3. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/19/2022 z 24 sierpnia 2022 r. 4. Artur Wachowiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/33/2022 z 3 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR, Agencja) realizowała działania na rzecz informatyzacji służącej obsłudze pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich, ale nie zawsze były one w pełni prawidłowe i skuteczne.

Główne systemy informatyczne ARiMR, takie jak SIA służący do obsługi płatności bezpośrednich i obszarowych, platforma finansowo-księgową EBS, OFSA służąca do obsługi niektórych działań PROW 2014–2020 i hurtownia danych HD BI, w zakresie utrzymania i rozwoju, a także część oprogramowania informatycznego przygotowywana

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

dla nowej perspektywy finansowej 2023–2027, pozostają w dyspozycji podmiotów zewnętrznych. 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.

Zgodnie z koncepcją opracowaną przez firmę zewnętrzną, Agencja podjęła decyzję o powołaniu w 2016 r. jednostki zamiejscowej Departamentu Informatyki (dalej: DI) w Lublinie. Jednostka ta miała usamodzielnąć Agencję od podmiotów zewnętrznych. W ciągu trzech lat od jej powołania (do 2019 r.) miało nastąpić przejęcie kluczowego systemu informatycznego – SIA, służącego głównie obsłudze płatności bezpośrednich i obszarowych. Jednostka zajmowała się tworzeniem aplikacji służących m.in. wybranych instrumentów pomocy krajowej lub PROW 2014–2020. Jednostka ta nie przejęła w całości systemu SIA, tym samym nie spełniła oczekiwań. W kontrolowanym okresie na utrzymanie zamiejscowej jednostki DI w Lublinie poniesiono wydatki w wysokości 35 275,7 tys. zł.

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.

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. 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. 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.

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.

Na dzień zakończenia kontroli, tj. 21 października 2022 r., w ocenie NIK nieprzerwanie utrzymuje się wysoki stopień uzależnienia od wykonawców zewnętrznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie postępowań 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. 7 wystąpienia pokontrolnego).

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-

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Agencja*KI na okres 47 miesięcy⁴ (dalej: postępowanie na SI-Agencja*KI) oraz postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Utrzymanie i rozwój systemu informatycznego HD BI”⁵ (dalej: postępowanie na HD BI).

Postępowanie na SI-Agencja*KI zostało wszczęte 10 sierpnia 2018 r. przez zamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁶. Do postępowania zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ (dalej: ustawa 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).

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 jedno umorzono⁸, jedno uwzględniono w części⁹ i jedno oddalono w całości¹⁰.

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.

(akta kontroli str. 2079-2122 pliki 372-427, 2475-2506, 2595-2596)

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).

(akta kontroli str. 2524-2587)

Postępowanie na HD BI zostało wszczęte 30 kwietnia 2021 r. przez zamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹¹. Do postępowania zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹², dalej: ustawa 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.

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.

(akta kontroli str. 2507-2523, 2588-2594)

⁴ 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.

⁵ Nr referencyjny: DPiZP.2610.41.2020. Celem zamówienia była poprawa jakości, efektywności i niezawodności funkcjonowania HD BI, sprostaniu potrzebom biznesowym oraz organizacyjnym, nadszereżeniu za zmieniającym się prawem stanowionym przez polskiego oraz unijnego prawodawcę oraz rozwojem technologicznym systemów podobnej klasy na świecie.

⁶ Nr ogłoszenia: 2018/S 153-351273.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁸ Dotyczy postanowienia Krajowej Izby Odwoławczej, dalej KIO, z 24 sierpnia 2018 r., sygn. akt 1690/18.

⁹ Dotyczy wyroku KIO z 8 lutego 2019 r. sygn. akt: KIO 92/19.

¹⁰ Dotyczy wyroku KIO z 12 marca 2019 r., sygn. akt: KIO 331/19.

¹¹ Nr ogłoszenia: 2021/S 087-225323.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.

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. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 2524-2587)

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 zgodnie 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.

(akta kontroli str. 2079-2122 plik 372-427, 2601-2607)

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 kłeskowych), 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.

(akta kontroli str. 2031, 2035-2054 pliki 001-032 oraz 371-427)

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 aplikacje¹³:

- ZSZiK (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli), której poszczególne moduły dotyczyły funkcjonalności obsługi m.in. wniosków o płatności bezpośrednio, 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;

¹³ 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.

- IACSplus – zawierającą funkcjonalności umożliwiające wprowadzanie i obsługę wniosków płaszczowych;
- 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.

(akta kontroli str. 2031, 2035-2054 pliki 428-448)

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

Dyrektor DAiK ARiMR wyjaśniła, że 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). Dyrektor DAiK ARiMR wyjaśniła również, że wartość szacunkowa zamówienia ma wpływ na budżety poszczególnych usług, nie ma zaś wpływu na wyceny usług realizowanych w ramach odrębnych zleceń. 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.

(akta kontroli str. 2035 pliki 372-373, 433 i 441, 2127, 2147, 2610-2611)

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).

W sprawie przyczyn nieuwzględnienia tych kosztów podczas szacowania pierwotnej wartości zamówienia Dyrektor DAiK ARiMR wyjaśniła, 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. Dyrektor DAiK wyjaśniła również, że 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;
- 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).

(akta kontroli str. 2138, 2160, 2611)

W pracach związanych z realizacją umowy nr 11/DI/2019/2610 ARiMR nie wykorzystywała kadry informatycznej w formule BL.

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 role analityka systemowego i architekta korporacyjnego.

Dyrektor DAiK wyjaśniła, że w ramach tej umowy pracownicy BL uczestniczyli w pracach związanych z weryfikacją wycen modyfikacji w modelu IFPUG 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 koncepcja 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.

(akta kontroli str. 2052-2055 pliki: 372-373, 433, 441, 2621-2622)

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.

(akta kontroli str. 2054 pliki 432, 2055 plik 438)

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 i akceptowała jego ostateczny kształt. W opiniowaniu PTA brały udział departamenty ARiMR zaangażowane w daną modyfikację lub zlecenie operacyjne oraz kierownik testów z ARiMR. Dyrektor DAIK ARiMR wyjaśniła, że PTA jest produktem wynikowym usług modyfikacji bądź zleceń operacyjnych, przygotowywanym przez wykonawcę, o ile jako kryterium odbioru oprogramowania zostały wskazane testy akceptacyjne.

(akta kontroli str. 2053 plik 387, 2055 plik 444)

Agencja miała 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 SZ;
- 98% dla aplikacji: PA, PZSIPplus oraz Portal IRZplus;
- 99% dla aplikacji eWniosekPlus 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.

System był monitorowany przez DI przy pomocy dedykowanego narzędzia.

Dyrektor DAiK wyjaśniła, że „w ARiMR istnieje stały monitoring aplikacji, jak i zespół reagowania w tym obszarze. Administratorzy ARiMR (zarówno w SIA jak i SI Agencji) odpowiadają za utrzymywanie określonych poziomów dostępności, wydajności oraz bezpieczeństwa systemu informatycznego, jak również za podejmowanie działań służących optymalizacji dla powyższych parametrów. Monitoring i działania optymalizacyjne systemów mają charakter ciągły i polegają np. na dostosowaniu parametrów konfiguracyjnych elementów środowiska do zmieniających się uwarunkowań jak i wprowadzaniu dużych zmian wpływających na infrastrukturę. (...) niektóre zmiany wymagają planowania w dłuższym okresie czasu (zabezpieczenie środków, dostosowanie terminu wdrożenia, przygotowanie wariantu, testy itd.)”.

W sprawie przeprowadzania przez ARiMR w biurach powiatowych lub oddziałach regionalnych badań opinii użytkowników systemów informatycznych Dyrektor DAiK wyjaśniła, że ankiety przeprowadzane są 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 zakresie SIA oraz trzy zmiany w SI Agencja.

(akta kontroli str. 2052 pliki 372-373, 2054-2044 pliki 433 i 441, 2622-2624)

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.

(akta kontroli str. 2152-2154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Agencja prawidłowo prowadziła postępowania o zamówienie publiczne oraz prawidłowo egzekwowała 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 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.

2. Realizacja strategicznych założeń w zakresie informatyzacji ARiMR

Opis stanu faktycznego

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 (dalej: Strategia IT 2014–2020);
- Strategia IT 2021–2025 ARiMR zatwierdzona przez Prezesa ARiMR 26 maja 2021 r. (dalej: Strategia IT 2021–2025).

(akta kontroli str. 55-121)

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 (zaktualizowana w grudniu 2017 r.). W dniu 12 stycznia 2018 r. Kierownictwo ARiMR zatwierdziło dokument „Kierunki zmian w IT ARiMR 2018–2020 i zmiany te również nie zostały wprowadzone do Strategii IT.

W sprawie przyczyn niedokonania aktualizacji Strategii IT 2014–2020 Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił, że dokument „Kierunki zmian w IT ARiMR 2018–2020” uszczegóławiał realizację strategicznych celów i wskazywał sposób i harmonogram ich osiągnięcia. Wyjaśnił również, że „[...] *Forma dokumentu i zasady jego zatwierdzania wynikały z decyzji ówczesnego kierownictwa ARiMR*”.

(akta kontroli str. 12-28, 538-580, 2672)

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.

(akta kontroli str. 64-65)

Z kolei w dokumencie „Kierunki zmian w IT ARiMR 2018–2020” 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. Ponadto w ww. Kierunkach wskazano zespoły powołane (lub planowane do powołania) w celu zarządzania ładem IT w ARiMR.

Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił „*Zespół ds. architektury, nie został powołany. Zadania zespołu zostały zaimplantowane w strukturze Biura Procesów i Projektów ARiMR poprzez powołanie stanowiska Architekta Korporacyjnego IT. Zespoły ds. klientów wewnętrznych oraz ds. portfela projektów nie zostały powołane. Realizacja zadań przypisanych do ww. zespołów została jednak zaadresowana poprzez powołanie ciała decyzyjnego w postaci Rady Projektów oraz przypisanie zadań operacyjnych do kompetencji Biura Procesów i Projektów ARiMR. Zespół ds. zmiany nie został powołany. Zadania zespołu zostały zaimplantowane w strukturze Departamentu Informatyki ARiMR poprzez powołanie stanowiska Kierownika Zarządzania Zmianą*”.

W sprawie wskazania niezrealizowanych celów strategicznych w Strategii IT 2014–2020 Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił, że „*cele strategii IT na lata 2014–2020 są kontynuowane, przy czym dla niektórych celów, został zmieniony sposób ich osiągnięcia*”.

Wyjaśnił, że np. projekt SNOP aktualnie realizowany jest poprzez budowę systemu CSOB, a modernizację systemu finansowo-księgowego EBS zastąpiono budową nowego systemu finansowo – księgowego.

W Strategii IT 2021–2025 wskazano, że w okresie realizacji Strategii IT, planowany jest rozwój i utrzymanie oprogramowania tworzonego przy pomocy własnego zasobu kadrowego. Ponadto założono, że do 2023 r. nastąpi wdrożenie m.in. Centralnego Systemu Obsługi Beneficjenta (CSOB, platforma obsługi wszystkich wniosków w pełnym zakresie - platforma workflow), Platformy Usług Elektronicznych (zintegrowany internetowy system obsługi beneficjenta), Zintegrowanego Systemu Kontroli (ZSK) łącznie z Aplikacją Mobilną wspierającą kontrolę na miejscu, Rejestru Podmiotów (baza beneficjentów Agencji). Strategia IT 2021–2025 wskazywała również, że po zakończeniu procesu budowy i wdrażania ww. systemów nastąpi przejmowanie od dostawców zewnętrznych systemów dedykowanych dla Agencji (w tym 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 wskazano:

- opóźnienia przy wyłonieniu wykonawców w ramach przygotowywanych 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, odpowiedniej infrastruktury sprzętowej.

Jak wynika z protokołu posiedzenia Kierownictwa ARiMR w dniu 9 sierpnia 2022 r., Zastępca Prezesa ARiMR (nadzorujący DI) przedstawił przesłanki do aktualizacji Strategii IT 2021–2025, w tym niższy niż oczekiwany procent zaawansowania projektów realizowanych w oparciu o zasoby własne Agencji „ze względu na znaczącą redukcję zasobów IT”, dłuższy niż zakładano czas 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. Jak wynika z ww. protokołu podjęto decyzję, że Strategia IT 2021–2025 powinna zostać zaktualizowana.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 21 października 2022 r. Strategia IT nie została zaktualizowana.

(akta kontroli str. 45, 52, 101, 2395-2423, 2672-2673)

W ramach prowadzonej w ARiMR analizy ryzyk, od I kwartału 2018 r. identyfikowano problemy z zapewnieniem odpowiedniej liczby kadr IT. 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 i zatrudnienia, możliwości regulacji płacowych lub motywacji płacowej.

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.

(akta kontroli str. 1804-2028, 2674)

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

- 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; 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 NASK¹⁴, 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 dziedzinowych 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 realizowane siłami własnymi 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.);

¹⁴ EZD-RP to projekt realizowany przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy (NASK) w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020. EZD-RP ma się stać jednolitym narzędziem administracji publicznej.

- 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 systemów jak ZSIK, 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 dziedzicznych ARiMR oraz optymalizację procesów sprawozdawczości i raportowania (planowane wdrożenie w 2025 r.).

(akta kontroli str. 511-514, 767, 1801, 2456 pliki 001-002)

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.

(akta kontroli str. 506, 508 plik 001)

W kontrolowanym 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-wniosków o płatności w ramach działań inwestycyjnych i premiowych PROW 2014–2020; Portal IRZplus umożliwiający posiadaczom zwierząt gospodarskich składanie w formie elektronicznej zgłoszeń zdarzeń zwierzęcych do Systemu IRZ; PZSIPplus zarządzający systemem informacji przestrzennej; ZSIK obsługujący wnioski o płatności bezpośrednie kontrole na miejscu, w tym typowanie do kontroli;

- EBS – platforma finansowo-księgowo 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.

(akta kontroli str. 508 plik 001, 2160, 2162)

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. 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 warrozą produktami leczniczymi,
- I.6.5 pomoc na odbudowę i poprawę wartości użytkowej pszczół.

Pozostałe interwencje będą sukcesywnie (w korelacji z terminami naborów) udostępniane w ramach Usługi Modyfikacji.

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

W sprawie wykonania CSOB przez wykonawcę zewnętrznego Prezes ARiMR wyjaśniła: „Aktualnie ARiMR nie posiada ani wystarczających kompetencji wewnętrznych w zakresie oprogramowania powiązanego bezpośrednio z obsługą workflow, ani możliwości zatrudnienia specjalistów o takich kwalifikacjach. Budowa tak dużego systemu jakim jest CSOB nie była więc możliwa siłami własnymi IT ARiMR i w związku z powyższym, zdecydowana większość prac realizowana jest w ramach kontraktu z firmą zewnętrzną. Planowane jest, aby rozwój i utrzymanie tego systemu (po zakończeniu obowiązującej umowy) był kontynuowany przez powstałą spółkę Agro Aplikacje Sp. z o.o.”.

Ponadto Prezes ARiMR wyjaśniła, że „Wdrożenie CSOB umożliwi realizację całego procesu: od złożenia wniosku do wypłaty środków w oparciu o usługi cyfrowe oraz dokumentację w formie elektronicznej (wyeliminowanie dokumentów w wersji papierowej w całym procesie obsługi wniosków). Pozwoli to przede wszystkim na terminowe uruchomienie naborów, weryfikację wniosków oraz realizację wypłat we wszystkich obsługiwanych przez ARiMR interwencjach Planu Strategicznego. Ponadto system umożliwi budowanie przez ARiMR nowych procesów na bazie zdefiniowanego jednolitego Biznesowego Procesu Głównego BPM (Załącznik A2.1 do Umowy Wdrożeniowej), który został stworzony z myślą o ujednoczeniu ścieżki procesowej dla maksymalnej liczby programów obsługiwanych przez ARiMR. Powyższe oznacza, że wykorzystując dostarczoną przez wykonawcę funkcjonalność, docelowo ARiMR będzie mógł sam definiować kolejne procesy dla nowych programów, a w przypadku braku możliwości ich obsługi na bazie Procesu Głównego, tworzone będą przez wykonawcę zmiany dla wybranych podprocesów”.

(akta kontroli str. 2665-2666)

Na dzień 30 czerwca 2022 r. ARiMR dysponowała 31 aplikacjami i systemami informatycznymi wykonanymi i modyfikowanymi lub utrzymywanymi siłami własnymi. Aplikacje te dotyczyły m.in. inicjatyw strategicznych, takich jak: PI, PUE, Rejestr Podmiotów, ZSK.

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".

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, Zintegrowany System Kontroli, PUE, LIDER.

(akta kontroli str. 506, 508 pliki 001 i 002, 1801-1803)

Na posiedzeniu Kierownictwa ARiMR 19 marca 2018 r. podjęto decyzję o budowie aplikacji przeznaczonej do obsługi wsparcia krajowego z planowanym zakończeniem prac na sierpień 2019 r. Prezes ARiMR wyjaśniła, że po przeprowadzonej analizie zasadności dalszej realizacji projektu zostało on wstrzymany 5 marca 2021 r. 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 biznesowego) i tym samym nie było zasadne jego produkcyjne wdrożenie, a także ze względu na planowaną inicjatywę CSOB. Wyjaśniła również, że „*Dodatkową korzyścią zakończenia projektu ZSPK w tej fazie było przesunięcie zasobów (programiści, analitycy, testerzy itd.) do innych kluczowych projektów np. ZSK*”.

(akta kontroli str. 1114-1115, 2659)

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.

W sprawie długości czasu procedowania ww. zgłoszenia wymagania Prezes ARiMR wyjaśniła: „*Wybór wariantu był przedmiotem wielu dyskusji w komórkach organizacyjnych i na poziomie kierowniczym. Rozważano między innymi realizację w wariantach:*

a) *Budowa siłami własnymi DI - Formularz wniosku osadzony na ePUAP;*

b) *Budowa siłami własnymi DI;*

c) *Zlecenie budowy 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 i sfinansowaniu tego zlecenia z Pomocy Technicznej PROW 2014–2020 (...).

(akta kontroli str. 1114-1115, 2659)

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:

- 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.”.

(akta kontroli str. 45, 1788, 1801-1803)

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 dofinansowanie kosztów zbioru, transportu i utylizacji padłych zwierząt gospodarskich (UTYLIZATOR), wnioski o finansowanie pomocy składane były w formie tradycyjnej.

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

(akta kontroli str. 506, 508 pliki 001 i 002, 1801-1803, 2456 plik 002, 1161-1197, 1114-1160)

Zgodnie z opracowaniem pn. „ARiMR Koncepcja utworzenia w Lublinie jednostki IT”, przygotowanym dla ARiMR w 2016 r. przez podmiot zewnętrzny, założono, że docelowo jednostka ta, po przydzieleniu jej zadań i zwiększeniu zasobów kadrowych, przejmie zadania dotychczas realizowane przez wykonawców zewnętrznych, w tym planowano, że w ciągu trzech lat będzie w stanie zapewnić ARiMR rozwój i utrzymanie kluczowego systemu SIA.

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.

W sprawie nieprzejęcia dalszego zakresu usług utrzymania i rozwoju SIA Prezes ARiMR wyjaśniła: „(...) system SIA jest największym i kluczowym systemem IT ARiMR, którego obsługa wymaga zaangażowania i dodatkowego zatrudnienia specjalistów IT. Brak możliwości poszerzenia kadry o specjalistów z zakresu IT, spowodowany sytuacją na rynku pracy (szczególnie w obszarze IT) spowodował brak możliwości dalszej rozbudowy

składu osobowego zespołów w Lublinie i Warszawie. W konsekwencji uniemożliwiło to osiągnięcie celu oraz przejęcie utrzymania kolejnych grup systemu SIA. Między innymi, ze względu na powyższe ograniczenia ARiMR, podjęto decyzję o powołaniu Spółki. Informacje w tym zakresie zawiera przekazana Ekspertyza dotycząca utworzenia przez ARiMR spółki kapitałowej KPMG. Poza tym, Raport KPRM zaleca, aby proces przejęcia SIA miał charakter hybrydowy tzn. zasoby własne w połączeniu z usługami zamawianymi od podmiotów komercyjnych.”

(akta kontroli str. 225, 2660, 2668)

W sprawie dotychczasowego nieprzejęcia 19 aplikacji wytworzonych i utrzymywanych przez wykonawców zewnętrznych, Prezes ARiMR wyjaśniła: „ARiMR podtrzymuje kierunek działań zmierzający do zmniejszenia uzależnienia od wykonawców zewnętrznych, w szczególności likwidację tzw. vendor lock, czego dowodem jest powołanie spółki Agro Aplikacje Sp. z o.o. ARiMR w głównej mierze skupiła się do tej pory 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 do obsługi wniosków pomocowych dla zakładów utylizacyjnych w zakresie dofinansowania kosztów utylizacji padłych zwierząt gospodarskich oraz systemu R_Podmioty (skupiającego rejestry: ewidencji producentów, KGW, podmiotów wykluczonych, grup i organizacji producentów). Wszystkie systemy ARiMR podlegają nieustannym modyfikacjom w związku ze zmianami legislacyjnymi i pojawiającymi się nowymi zadaniami stawianymi ARiMR. W przypadku dużych i wielomodułowych aplikacji, tj. systemy SIA, OFSA, czy EBS, wymagana liczebność zespołów zdolnych do przejęcia kompetencji od wykonawcy zewnętrznego jest w każdym z tych przypadków co najmniej kilkudziesięcioosobowa. Powiązane jest to wprost ze stopniem złożoności tych aplikacji i wymogami SLA usługi utrzymaniowej oraz rozwojowej. Ze względu na ograniczenia ilościowe zespołów informatycznych jakimi dysponuje ARiMR oraz występujące bariery powiększania składu zespołu IT ARiMR (obecna sytuacja na rynku pracy w obszarze IT), przejmowanie systemów zostało ograniczone do usług utrzymaniowych (Usługi grupy G1 i G2). Usługa budowy, modyfikacji oraz utrzymania systemów będzie sukcesywnie przekazywana Spółce IT w zakresie wstępnie przedstawionym w dokumencie Ekspertyza dotycząca utworzenia przez ARiMR spółki kapitałowej. Aktualnie dla zapewnienia ciągłości działania systemów oraz prawidłowej realizacji zadań nałożonych na ARiMR, ogłoszone zostały postępowania przetargowe na zakup usług rozwoju i utrzymania systemów HD BI (postępowanie zakończone), SIA, OFSA i EBS, jako kontynuacja obecnie obowiązujących Umów. Przyjęte założenia są zgodne z rekomendacjami zawartymi w raporcie KPRM”.

(akta kontroli str. 1029-1044, 2666-2667)

Na podstawie zawartego porozumienia Prezes Agencji i Minister Cyfryzacji podjęli współpracę w zakresie analizy zasobów IT ARiMR oraz rekomendacji w zakresie strategii rozwoju systemów IT ARiMR.

Efektom prac był m.in. Raport – AIP ARiMR Architektura Korporacyjna w ARiMR oraz w obszarze rolnictwa przygotowany przez Departament Architektury Informatycznej 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.

Prezes ARiMR wyjaśniła m.in., że 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 uwzględniają wytyczne określone w dokumentach strategicznych państwa, w tym m.in. w Programie

Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Wyjaśniła również że w związku z koniecznością wdrożenia nowej perspektywy finansowej (2023–2027), uznano, że w strategii rozwoju systemów informatycznych ARiMR konieczne jest uwzględnienie założeń i standardów opracowanych w zakresie informatyzacji Państwa, co – zdaniem Prezesa ARiMR – zapewni kompatybilność systemów ARiMR z systemami wdrażanymi na poziomie ogólnokrajowym.

(akta kontroli str. 227, 233 plik 001-002, 2661-2664, 2668, 2674)

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.

(akta kontroli str. 366-369, 2446)

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

(akta kontroli str. 174, 2443-2444)

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.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że „(...) Zagrozeniem jest 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/modyfikacji systemów. W celu mitygacji ww. skutków, ARiMR i Ministerstwo Rolnictwa prowadzi intensywną bieżącą współpracę mającą na celu przygotowanie wytycznych dotyczących zasad wdrożenia poszczególnych interwencji”.

(akta kontroli str. 2664-2665, 2688)

Zarządzeniem Nr 109/2020 Prezesa ARiMR z 4 września 2020 r. została powołana Rada Projektów ARiMR, którą odwołano zarządzeniem Nr 154/2020 z 15 grudnia 2020 r.

Prezes ARiMR wyjaśniła, że mając na uwadze skład Rady Projektów (członkowie Kierownictwa), a także cyklicznie odbywające się posiedzenia kierownictwa, zapewniona jest koordynacja przepływu informacji umożliwiająca nadzór nad działaniami w obszarze Zarządzania portfelem projektów w ARiMR. W związku z powyższym Prezes ARiMR nie widział zasadności w dalszym funkcjonowaniu Rady Projektów.

(akta kontroli str. 359 plik 013-014, 2630)

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 była „konieczności umożliwienia 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.

W dniu 22 marca 2022 r. Prezes ARiMR powołała Zespół ds. utworzenia spółki prawa handlowego w celu świadczenia na rzecz ARiMR usług w zakresie wsparcia informatycznego. Celem powołania Zespołu i jego zadania były tożsame z celem i zadaniami zespołu powołanego 27 stycznia 2021 r. W skład Zespołu weszło 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 (dalej DAiK), 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.

Prezes ARiMR wyjaśniła m.in., że przesłankami powołania Zespołu były potrzeba wykorzystywania formy spółki prawa handlowego do realizacji zadań Agencji oraz konieczność rozpoczęcia prac mających na celu realizację tej idei. Wyjaśniła również, że z dniem 22 marca 2022 r. skład Zespołu powołanego w dniu 27 stycznia 2021 r. został rozszerzony, a związku z podpisaniem aktu założycielskiego spółki Agro Aplikacje sp. z o.o. zespół został rozwiązany.

W sprawie przyczyn nieprotokołowania prac Zespołu, Prezes ARiMR wyjaśniła, że „Spotkania Zespołu powołanego w dniu 27 stycznia 2021 r., którego skład osobowy zaktualizowany został pismem z dnia 22 marca 2022 r., nie były protokołowane zgodnie z dokumentami dotyczącymi powołania zespołu. Były to spotkania organizacyjne, na których ustalano stopień i zakres zaangażowania poszczególnych Departamentów, których przedstawiciele byli członkami Zespołu, w prace nad utworzeniem spółki. Transparentność działania i dokumentowanie realizowanych czynności została zapewniona poprzez dokumentowanie czynności przez realizujące je Departamenty. Za brakiem potrzeby protokołowania spotkań przemawia okoliczność, że podział zadań w Zespole przy utworzeniu Spółki odpowiada kompetencjom poszczególnych Departamentów wynikającym z Regulaminu Organizacyjnego ARiMR. Ponadto nie było przypadku, aby któryś z Departamentów bądź członków Zespołu, kwestionował lub odmiennie interpretował przebieg spotkań i zapadłe na nich ustalenia organizacyjne.”

W sprawie realizacji zadań nałożonych na ww. Zespoły, Prezes ARiMR wyjaśniła: „W dniu 17 października 2022 r. podpisano akt założycielski spółki Agro Aplikacje sp. z o.o., co oznacza, iż zadania, które zostały postawione przed przedmiotowym Zespołem zostały wykonane. (...) Pozostała dokumentacja przygotowana przez Zespół jest w formie projektów, które na chwilę obecną nie zostały jeszcze zweryfikowane i podpisane przez Zarząd Spółki”.

(akta kontroli str. 220-224, 510, 2628-2629)

W dniu 12 lutego 2021 r. Prezes ARiMR przekazała Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowany przez Agencję projekt ustawy o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji. 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.

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.¹⁵

(akta kontroli str. 226, 2316, 2439 pliki 001-022)

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.

Prezes wyjaśniła, m.in. że „(...) Możliwość powołania spółki informatycznej została wprowadzona w Ustawie z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych (Dz. U. 2022 poz. 646). Strategia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na lata 2021–2027 jest dokumentem nadrzędnym w zakresie wskazania horyzontalnych celów funkcjonowania

¹⁵ Dz. U. poz. 646.

ARiMR, w której określono cztery cele strategiczne na lata 2021–2027. Prowadzone działania zmierzające do powołania spółki przyczynią się do realizacji ww. celów strategicznych, dlatego też zadanie to zostało ujęte w Strategii IT na lata 2021–2025. Zgodnie z przyjętymi założeniami aktualizacja lub zmiany w Strategii ARiMR są wprowadzane w przypadku istotnych zmian regulacji prawnych dotyczących działalności ARiMR, co miało miejsce w 2017 r. i związane było z przejściem w od 1 września 2017 r. wszystkich zadań Agencji Rynku Rolnego w ramach mechanizmów rynkowych. Od tej daty ARiMR została jedyną agencją płatniczą w Polsce dla środków unijnych. Zwiększenie zakresu działań spowodowało konieczność dostosowania struktury i systemu zarządzania ARiMR do liczby i sposobu realizacji instrumentów pomocowych, jak i ich kontroli. Zmiana ta skutkowała aktualizacją Strategii ARiMR na lata 2016–2020. Reasumując, informacja o powołaniu spółki zostanie uwzględniona w Informacji z realizacji celów strategicznych w 2022 r., w ramach corocznego przeglądu realizacji celów strategicznych ARiMR.”

(akta kontroli str. 29-54, 113, 2629)

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. i przekazała jednocześnie projekt aktu założycielskiego.

(akta kontroli str. 2631)

Agencja, 27 kwietnia 2021 r. ARiMR podpisała umowę z podmiotem zewnętrznym na opracowanie „Ekspertyzy dotyczącej utworzenia przez ARiMR Spółki kapitałowej”. Ekspertyza ta została przekazana Agencji 16 czerwca 2021 r. Wydatki ARiMR poniesione na jej opracowanie wyniosły 158,1 tys. zł.

Prezes ARiMR wyjaśniła min., że „(...) ze względu na skomplikowany i specyficzny zakres procesu, jakim jest powołanie takiej spółki i brak wystarczających kompetencji po stronie ARiMR, zasadne było, aby analizę sporządziła zewnętrzna, profesjonalna firma specjalizująca się w tego typu usługach. W tym celu podpisano umowę z firmą KPMG na opracowanie ekspertyzy.”

W powyższej ekspertyzie wskazano 11 ryzyk kluczowych 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.

W DI utworzone zostało samodzielne stanowisko pracy – Pełnomocnik ds. Spółki, na podstawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DI zatwierdzonego przez Prezesa ARiMR 24 kwietnia 2022 r. Dnia 27 czerwca 2022 r. w Biurze Prezesa również wyodrębniono samodzielne stanowisko pracy – Pełnomocnik ds. Spółki.

Do głównych zadań Pełnomocnika ds. Spółki w DI należało m. in. prowadzenie działań w celu powoływania spółki informatycznej Agencji, zbieranie danych i tworzenie okresowych raportów w zakresie (zarządzania lub oceniania) współpracy ARiMR i spółki, a także

opracowanie zasad współpracy spółki z innymi podmiotami (jednostkami podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Do głównych zadań Pełnomocnika ds. Spółki w BP należało m.in. prowadzenie działań w celu powołania spółki, zbieranie danych i tworzenie okresowych raportów w zakresie współpracy ARiMR i Spółki, a także opracowanie zasad współpracy Spółki z jednostkami podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Pełnomocnik ds. Spółki zatrudniony był w okresie od 26 stycznia 2022 r. do 31 maja 2022 r. w DI, a następnie w okresie od 30 czerwca 2022 r. do 18 października 2022 r. w Biurze Prezesa ARiMR.

(akta kontroli str. 230 plik 001, 359 plik 007, 2157 pliki 001-002, 2316, 2629-2630, 2653)

W dniu 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.

(akta kontroli str. 226, 518 plik 001-002, 2630)

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 utworzono 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.

Średnioroczny stan zatrudnienia w DI ogółem w etatach wyniósł: w 2018 r. – 131, w 2019 r. – 126, w 2020 r. – 131, w 2021 r. – 153 i w I półroczu 2022 r. – 155. 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.

(akta kontroli str. 227-228, 359 pliki 007-012)

Na działalność 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.

(akta kontroli str. 228, 385, 2453)

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.

(akta kontroli str. 175)

Agencja w kontrolowanym okresie korzystała z usług specjalistów informatycznych w formule body-leasing (dalej: 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.

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.

W sprawie przyczyn wzrostu liczby osób świadczących usługi BL i wzrostu wydatków z tego tytułu Z-ca Dyrektora DAiK wyjaśnił, że *„Wzrost liczby osób pozyskiwanych w ramach umowy body leasing wynika ze zwiększonego zakresu prac zleczanych do realizacji wewnątrz ARiMR poprzez budowanie wewnętrznych zespołów, w których brakujące kompetencje ARiMR uzupełniane są przez specjalistów body leasing zamiast zlecenia prac, jako zamówienia produktu firmom zewnętrznym. Rozwiązanie to skraca czas budowy zespołu projektowego, co pozytywnie wpływa na terminy samego projektu. Wzrost wynika także z sytuacji na rynku IT – wzrostu kosztów oraz trudności w pozyskaniu specjalistów IT w formie zatrudnienia w ARiMR. Ponadto liczba wynajmowanych specjalistów jest dostosowywana do zapotrzebowania 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.).

(akta kontroli str. 230 plik 013-027, 2446, 2448-2452, 2696-2697, 2700, 2706-2707)

W zakresie definiowania wymagań wobec systemów IT, badaniem objęto dwa zgłoszenia wymagań złożone celem modyfikacji systemów informatycznych¹⁶, tj. zgłoszenie z 20 maja 2021 r.¹⁷ dotyczące AUREA - Transfer wiedzy i innowacje¹⁸ (dalej: ZW AUREA – TWI) oraz zgłoszenie z 15 lutego 2022 r.¹⁹ dotyczące Hurtowni Danych Business Intelligence²⁰ (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.

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 funkcyjnych²¹.

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.

(akta kontroli str. 2457-2474)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzejęciu w całości systemu SIA przez jednostkę zamiejscową DI w Lublinie od wykonawcy zewnętrznego. Zgodnie z koncepcją opracowaną przez firmę zewnętrzną, Agencja podjęła decyzję o powołaniu w 2016 r. jednostki zamiejscowej DI w Lublinie. Jednostka ta miała usamodzielnąć Agencję od podmiotów zewnętrznych. W ciągu trzech lat od jej powołania (do 2019 r.) miało nastąpić przejęcie kluczowego systemu informatycznego – SIA, służącego głównie obsłudze płatności bezpośrednich i obszarowych. Jednostka zajmowała się tworzeniem aplikacji służących m.in. wybranym instrumentów pomocy krajowej lub PROW 2014–2020.

¹⁶ Wymagania w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa, architektury, wydajności oraz integracji z innymi systemami, zostały określone i przetestowane na etapie wdrażania i uruchamiania systemów IT.

¹⁷ Wymaganie obejmowało utworzenie formatek dla poddziałań lub działań w ramach PROW 2014–2020, walidację na polach tych formatek, wypracowanie mechanizmu generowania raportów ad hoc z bazy danych oraz wypracowanie mechanizmu migracji z tabel Excel.

¹⁸ 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.

¹⁹ Wymaganie obejmowało przygotowywanie sprawozdań dotyczących PROW 2014–2020 na podstawie danych z Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR, zaimplementowanych do systemu HD BI.

²⁰ System HD BI służył celom analityczno-raportowym dotyczącym m.in. płatności bezpośrednich oraz działań obszarowych w ramach PROW 2014–2020.

²¹ Punkty funkcyjne to umowne jednostki rozliczeniowych odzwierciedlających złożoność wykonania modyfikacji, których szczegółową strukturę opisano w umowie z wykonawcą.

Jednostka ta nie przejęła w całości systemu SIA, tym samym nie zapewniła ARiMR rozwoju oraz utrzymania tego systemu. Rozpoczęte zatem w 2016 r. działania w tym zakresie wciąż są niezakończone. W kontrolowanym okresie na utrzymanie zamiejscowej jednostki DI w Lublinie poniesiono wydatki w wysokości 35 275,7 tys. zł. Zdaniem NIK musi nastąpić optymalizacja działań Agencji w celu zapewnienia efektywnej i sprawnej obsługi informatycznej oraz niezależności od wykonawców zewnętrznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Agencja realizowała założenia przyjętych Strategii w zakresie informatyzacji, jednak nie były w pełni prawidłowe i skuteczne. Pomimo wprowadzenia kierunków zmian w procesach IT na latach 2018–2020 nie dokonano aktualizacji Strategii IT 2014–2020. Do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano również Strategii IT 2021–2025 pomimo niższego niż oczekiwano stopnia zaawansowania projektów realizowanych w oparciu o zasoby własne Agencji, dłuższego niż zakładano czasu trwania procedury przetargowej (np. CSOB) oraz opóźnień podmiotów zewnętrznych m.in. w realizacji projektu EZD RP w zakresie dostosowania architektury tego rozwiązania do potrzeb Agencji.

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

Nieskutecznie jednak prowadzono działania mające na celu usamodzielnienie się Agencji od wykonawców zewnętrznych. Kluczowe systemy IT takie jak SIA, OFSA, HD BI były utrzymywane i rozbudowywane przez wykonawców zewnętrznych. Koncepcja przejścia tych systemów przez powołaną w 2016 r. jednostkę zamiejscowa 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 fluktuacja kadr szczebla kierowniczego nie sprzyjała zapewnieniu wdrożenia kompletnego, sprawnego i wydajnego systemu informatycznego do obsługi pomocy finansowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich.

Należy zauważyć, że do obsługiwanych do 30 czerwca 2022 r. 136 mechanizmów i działań wspierających rolników, zarówno z budżetu Unii Europejskiej jak i z budżetu krajowego, jedynie w jedenastu przypadkach wdrożono e-wnioski, co oznacza dopiero w dalszej perspektywie osiągnięcie 100% elektronicznej obsługi wniosków przez ARiMR.

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 21 października 2022 r.

Kontroler
Katarzyna Wysocka
Doradca ekonomiczny

/-/

Kontroler
Artur Tomaszewski
specjalista kp.

/-/

Kontroler
Artur Wachowiak
specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Marek Adamiak

/-/

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1. zastąpienie na str. 3 – w wierszu piątym od dołu strony, treści „już na str. 7” treścią „na str. 13”;
2. zastąpienie na str. 18 – w wierszu 21 od dołu strony, roku „2022” rokiem „2023”.

Kontroler
Katarzyna Wysocka
doradca ekonomiczny

/-/

Warszawa, 23 listopada 2022 r.