

MECHANIZMY KONTROLNE STOSOWANE W OCENACH WYKORZYSTYWANIA FUNDUSZY EUROPEJSKICH DLA ROLNICTWA W POLSCE

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej polscy producenci rolni mają możliwość ubiegania się o środki finansowe poprzez wdrażane programy pomocowe. Rolnicy składają wnioski o przyznanie pomocy, które oceniane są pod względem formalnym oraz ekonomicznym. Dzięki takiej weryfikacji wsparcie otrzymują ci wnioskodawcy, którzy spełniają wymagania wynikające z założeń programowych. Po przyznaniu pomocy gospodarstwa podlegają kontrolom, które ujawniają nieprawidłowości w wykorzystywaniu środków pochodzących między innymi ze środków Unii Europejskiej. Publikacja zawiera krótką charakterystykę podstawowych programów pomocowych, wskazanie nieprawidłowości oraz propozycję możliwości ograniczenia ilości popełnianych błędów

Wstęp: Rolnictwo jest niezwykle istotnym sektorem gospodarki polskiej i światowej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej poziom wsparcia dla rolników został znacznie zwiększony. Zmieniona została forma pomocy, która obecnie ma zachęcać do rozwoju aktywnych rolników chcących zwiększyć konkurencyjność swojego gospodarstwa, a co za tym idzie sektora rolniczego. Jak wiadomo aby proces unowocześniania polskiego rolnictwa przebiegał prawidłowo powinien odbywać się na wszystkich szczeblach tj. w każdym gospodarstwie, w każdej gminie i w każdym województwie. Ze względu na duże zróżnicowanie polskiego rolnictwa konieczne było wprowadzenie sprawnego systemu wsparcia obszarów wiejskich i powołanie do funkcjonowania odpowiednich jednostek, aby sprawiedliwie i możliwie w jak najkrótszym czasie rozdysponować fundusze przeznaczone z Unii Europejskiej oraz Budżetu Państwa [1,2].

Jedną z kluczowych instytucji wspierających przemianę i rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W 1994 roku została wyznaczona przez Rząd RP do pełnienia roli akredytowanej agencji płatniczej. Do dziś pełni funkcję instytucji wdrożeniowej i agencji płatniczej dla programów i systemów wsparcia finansowanych ze źródeł unijnych i krajowych. Utworzona została w celu podniesienia jakości i nowoczesności polskiego rolnictwa. Jej zadaniem jest zminimalizowanie różnic występujących na obszarach wiejskich w naszym kraju. Głównymi beneficjentami działań realizowanych przez ARiMR są rolnicy, mieszkańcy wsi, przedsiębiorcy i samorządy lokalne. ARiMR udziela też pomocy podmiotom z sektora rybackiego.

Zgodnie z wymaganiami UE stawianymi państwom członkowskim w Polsce opracowany został trzyletni program Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, który zawierał działania wspierające zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Obrane zostały w nim dwa strategiczne cele, które miały na celu poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Priorytetem PROW 2004-2006 były aspekty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe (ekologiczne) [3].

Kontynuacją PROW 2004-2006 jest PROW 2007-2013. Instrumenty PROW 2007-2013 zostały podzielone na 4 osie, z których każda obejmuje określoną grupę działań: [4,5]. Realizacja działań uruchomionych w ramach PROW 2007-2013 miała przyczynić

się do przyspieszenia tempa rozwoju gospodarstw rolnych w Polsce. Podjęto również radykalne kroki zatwierdzając rezygnację z działań, które nie przynosiły zakładanych efektów rozwoju polskiego rolnictwa.

Jednym z działań przewidzianych PROW 2007-2013 jest wsparcie modernizacji gospodarstw rolnych. Dzięki temu miała zostać zwiększona ich efektywność poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej. Priorytetem było także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt [3].

ARiMR jako instytucja wdrażająca poszczególne formy wsparcia finansowego zobowiązana jest do kontroli wspieranych gospodarstw. Kontrole prowadzone są przez oddzielną sekcję: Biuro Kontroli na Miejscu (BKM) oraz częściowo zlecane są niezależnym podmiotom zewnętrznym. Celem kontroli na miejscu z tytułu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych jest weryfikacja danych zadeklarowanych przez producenta rolnego we wniosku o przyznanie płatności. W ramach oceny sprawdzane są granice i powierzchnie działek rolnych, zadeklarowane grupy upraw oraz utrzymanie działki w dobrej kulturze rolnej. Podczas kontroli dane zadeklarowane we wniosku porównywane są ze stanem faktycznym, a tym samym sprawdzana jest prawidłowość wykorzystania środków finansowych. Kontrole powierzchniowe gruntów rolnych obejmują również weryfikację płatności z tytułu ONW, realizowanej w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013. Warunkiem takiej kontroli jest jednak uczestnictwo w kontroli osoby posiadającej osobne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli w tym zakresie [6].

Cel pracy. Celem pracy jest ocena nieprawidłowości podczas korzystania z funduszy Unii Europejskiej w gospodarstwach rolnych, wskazanie najczęściej występujących nieprawidłowości, przyczyn powstawania nieprawidłowości oraz propozycję sposobów ich rozwiązania.

Metody kontroli wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej. Kontrola metodą inspekcji terenowej polega na przeprowadzeniu wywiadu terenowego przez co najmniej dwóch Inspektorów Terenowych i wykonaniu pomiarów, najczęściej przy zastosowaniu technik GPS, a także sporządzeniu dokumentacji fotograficznej. Kontrola metodą FOTO przeprowadzana jest na podstawie ortofotomapy (ortofotomapa jest to cyfrowe odwzorowanie terenu wykonane na podstawie zdjęć lotniczych lub obrazowań satelitarnych) oraz na podstawie wywiadu terenowego, z którego do raportu dołączana jest dokumentacja fotograficzna działek sporządzana przez Inspektorów Terenowych. Wnioskodawcy nie są informowani o przeprowadzeniu takiej wizytacji na terenie ich gospodarstwa. Kontrole metodą "foto" są przeprowadzane przede wszystkim na obszarach, na których stwierdzone zostały znaczące nieprawidłowości w latach poprzednich. Pozwala to na dokładne zweryfikowanie poprawności deklaracji na większym obszarze przy mniejszym nakładzie pracy. W przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli błędów w gospodarstwie stosowane są odpowiednie kody błędów. Dla kontroli powierzchniowej tolerancja rozbieżności powierzchni zadeklarowanej i stwierdzonej wynosi 3 %. Ocena zasad przestrzegania norm dobrej kultury rolnej (DKR) przeprowadzona jest w gospodarstwach wytypowanych do wizytacji w tym zakresie oraz tam, gdzie w trakcie realizacji kontroli powierzchniowej stwierdzono nieprzestrzeganie norm DKR, szczególnie w przypadku stwierdzenia, iż cała działka rolna nie była utrzymana w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 roku lub w przypadku stwierdzenia zaniechania prowadzenia działalności rolniczej w obrębie całej działki. Normy DKR zostały określone w instrukcji do przeprowadzania kontroli w zakresie płatności bezpośrednich.

Czynności kontrolne w ramach wszystkich działań ujętych w PROW 2004-2006 zawsze przeprowadzane są metodą inspekcji terenowej przez Biuro Kontroli na Miejscu. Inspektorzy Terenowi otrzymują kompletną dokumentację dotyczącą zakresu operacji, z którą muszą się zapoznać aby ustalić przebieg całego procesu kontroli. Beneficjenci każdego z działań obowiązkowo muszą zostać poinformowani o planach przeprowadzenia kontroli z informacją o konsekwencjach ich nieobecności, która jest jednoznaczna z uniemożliwieniem wykonania czynności kontrolnych. Z każdej kontroli sporządzany jest raport, zawierający wyniki wszystkich czynności kontrolnych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości sporządzana jest również dokumentacja fotograficzna [7].

Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt jest działaniem, w którym zakres kontroli uzależniony jest od wybranego pakietu rolnośrodowiskowego. Zawsze przeprowadzane są kontrole pomiarowe minimum 50 % działek rolnych wyznaczonych w ramach typowania. Ważnym elementem kontroli jest sprawdzenie rodzaju upraw na danej działce rolnej w tym szczególnie uprawy głównej (jeżeli kontrola odbywa się w czasie wzrostu plonu głównego) lub rodzaju międzyplonu i zgodności z rodzajami zadeklarowanymi we wniosku. W przypadku tego działania niezwykle istotnym jest sprawdzenie przez inspektorów dokumentacji, w tym min. Planu rolnośrodowiskowego i rejestru działań rolnośrodowiskowych. Weryfikowane są także: certyfikat produkcji ekologicznej i dokumenty poświadczające że gospodarstwo rolne znajduje się w okresie przestawiania na produkcję ekologiczną.

Ze względu na duże zróżnicowanie schematów inwestycyjnych w działaniu Dostosowywanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej zakres kontroli może być zróżnicowany. W przypadku realizacji inwestycji polegających na wyposażeniu gospodarstwa w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych oraz usprawnienia prowadzenia produkcji mlecznej podstawowym elementem wizytacji jest sprawdzenie wykonania przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów UE, wraz z niezbędną dokumentacją konieczną do jego wykonania. Ważne jest aby wnioskodawca posiadał wszystkie wymagane decyzje i pozwolenia wynikające z przepisów prawa. Obowiązkowo zrealizowane inwestycje muszą być dokładnie zgodne z projektami załączonymi do wniosków (dokonanie szczegółowych pomiarów inwestycji). Zakupiony sprzęt i urządzenia musi posiadać homologacje i certyfikaty związane z wprowadzeniem ich do handlu na terenie państwa polskiego lub Unii Europejskiej [3].

W działaniach występujących w PROW 2007-2013 w porównaniu do wcześniejszych programów zdecydowanie rozszerzono weryfikację formalną wniosków przeprowadzaną w Biurze Wsparcia Inwestycyjnego (BWI). Pierwszym etapem jest weryfikacja kompletności wniosku. Na tym etapie sprawdzane jest czy wszystkie wymagane pola wniosku zostały wypełnione (nie weryfikując ich poprawności) oraz czy dołączone zostały wszystkie podstawowe dokumenty. Kolejny etap to weryfikacja formalna. W ramach tego etapu sprawdzana jest poprawność wypełnienia wniosku oraz to, czy załączone zostały stosowne dokumenty wynikające z przepisów prawa. Podczas weryfikacji formalnej istnieje możliwość pisemnego wezwania wnioskodawcy do poprawy lub odrzucenia wniosku (w zależności od skali i rodzaju nieprawidłowości). W celu dokonania poprawy wnioskodawca wzywany jest dwukrotnie do korekty błędów ujawnionych we wniosku o przyznanie pomocy. Po odbiorze każdego z wezwań przysługuje mu 21 dni kalendarzowych na wniesienie uzupełnień (każdy z tych terminów może zostać wydłużony o miesiąc bez podawania przyczyn konieczności przedłużenia

lub o kolejne pięć miesięcy, które jednak musi być potwierdzone dokumentem stanowiącym o zaistnieniu innych okoliczności, np. zaświadczeniem z sądu o oczekiwaniu na wydanie księgi wieczystej lub innego wymaganego dokumentu).

Ostatnim z etapów weryfikacji jest ocena ekonomiczno techniczna. Jest to etap, na którym sprawdzane jest czy zakres inwestycji odpowiada normom określonym w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz czy skala inwestycji jest uzasadniona pod względem ekonomicznym, a także czy inwestycja ma szansę przyniesienia zysku. Podczas tego etapu kontroli często wnioskodawcy muszą udowodnić celowość inwestycji przedstawiając stosowne wyjaśnienia i uzasadnienia w jaki sposób planowany zakres inwestycji wpłynie na rozwój gospodarstwa. Zdarza się, iż inwestycja nie jest uzasadniona pod względem ekonomicznym i finansowym, w takim przypadku wnioskodawca proszony jest o zmianę zakresu operacji lub usunięcie części planowanej inwestycji z projektu [4].

W działaniu Modernizacja gospodarstw rolnych po zawarciu umowy o przyznaniu pomocy konieczne jest udokumentowanie wszystkich wydatków ujętych we wniosku o przyznanie pomocy poprzez okazanie stosownych dokumentów potwierdzających wykonanie zadeklarowanych inwestycji oraz złożenie wniosku o płatność. Dokumentami potwierdzającymi dokonanie zapłaty są zlecenia przelewu (koniecznym jest aby w przypadku inwestycji powyżej 10 tys zł brutto zapłaty były dokonywane bezgotówkowo) oraz w przypadku transakcji gotówkowych oświadczenia sprzedającego o uzyskaniu całości zapłaty. Wnioskodawca przedstawia również faktury wystawione za maszyny lub usługi poprzez sprzedawcę. W przypadku wykonania robót budowlanych rozliczenie następuje na podstawie kosztorysu powykonawczego. Jeżeli inwestycja wymaga uzyskania zaświadczenia z Państwowej Inspekcji Sanitarnej (SANEPID) –jeśli zakres dotyczy miejsc przechowywania produktów żywnościowych konieczne złożenie zaświadczenia, potwierdzającego spełnianie wymagań sanitarnych. Po przedstawieniu kompletu dokumentów potwierdzających poprawne zrealizowanie operacji wnioskodawca otrzymuje zwrot części poniesionych kosztów. W momencie przelania środków na konto beneficjenta w ramach płatności ostatecznej (po zrealizowaniu wszystkich etapów operacji) zostaje uruchomiony bieg pięcioletniego okresu, w ciągu którego wnioskodawca musi prowadzić gospodarstwo rolne na skalę nie mniejszą niż określona w Planie rozwoju gospodarstwa, posiadać wszystkie zrealizowane w ramach pomocy elementy inwestycji (zabudowania, maszyny) oraz zachowywać sporządzoną dokumentację. Wizytacje na miejscu przeprowadzane są po zadeklarowaniu wykonania zadań określonych we wniosku lub na etapie rozpatrywania wniosku o pomoc czy płatność (zarówno w przypadku działania Modernizacja gospodarstw rolnych jak i Ułatwianie startu młodym rolnikom). Do kontroli, gospodarstwa typowane są losowo lub ze skierowania manualnego -w przypadku podejrzenia zaistnienia uchybień. Podczas wizytacji na miejscu przeprowadzana jest ocena realności terenowej projektów oraz sprawdzana jest zgodność ze stanem faktycznym danych i informacji zawartych we wniosku o udzielenie pomocy finansowej. Inspektorzy Terenowi oceniają stan zaawansowania realizacji projektu, a także stopnia osiągnięcia celu określonego przez wnioskodawcę i ujętego w umowie. Weryfikowana jest dokumentacja, którą beneficjent ma obowiązek przedstawić osobom wizytującym gospodarstwo. W trakcie kontroli dokonywane są pomiary zabudowań oraz upraw, jeśli związane są z realizacją operacji. Pomiary te pozwalają określić poprawność danych, zawartych w dokumentacji przedstawionej wraz z wnioskiem. Inspektorzy przeprowadzają kontrolę w formie wywiadu środowiskowego i odpowiadają na szereg pytań zawartych w raporcie z kontroli, pod którym podpisują się, będąc świadomi konsekwencji wynikających z

poświadczania nieprawdy. Wnioskodawca otrzymuje raport z kontroli potwierdzając jego odbiór. Podczas każdej kontroli sporządzana jest dokumentacja fotograficzna, która stanowi załączniki do raportu pokontrolnego.

Wyniki analiz nieprawidłowości. Liczba kontroli oraz poziom nieprawidłowości w ramach poszczególnych działań zestawiono w tabelach 1-4.

Podstawowymi uchybieniami stwierdzanymi podczas kontroli są zdecydowanie rozbieżności (przekraczające tolerancję wynoszącą 3 %) pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną przez producenta we wniosku o przyznanie płatności, a stwierdzoną w wyniku kontroli. Błędy te wynikają nie tylko z omyłek obliczeniowych ale często są wynikiem próby zwiększenia wysokości dofinansowania i zgłaszania maksymalnej powierzchni działki ewidencyjnej (wnioskodawcy często deklarują do płatności całkowite powierzchnie działek, nie odliczając przechodzących przez nie rowów, oczek wodnych, czy występujących miejscami części zadrzewionych).

Tab. 1. Liczba kontroli oraz poziom nieprawidłowości w ramach płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w 2007 i 2008 roku.

<i>Rok kampanii</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Liczba przeprowadzonych kontroli	101381	107655
Udział % gospodarstw, w których powierzchnia deklarowana jest większa od powierzchni stwierdzonej powyżej 3%	11,38	16,12

Źródło: ARiMR

W przypadku działania Wspieranie gospodarstw niskotowarowych stwierdzono występowanie zjawiska przeznaczenia środków pomocowych z ARiMR na cele inne, nie związane z gospodarstwem rolnym. Wielu producentów zrezygnowało z przedkładania dokumentacji stanowiącej podstawę, do przekazania im dwóch ostatnich transz dofinansowania. W związku z powyższym najczęściej występującym uchybieniem był brak dokumentów potwierdzających realizację przedsięwzięcia. Między innymi, przez brak sankcji za przeznaczenie środków przekazywanych z ARiMR na cele nie związane z rolnictwem, działanie cieszące się tak wielkim zainteresowaniem rolników, nie zostało umieszczone w PROW 2007-2013.

Tab. 2. Poziom nieprawidłowości w wytypowanych i skontrolowanych gospodarstwach w 2008 roku w ramach działania Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, PROW 2004-2006

<i>Rok przeprowadzenia kontroli</i>	<i>2008</i>
Liczba wniosków podlegających typowaniu	56262
Liczba wykonanych kontroli	2083
Liczba kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości	153
% gospodarstw w których stwierdzono nieprawidłowości	7,35

Źródło: ARiMR

Podczas kontroli dofinansowania w ramach działania Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt stwierdzono szereg powtarzających się nagminnie uchybień. Kontrole na miejscu najczęściej wykazywały rozbieżności pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną przez producenta, a stwierdzoną podczas wizytacji. W związku z faktem, iż należało dokładnie określać rodzaj występujących upraw, bardzo często dochodziło do niezgodności pomiędzy deklaracją i stanem faktycznym, najczęstsze z nich to:

- stwierdzenie innej uprawy niż deklarowana,
- stwierdzony rodzaj użytkowania na całej działce nie może zostać zakwalifikowany do płatności rolnośrodowiskowej,

– brak możliwości stwierdzenia w dniu kontroli prowadzenia działalności rolniczej na danej działce.

Wiele uchybień odnosiło się do infrastruktury gospodarstwa tzn. stwierdzano niewłaściwe wyposażenie gospodarstwa w wodę bieżącą oraz w urządzenia do gromadzenia i odprowadzania ścieków bytowych lub odprowadzanie ścieków przez producenta do systemów melioracyjnych, wód powierzchniowych lub do ziemi. Program rolnośrodowiskowy opiera się o zasady zwykłej dobrej praktyki rolnej, przez co często stwierdzano niewłaściwe stosowanie i przechowywanie środków ochrony roślin. W związku z koniecznością monitorowania wszystkich zabiegów wykonywanych na działkach objętych pakietem rolnośrodowiskowym, konieczne było prowadzenie przez producentów zabiegów uprawowych i ochronnych, co wiązało się z koniecznością systematycznego odnotowywania wykonywanych prac

Tab. 3. *Poziom nieprawidłowości w wytypowanych i skontrolowanych gospodarstwach w 2008 roku w ramach działania Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, PROW 2004-2006*

<i>Rok przeprowadzenia kontroli</i>	<i>2008</i>
Liczba wniosków podlegających typowaniu	67366
Liczba wykonanych kontroli	4588
Liczba kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości	2166
% gospodarstw w których stwierdzono nieprawidłowości	47,21

Źródło: ARiMR

Duży procent nieprawidłowości był zauważalny w działaniu Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej. Tu jednak zakres rozbieżności był znacznie węższy i opierał się głównie na uchybieniach dotyczących inwestycji budowlanych. Najczęściej popełnianym błędem była realizacja przedsięwzięcia niezgodnie z planem dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów Unii Europejskiej. Kolejnymi uchybieniami były niezgodności w realizacji z projektem budowlanym. Przedstawione nieprawidłowości okazywały się w praktyce niemożliwe do poprawienia, co wpłynęło na taką ilość rozbieżności.

Tab. 4. *Poziom nieprawidłowości w wytypowanych i skontrolowanych gospodarstwach w 2008 roku w ramach działania Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, PROW 2004-2006*

<i>Rok przeprowadzenia kontroli</i>	<i>2008</i>
Liczba wniosków podlegających typowaniu	4145
Liczba wykonanych kontroli	779
Liczba kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości	449
% gospodarstw w których stwierdzono nieprawidłowości	57,64

Źródło: ARiMR

Podsumowanie. Zarówno kontrole wykonywane na etapie weryfikacji wniosku, jak i kontrole przeprowadzone metodą wizytacji na miejscu mają na celu wskazanie nieprawidłowości, jakie zaistniały podczas korzystania z dofinansowania w ramach poszczególnych działań. Mając jednak wiedzę na temat występujących uchybień, możliwe jest określenie najczęściej popełnianych błędów.

W przypadku płatności obszarowych bardzo duży wpływ na skalę rozbieżności ma rozdrobnienie działek ewidencyjnych, które zwiększają ryzyko popełnienia błędu podczas wypełniania wniosku. Osoby wypełniające wnioski często kierują się danymi zawartymi w Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB), które nie są aktualizowane nawet przez okres kilkunastu lat, czego konsekwencją może być zawyżanie powierzchni użytków rolnych. Kolejnym problemem jest rozdrobnienie gospodarstw. Duża ilość działek rolnych może powodować występowanie omyłek powstałych podczas wypełniania wniosków. W rolnictwie tradycyjnym dominuje duże zróżnicowanie w

strukturze upraw, które stosowane jest w wielu gospodarstwach rolnych do dziś. Taki system uprawy znacznie zwiększa ryzyko niepoprawnego zwymiarowania i oznaczenia działek rolnych. Wysokie ceny usług doradczych powodują, iż producenci sami dokonują pomiarów działek, które nie są precyzyjne i cechują się dużymi odchyleniami względem powierzchni rzeczywistych. Często też wnioskodawcy decydują się na wypełnienie wniosków we własnym zakresie, nie korzystając z pomocy np. Ośrodków Doradztwa Rolniczego, nie posiadając odpowiedniej wiedzy na temat zasad wypełniania, co jest przyczyną szeregu błędów wykrytych podczas weryfikacji wniosków.

Zarówno w przypadku PROW 2004-2006, jak i w przypadku PROW 2007-2013 niezwykle istotnym elementem było złożenie poprawnie wypełnionego wniosku o przyznanie pomocy. W wielu przypadkach osoby, prowadzące sprawy niedopełniały swoich obowiązków, nie składały w terminie uzupełnień w odpowiedzi na wezwanie Agencji, co skutkowało odrzuceniem wniosku. Często też zgubna była sama niewiedza osób wypełniających. Podczas rozpatrywania poszczególnych działań pojawiało się wiele wątpliwości, które są wyjaśniane przez Departament Wsparcia Inwestycyjnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, działający w porozumieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przesyłane do Oddziałów i Biur ARiMR w formie interpretacji przepisów. Zdarzało się, iż interpretacje nie potwierdzały treści zawartej w instrukcji, przez co wiele wniosków wymagało poprawy nie z winy osoby wypełniającej, a z powodu zmian przepisów dokonywanych po okresie składania wniosków. Ponadto interpretacje nie były powszechnie publikowane, jako załączniki do instrukcji ale trafiały jedynie do pracowników weryfikujących wnioski.

Bardzo duża ilość stwierdzonych nieprawidłowości w ramach działania Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt wynikała głównie, z ilości warunków jakie należało spełnić aby otrzymać pomoc. W przypadku tego działania sama kontrola formalna wniosków była zdecydowanie zbyt uproszczona, przez co wnioskodawca wchodząc w działanie, spełnianie wybranych kryteriów musiał potwierdzić dopiero w momencie kontroli na miejscu. Producenci składający wnioski często również liczyli na to, iż otrzymają pomoc i nie odbędzie się u nich kontrola w zakresie spełniania wymagań, co było niezwykle ryzykownym poglądem. Zdarzało się również, iż podczas sporządzania planu rolnośrodowiskowego nieprzemyślana została struktura prowadzonych upraw, w wyniku czego rolnicy wykonywali zasiewy innych roślin niż zakładali w planie, nie wnosząc stosownych zmian we wniosku, co było przyczyną późniejszych rozbieżności. Duża ilość producentów zaniechała prowadzenia rejestru działalności rolnośrodowiskowej, czyli zapisywania wszystkich zabiegów wykonywanych na działkach objętych programem. Podczas kontroli, taki rejestr stanowi podstawę do określenia poprawności stosowanych zabiegów i zachowania właściwej terminowości (w określonych pakietach).

W przypadku działania Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej nieprawidłowości wynikały często z niewiedzy wnioskodawców na temat konieczności wystąpienia ze zgłoszeniem robót budowlanych, czy złożeniem wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, dlatego często powtarzającym się błędem było wykonanie samowoli budowlanej. Wnioskodawcy często też zmieniali wymiary budowanych obiektów oraz zakres prac, co było niedopuszczalne. Beneficjenci najczęściej tłumaczyli to faktem, iż mieścili się w zagwarantowanej kwocie dofinansowania, w ramach której, mogli na przykład zbudować większą niż zaplanowali budowlę.

Przyczyn popełniania takiej ilości błędów i uchybień można w wielu przypadkach uniknąć. Bardzo duża część winy leży po stronie samych beneficjentów poszczególnych działań. Obecnie coraz większa ilość rolników zdobywa wykształcenie pozwalające nie tylko na skuteczne prowadzenie produkcji rolnej, ale również na skuteczną interpretację przepisów i prowadzenie samodzielnie strony formalnej oraz dokumentacji. Zdecydowanie większa grupa producentów rolnych nie jest w stanie samodzielnie

ubiegać się o wsparcie i korzystać z programów pomocowych. W związku z tym w Polsce powinien zostać postawiony większy nacisk na rozwój doradztwa rolniczego. Jeżeli rolnicy mieliby możliwość korzystania z relatywnie tanich i profesjonalnych usług doradczych, wtedy ilość nieprawidłowości w wykorzystywaniu funduszy Unijnych byłaby zdecydowanie mniejsza. Obecnie dostęp do usług doradczych jest ograniczony, a profesjonalna opieka doradcy – jako osoby, która zajęłaby się prowadzeniem dokumentacji jest możliwa jedynie w dużych, prężnie działających gospodarstwach. Stąd korzystanie z usług doradczych powinno być częściowo refundowane, by rolnicy mogli pozwolić sobie na zatrudnienie osoby, która prowadziła by stronę formalną nie tylko jednego ale nawet kilkunastu gospodarstw.

Na przestrzeni kilku lat wprowadzono wiele zmian w systemie pozyskiwania funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, mających na celu obniżenie ilości nieprawidłowości i błędów. Najwięcej zmian wprowadzono na etapie weryfikacji formalnej, gdzie wnioskodawca musi okazać się wszystkimi niezbędnymi dokumentami niezbędnymi do zrealizowania operacji. Jeżeli uzyskanie któregoś z dokumentów (pozwolenia, opinii lub decyzji) jest możliwe dopiero po dokonaniu inwestycji, wtedy wnioskodawca musi złożyć pisemne oświadczenie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, iż wymagany dokument zostanie złożony przed rozliczeniem inwestycji (np. na etapie wniosku o płatność). Najważniejsze jest jednak samo podejście beneficjentów działań oraz dokładne zapoznanie się z wszystkimi wymaganiami, jakie należy spełniać aby uzyskać dofinansowanie. Posiadanie takiej wiedzy pozwoli uniknąć problemów związanych z uzyskaniem dofinansowania i wywiązaniem się ze zobowiązań wynikających z tytułu podpisania umowy.

LITERATURA:

1. Kwieciński A., Runowski H., Wilkin J., 1994, Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską, ROZWÓJ SGGW
2. <http://www.ppr.pl/artukul-po-wejsciu-do-ue-125877.php>
3. Drożdżela L. (red.), 2007, ARiMR – trzy lata po akcesji, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
4. Departament Wsparcia Inwestycyjnego, 2009, poradnik Jak prawidłowo realizować i rozliczać operację, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
5. broszura Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
6. [http://www.arimr.gov.pl/kontrola-beneficjentow/kontrola-platnosci-bezposrednie / zasady-realizacji-kontroli.html](http://www.arimr.gov.pl/kontrola-beneficjentow/kontrola-platnosci-bezposrednie/zasady-realizacji-kontroli.html).
7. [http://www.arimr.gov.pl/kontrola-beneficjentow / kontrola-prow-2004-2006 kontrola-na-miejscu-przedsiwziec-wspieranych-w-ramach-prow /kontrola-na-miejscu-przedsiwziec-wspieranych-w-ramach-prow.html](http://www.arimr.gov.pl/kontrola-beneficjentow/kontrola-prow-2004-2006/kontrola-na-miejscu-przedsiwziec-wspieranych-w-ramach-prow/kontrola-na-miejscu-przedsiwziec-wspieranych-w-ramach-prow.html).