



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KRR.410.002.01.2016

P/16/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/042 – Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Kontrolerzy

1. Dariusz Marszałek, główny specjalista kp., upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/5/2016 z dnia 19 maja 2016 r.
2. Monika Bagińska, główny specjalista kp., upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/6/2016 z dnia 19 maja 2016 r.
3. Jacek Kalbarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/7/2016 z dnia 19 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 16 listopada 2015 r.,
Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 17 marca 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r.,
Stanisław Kalemba, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 31 lipca 2012 r. do dnia 17 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych² oraz nadzoru nad działalnością Agencji Rynku Rolnego w zakresie obsługi funduszy promocji pełnionego na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych³.

Realizując powyższe działania Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- powoływał i odwoływał członków komisji zarządzających funduszy promocji, przestrzegając przy ich wyborze zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 września 2009 r. w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków komisji zarządzających funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz sposobu ich wyboru⁴,
- prawidłowo rozpatrywał (jako organ drugiej instancji) odwołania od decyzji Prezesa Agencji Rynku Rolnego (jako organu pierwszej instancji) w sprawie określenia lub ustalenia wysokości zobowiązania bądź ulgi względem funduszy promocji,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2122, zwana dalej ustawą o funduszach promocji.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 401, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 159, poz. 1259.

- egzekwował przestrzeganie obowiązku przekazywania przez komisje zarządzające dokumentów określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o funduszach promocji,
- przeprowadził kontrolę w Agencji Rynku Rolnego w zakresie prawidłowości wydatkowania środków funduszy promocji i nadzorował wdrożenie zaleceń pokontrolnych,
- analizował skutki funkcjonowania ustawy o funduszach promocji oraz opracował projekt zmiany tej ustawy,
- podjął prace nad strategią promocji żywności na lata 2017–2019.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o funduszach promocji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 10 ustawy o funduszach promocji, w skład komisji zarządzających wchodzi czterech przedstawicieli wybranych spośród kandydatów zgłoszonych zarówno przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające producentów jak i przetwórców oraz po jednym przedstawicielu zgłoszonym przez Krajową Radę Izby Rolniczych (KRIR). Zgodnie ze wzorem zgłoszenia kandydata na członka komisji zarządzającej funduszu promocji określonym w załączniku rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 września 2009 r. w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków komisji zarządzających funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz sposobu ich wyboru (dalej rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 września 2009 r.) zasięg działania organizacji zgłaszającej powinien zostać potwierdzony odpowiednimi dokumentami. W kontroli ustalono, że w dwóch kadencjach (2009–2013 i 2013–2017), do komisji zarządzających funduszy promocji produktów rolno-spożywczych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Minister) powołał przedstawicieli organizacji o zasięgu ogólnokrajowym, co było potwierdzone zapisami w statutach dołączonych do formularzy zgłoszeniowych.

W kwietniu 2013 r., tj. siedem miesięcy przed zakończeniem pierwszej kadencji, na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Ministerstwo, Ministerstwo RiRW) została zamieszczona informacja o naborze kandydatów na drugą kadencję. Termin zamieszczenia powyższej informacji umożliwił organizacjom ogólnokrajowym producentów i przetwórców oraz KRIR zgłoszenie kandydatów na członków komisji zarządzających w terminie 4 miesięcy przed upływem kadencji, określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 23, 27-28, 36-43, 1054-1082)

W ramach pierwszej kadencji (2009–2013) Minister powołał w trybie podstawowym 80 członków, w tym po 9 członków komisji zarządzających ośmiu funduszy promocji i 8 członków Komisji Zarządzającej Funduszu Promocji Mięsa Owczego. W przypadku tego Funduszu zarówno w trybie podstawowym jak i w trybie uzupełniającym, ogólnokrajowe organizacje reprezentujące zakłady przetwórcze mięsa owczego zgłosiły niewystarczającą liczbę kandydatów. W trybie uzupełniającym powołał 16 członków. Powołania uzupełniające następowały na podstawie art. 11 ust. 7 ustawy o funduszach promocji, np. w związku z odwołaniem członka komisji na wniosek organizacji (art. 11 ust. 5 pkt 1) lub rezygnacją członka z uczestnictwa w komisji (art. 11 ust. 5 pkt 2).

Na kadencję 2013–2017 do komisji zarządzających funduszy promocji zgłoszono 140 kandydatów na 81 miejsc. W dniu 27 listopada 2013 r., w trybie podstawowym, Minister powołał 81 członków komisji zarządzających. Do 30 czerwca 2016 r. w trybie uzupełniającym Minister powołał 6 członków. W drugiej kadencji członkami komisji zarządzających zostało 49 osób, które pełniły tę funkcję w pierwszej kadencji.

(dowód: akta kontroli str. 45-49, 50-55, 56-64, 1083-1088)

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o funduszach promocji w skład komisji zarządzającej powołuje się osobę, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko mieniu, wiarygodności dokumentów, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, obrotowi gospodarczemu lub za umyślne przestępstwo skarbowe. Minister określił wymóg składania oświadczenia o niekaralności we wzorze zgłoszenia kandydata na członka komisji zarządzającej funduszu promocji stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 września 2009 r. Minister weryfikował przestrzeganie wymogu złożenia podpisu pod oświadczeniem kandydata na członka komisji zarządzającej o niekaralności.

Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych podał: „(...) W ramach obu kadencji komisji zarządzających funduszy promocji nie ujawniono przypadków podania w oświadczeniach nieprawdziwych informacji (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 276, 442-479, 629-630, 632-634)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgodnie z art. 6 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszach promocji, w ramach nadanych uprawnień odwoławczego organu podatkowego określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵, rozpatrywał odwołania od decyzji Prezesa Agencji Rynku Rolnego (ARR) wydanych w sprawie funduszy promocji w stosunku do podmiotów skupujących mleko⁶ oraz podmiotów obowiązanych do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na fundusze promocji. W okresie objętym kontrolą, tj. 2013–2016 (I połowa), do Ministra wpłynęło 27 odwołań⁷. Spośród nich 17, tj. 63% stanowiły odwołania od decyzji Prezesa ARR w sprawie określenia lub ustalenia wysokości zobowiązania względem funduszy promocji. Pozostałe 10 odwołań dotyczyło decyzji wydanych w sprawie ulg podatkowych względem funduszy promocji⁸, np. rozłożenia na raty zaległości bądź umorzenia zaległości lub odsetek od zaległości względem funduszy promocji produktów rolno-spożywczych. Prawie połowa odwołań dotyczyła FPOiW.

Odwołania od decyzji Prezesa ARR rozpatrywane były w terminie od sześciu do 112 dni. Osiem odwołań zostało rozpatrzonych w terminie do jednego miesiąca. Jedno odwołanie było w trakcie rozpatrywania. W przypadku 17 odwołań, tj. 63%, okres rozpatrywania wynosił od 37 do 112 dni. Zgodnie z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (dalej k.p.a.), Minister zawiadamiał strony postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie miesięcznym określonym w art. 35 k.p.a., podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zalutwienia sprawy.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 613.

⁶ Podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszach promocji.

⁷ Z tego: w 2013 r. cztery odwołania, w 2014 r. osiem odwołań, w 2015 r. 11 odwołań i w 2016 r. (I połowa) cztery odwołania.

⁸ Z tego sześć dotyczyło Funduszu Promocji Owoców i Warzyw (FPOiW), w tym jedno FPOiW i Funduszu Promocji Ryb (FPR), dwa Funduszu Promocji Mięsa Końskiego (FPMK), jedno Funduszu Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych (FPZZIPZ) i jedno Funduszu Promocji Mięsa Wieprzowego (FPMWi).

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych stwierdził: „(...)W przypadku wskazanych (...) spraw Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skorzystał z uprawnień dotyczącego przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy. (...) Konieczność wyznaczenia nowego terminu wydania decyzji wynikała z potrzeby dokładnego przeanalizowania akt sprawy oraz wezwania strony, organu pierwszej instancji lub innych instytucji do przedłożenia niezbędnych dokumentów w celu rzetelnego i dokładnego rozpatrzenia danej sprawy.”

W jednym przypadku¹⁰, pomimo że rozpatrywanie odwołania trwało 40 dni, Minister nie powiadomił stron postępowania o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz o przyczynach zwłoki.

Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych poinformował, że: „(...) w przypadku odwołania od decyzji Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 12 lutego 2015 r. nr PPr.414.3.2015.LU.PRO.OWZ.4332, mając na względzie, iż termin wynikający z k.p.a. ma charakter instrukcyjny, nie było podstaw do przedłużenia terminu na rozpatrzenie sprawy, gdyż prace nad projektowaną decyzją były w ostatnim etapie procedowania.(...)”.

W wyniku rozpatrzenia odwołań Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał 26 decyzji, w tym 15 decyzji utrzymujących w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji (na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.¹¹), osiem decyzji uchylających zaskarżoną decyzję (na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.¹²) oraz trzy decyzje, uchylające zaskarżoną decyzję w całości i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezesowi ARR (na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.¹³).

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło pięć skarg na decyzje wydane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozstrzygnął cztery sprawy, z tego w trzech przypadkach oddalił skargę w całości, w jednym przypadku uchylił zaskarżoną decyzję Ministra w zakresie w jakim utrzymywała w mocy decyzję Prezesa Agencji w części dotyczącej określenia zobowiązania względem FPOiW, a w pozostałej części oddalił skargę. Jedna skarga pozostawała w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 268-278, 286-291, 561-574, 613-614, 617-627, 630, 634)

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadania dotyczące koordynacji spraw związanych z tworzeniem oraz funkcjonowaniem systemów i funduszy promocji sektora rolno-spożywczego w zakresie realizacji zadań Ministra wynikających z ustawy o funduszach promocji, w tym rozpatrywanie odwołań od decyzji Prezesa ARR, od dnia 30 kwietnia 2014 r. wykonywał Departament Rynków Rolnych. Od dnia 9 kwietnia 2011 r. do dnia 29 kwietnia 2014 r. zadanie to wykonywał

¹⁰ Odwołanie przedsiębiorcy od decyzji Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 12 lutego 2015 r. nr PPr.414.3.2015.LU.PRO.OWZ.4332.

¹¹ Z tego: osiem decyzji dotyczyło FPOiW, dwie decyzje FPZZIPZ, dwie Funduszu Promocji Mleka (FPM), jedna FPMK, jedna Funduszu Promocji Mięsa Wołowego (FPMWo) i jedna FPR.

¹² Z tego: sześć decyzji uchylających zaskarżoną decyzję w całości i umarzających postępowanie pierwszej instancji w całości, jedną decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję w całości i w tym zakresie orzekającą co do istoty sprawy, jedną decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję w części i w tym zakresie orzekającą co do istoty sprawy. Wśród ośmiu decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.: pięć decyzji dotyczyło FPOiW (w tym jedna FPOiW i FPR), jedna FPMK, jedna FPM i jedna decyzja dotyczyła FPMWi i FPMWo.

¹³ Z tego: dwie decyzje dotyczyły FPMWo i jedna decyzja dotyczyła FPZZIPZ.

Departament Promocji i Komunikacji¹⁴. W wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Rynków Rolnych określono zadania Wydziału Wsparcia Mechanizmów Promocji polegające na realizacji zadań ministra właściwego do spraw rynków rolnych wynikających z ustawy o funduszach promocji, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych jako organu drugiej instancji.

Zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem funduszy promocji uwzględniono w opisach stanowisk pracy pracowników Wydziału. Określono wymagania dotyczące doświadczenia w administracji publicznej lub doświadczenia zawodowego w zakresie promocji produktów rolno-spożywczych, funduszy promocji, posiadanej wiedzy z zakresu postępowania administracyjnego oraz wykształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 256-269, 277-278, 292-441, 1091)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad działalnością Agencji Rynku Rolnego w zakresie obsługi funduszy promocji

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadzono analizę wpływu ustawy o funduszach promocji na eksport produktów rolno-spożywczych¹⁵.

Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych podał: „(...) *Niewątpliwie rozwiązanie systemowe polegające na możliwości łączenia środków funduszy promocji ze środkami unijnymi przeznaczonymi na promocję produktów rolno-spożywczych pozwoliło polskim producentom i przetwórcom skutecznie konkurować na globalnym rynku. Wejście w życie w roku 2009 r. ustawy o funduszach promocji umożliwiło polskim producentom i przetwórcom pozyskanie środków na tzw. „wkład własny wymagany przy realizacji programów promocyjnych realizowanych w ramach mechanizmu WPR „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” (...)*”.

W 2009 r. wartość eksportu produktów rolno-spożywczych w odniesieniu do 2008 r. zmniejszyła się o 0,2 mld euro i wyniosła 11,5 mld euro. W 2010 r. w stosunku do 2009 r. nastąpił wzrost wartości eksportu do 13,5 mld euro (o 2 mld euro). W kolejnych latach utrzymywał się wzrost wartości eksportu produktów rolno-spożywczych i w 2013 r. jego wartość wyniosła 20,4 mld euro, w 2014 r. – 21,9 mld euro i w 2015 r. – 23,6 mld euro.

Przyrost wartości eksportu produktów rolno-spożywczych w 2009 r. w odniesieniu do roku 2008 r. osiągnął wartość ujemną (-1,71%). W 2010 r. w odniesieniu do 2009 r. wyniósł 17,4%. W okresie od 2011 r. do 2013 r. przyrost wahał się od 12,6% do 17,8%. W 2014 r. w odniesieniu do 2013 r. przyrost wartości eksportu wyniósł 7,4%, a w 2015 r. utrzymał się na poziomie 7,8%.

¹⁴ W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązywały regulaminy organizacyjne ustalone Zarządzeniem Nr 22 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ze zmianami), Zarządzeniem Nr 3 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zarządzeniem Nr 14 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ze zmianami), Zarządzeniem Nr 63 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹⁵ W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi analizę wpływu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych na eksport produktów rolno-spożywczych przeprowadzono na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Centrum Informatyki i Handlu Zagranicznego.

W latach 2009–2015 wystąpiła nadwyżka wartości eksportu nad importem w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Najniższe saldo w obrotach wystąpiło w 2009 r. i wyniosło 2,2 mld euro, a największe saldo w obrotach odnotowano w 2015 r. (7,7 mld euro).

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi analizowano też wpływ funduszy promocji produktów rolno-spożywczych na wykorzystanie funduszy unijnych przez Polskę w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej pn. „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”, na tle innych państw.

W latach 2005–2015 Komisja Europejska (KE) wydała 24 decyzje w sprawie zatwierdzenia programów działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich¹⁶. Dotyczyły one 495 programów informacyjnych i promocyjnych, dla których łączne wsparcie z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) wyniosło 694.679,3 tys. euro, w tym 38 programów zgłoszonych przez Polskę, dla których łączne wsparcie ze środków EFRG wyniosło 55.981,6 tys. euro¹⁷. Spośród 38 programów zgłoszonych przez polskie organizacje branżowe i ARR, 11 programów z przewidywanym wsparciem EFRG w łącznej kwocie 12.664 tys. euro zostało zatwierdzonych przez KE w okresie od 2005 r. do 2008 r., a pozostałe 27 programów z przewidywanym wsparciem EFRG w łącznej kwocie 43.317,6 tys. euro w okresie od 2009 r. do 2015 r.

Udział programów zgłoszonych przez Polskę w liczbie wszystkich zaakceptowanych przez KE w latach 2005–2008 wahał się od 2,4% do 6,1% za wyjątkiem 2007 r., w którym udział ten wyniósł 9,8%, kiedy to kampania promocyjna pn. „Stawiam na mleko i produkty mleczne” była współfinansowana z Funduszu Promocji Mleczarstwa. W latach 2009–2015 udział programów zgłoszonych przez polskie organizacje branżowe i ARR w liczbie wszystkich zaakceptowanych przez KE programów wahał się od 3,9% do 12,8%.

Pod względem liczby zatwierdzonych programów promocyjnych i informacyjnych w 2010 r., Polska znalazła się na czwartym miejscu na tle innych państw członkowskich UE, a w 2011 r. i 2012 r. oraz 2014 i 2015 r. na drugim miejscu, podczas gdy w 2005 r. i w 2008 r. zajmowała szóste miejsce.

W latach 2005–2008 wsparcie unijne na realizację programów zgłoszonych przez polskie organizacje do wsparcia przyznanego wszystkim państwom członkowskim UE wahało się od 1,6% do 5,5%, za wyjątkiem 2007 r. w którym wyniosło 11,3%. W latach 2009–2015 wsparcie wynosiło od 4% w 2009 r. do 14,9% w 2014 r.

W 2010 r., 2011 r., 2012 r. i 2014 r. Polska pod względem wysokości wsparcia z EFRG na współfinansowanie programów promocyjnych i informacyjnych znajdowała się na trzecim miejscu na tle innych państw członkowskich, podczas gdy w 2005 r. zajmowała dziewiąte miejsce, w 2006 r. – ósme, a w 2008 r. – 12 miejsce.

Spośród 38 zatwierdzonych programów promocyjnych zgłoszonych do realizacji przez polskie organizacje branżowe i ARR, 21 programów zostało zrealizowanych,

¹⁶ Z tego osiem decyzji w sprawie zatwierdzenia programów działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym, osiem decyzji w sprawie zatwierdzenia programów działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych w państwach trzecich i osiem decyzji w sprawie zatwierdzenia programów działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich.

¹⁷ Do dnia 30 czerwca 2016 r. Komisja Europejska nie wydała decyzji w sprawie zatwierdzenia programów działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych w 2016 r. Zgodnie z zaproszeniem Komisji Europejskiej do składania wniosków na 2016 r. z dnia 4 lutego 2016 r. planowany termin wydania decyzji został określony na listopad 2016 r. (Dz. Urz. UE C 41/03 z 4.02.2016, str. 4 i Dz. Urz. UE C 41/04 z 4.02.2016, str. 20).

14 jest w trakcie realizacji, a trzy programy: „Młoda gęś owsiana – wysoka jakość”, „Mrożonki pełne natury”, „Pomidory dobre z natury” nie zostały wdrożone. Powodem braku realizacji tych programów było niezapewnienie 20% wkładu środków własnych przez organizacje branżowe oraz rozbieżności w sposobie interpretacji przepisów dotyczących możliwości uznania podatku od towarów i usług VAT kosztem kwalifikowalnym.

Z 35 programów promocyjnych i informacyjnych o łącznym budżecie 106.658,4 tys. euro, które zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji, 24 programy o łącznym budżecie 86.166 tys. euro były współfinansowane ze środków finansowych funduszy promocji.

Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych podał: „(...) Kampanie z udziałem środków unijnych zaakceptowane przez Komisję Europejską do 2016 r. są współfinansowane w 50% z budżetu UE, w 30% ze środków budżetu krajowego, pozostałe 20% stanowi wkład własny organizacji branżowej (...)(...) A zatem, wsparcie unijne w połączeniu ze środkami pochodzącymi z Funduszy Promocji Produktów Rolno-Spożywczych umożliwiły polskim organizacjom branżowym pozyskanie znaczących środków na promocję produktów rolno-spożywczych – czterokrotnie większych niż środki gromadzone na rachunkach funduszy(...).”

Powyższe programy promocyjne i informacyjne realizowane były na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej a także w: Algierii, Białorusi, Chińskiej Republice Ludowej, Japonii, Singapurze, Turcji, USA, Wietnamie, Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

(dowód: akta kontroli str. 269-270, 278-285, 510-512, 549-560, 595-616, 657-1039, 1089-1090)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi egzekwował przestrzeganie obowiązku przekazywania przez komisje zarządzające dokumentów określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o funduszach promocji. Komisje przekazywały Ministrowi regulaminy komisji zarządzających, zasady gospodarowania środkami finansowymi funduszy promocji, plany finansowe funduszy promocji, sprawozdania rzeczowe i sprawozdania z wykonania planów finansowych.

W Ministerstwie analizowano sprawozdania rzeczowe z realizacji zadań ze środków funduszy promocji przekazywane przez komisje zarządzające pod kątem efektów działań promocyjnych finansowanych ze środków funduszy promocji. Do najczęściej wymienianych efektów należały:

- wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych, zwiększenie wiedzy i świadomości wśród konsumentów na temat zalet oraz wartości promowanych produktów przez dotarcie z komunikatem na temat wysokiej jakości polskich produktów rolno-spożywczych do szerokiego grona odbiorców,
- podwyższenie kwalifikacji hodowców, producentów i przetwórców,
- dostarczenie producentom i przetwórcom informacji na temat uwarunkowań makroekonomicznych na światowym i europejskim rynku rolno-spożywczym, w tym umożliwienie otrzymywania bieżących informacji dotyczących procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej,
- szerzenie wiedzy z zakresu dobrych praktyk higienicznych i produkcyjnych w sektorze rolno-spożywczym,
- nawiązanie kontaktów handlowych oraz długookresowych relacji biznesowych poprzez możliwość zaprezentowania oferty polskich producentów i przetwórców na popularnych targach w Unii Europejskiej i krajach trzecich.

W sprawie oceny działań promocyjnych finansowanych wyłącznie ze środków funduszy promocji Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych podał:(...) *Z racji pełnionego nadzoru nad Agencją Rynku Rolnego (...) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi analizował sprawozdania rzeczowe sporządzone dla danego funduszu promocji pod kątem efektów działań promocyjnych finansowanych wyłącznie ze środków funduszy promocji na potrzeby m.in. odpowiedzi na interpelacje poselskie, czy też w celu przygotowania informacji o stanie realizacji ustawy o funduszach promocji dla Kierownictwa ministerstwa.(...)*

Ponadto Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych stwierdził:„(...) Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji, środki finansowe funduszy promocji nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. A zatem, Minister nie ma uprawnień do decydowania o przeznaczeniu środków finansowych funduszy na konkretne zadania. Minister nie sprawuje nadzoru nad funkcjonowaniem funduszy promocji, niemniej jednak Prezes Agencji Rynku Rolnego zgodnie z art. 4 ustawy dysponuje środkami funduszy promocji na podstawie uchwał komisji zarządzających, zapewnia obsługę prawną oraz techniczno-biurową funduszy promocji oraz komisji zarządzających, a także odmawia realizacji uchwał komisji zarządzających niezgodnych z przepisami prawa. (...) zgodnie z założeniami ustawy, o sposobie wydatkowania środków finansowych funduszy promocji decydują wyłącznie przedstawiciele organizacji branżowych reprezentujących producentów rolnych oraz przetwórców działających w danej branży. Komisje zarządzające tworzą roczne plany finansowe, w których określają przedsięwzięcia, które w danym roku będą realizowane ze środków funduszu oraz maksymalne kwoty, jakie mogą zostać przeznaczone na realizację poszczególnych zadań. Zadania te mają na celu wspieranie marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-pożywczych. W wyniku analizy dokumentów o charakterze technicznym, o których mowa wyżej, nie było podstaw do podjęcia działań usprawniających funkcjonowanie i efektywność funduszy promocji (...)”

(dowód: akta kontroli str. 270, 283-285, 480-509, 511-548, 631-633, 635-656, 1040-1053)

W okresie objętym kontrolą MRiRW nie otrzymało od Agencji Rynku Rolnego informacji o problemach w obsłudze funduszy promocji, jak również wniosków o zmianę obowiązujących przepisów i procedur.

(dowód: akta kontroli str. 73-74)

Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie analizowania potrzeb związanych z promocją żywności oraz wsparcia promocji polskiego sektora rolno-spożywczego wspierały dwa organy pomocnicze, tj. Rada Gospodarki Żywnościowej¹⁸ oraz Rada do spraw promocji polskiego sektora rolno-spożywczego¹⁹. Rada Gospodarki Żywnościowej powołała Komitet do spraw Promocji Rady Gospodarki Żywnościowej²⁰ (Komitet) jako branżowy komitet techniczny Rady. W wyniku działania Komitetu komisje zarządzające funduszy promocji przeznaczyły 5% tych funduszy na wspólne działania związane z ochroną wizerunku polskich produktów rolno-spożywczych. Oddelegowano przedstawiciela MRiRW do współpracy z ambasadą RP w Pradze w celu monitorowania sytuacji na rynku czeskim oraz koordynowania działań, w przypadku zagrożenia utraty reputacji polskiej żywności. Stanowisko Komitetu z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących

¹⁸ Powołana zarządzeniem nr 2 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 stycznia 2009 r (zniesiona zarządzeniem nr 38 Ministra RiRW z 30 grudnia 2014 r.).

¹⁹ Powołana zarządzeniem nr 32 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 października 2007 r. (zniesiona zarządzeniem nr 1 Ministra RiRW z 29 stycznia 2014 r.).

²⁰ Komitet powołany uchwałą nr 2/09 Rady Gospodarki Żywnościowej z dnia 15 kwietnia 2009 r.

produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich²¹ zostało uwzględnione w zakresie utrzymania poziomu dofinansowania działań promocyjnych, prowadzenia na rynku wewnętrznym UE działań o charakterze promocyjnym oraz prowadzenia na rynku wewnętrznym UE działań informacyjnych, dotyczących krajowych systemów jakości produktów i środków spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 158-255)

W okresie objętym kontrolą MRiRW nie zlecało opracowania dokumentów i analiz dotyczących funkcjonowania funduszy promocji produktów rolno-spożywczych. Prace nad strategią promocji polskiej żywności, które miały być opracowane przez Komitet, nie zostały rozpoczęte z powodu braku środków finansowych.

Aktualnie w MRiRW, zgodnie z przyjętym harmonogramem, trwają prace nad strategią promocji żywności na lata 2017–2019, której wdrożenie zaplanowano na IV kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 72)

W okresie 2013–2016 (I połowa) do MRiRW wpłynęło pięć pism dotyczących interpretacji przepisów ustawy o funduszach promocji oraz 17 wniosków o zmianę tej ustawy. We wszystkich sprawach MRiRW zajęło stanowisko, udzielając informacji i wyjaśnień.

Ministerstwo opracowało projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (obecnie prowadzone są konsultacje międzyresortowe i społeczne). Proponowany zakres zmian obejmuje m.in. wprowadzenie dobrowolnego znakowania środków spożywczych informacją „Produkt polski” oraz zmianę sposobu wykorzystania środków funduszy promocji, w tym wspierania promocji produktów rolno-spożywczych znakowanych krajem/miejscem pochodzenia, a także zmianę składu komisji zarządzających.

(dowód: akta kontroli str. 71-115, 118-121, 142-157)

W grudniu 2012 r. Ministerstwo przeprowadziło kontrolę w ARR w zakresie prawidłowości wydatkowania środków funduszy produktów rolno-spożywczych. W wystąpieniu pokontrolnym wnioskowano o uzupełnienie formularza weryfikacji wniosku o udzielenie wsparcia oraz uzupełnienie karty autoryzacji płatności o ocenę wyjaśnień złożonych przez wnioskodawcę odnośnie kosztów kwalifikowalnych oraz uzupełnienie procedur wewnętrznych Agencji o sposób postępowania z wnioskami złożonymi po terminie, a także o stosowanie aktualnych formularzy. Z ustaleń kontroli wynika, że zalecenia pokontrolne MRiRW zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 74, 124-141)

W okresie objętym kontrolą do MRiRW nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania funduszy promocji produktów rolno-spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z ustalonym stanem faktycznym, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

²¹ Sygn. COM(2013)812 final 2013/0398 (COD).

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

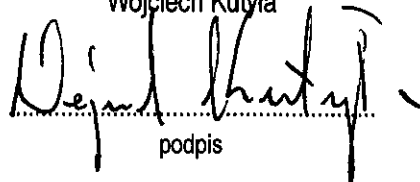
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

