



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

1402

168

KRR.410.002.02.2016
P/16/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

1403
169

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/042 – Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Kontrolerzy

1. Franciszek Witkowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/3/2016 z dnia 19 maja 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Izabela Piotrowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/2/2016 z dnia 19 maja 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)
3. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/1/2016 z dnia 18 maja 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
4. Artur Witek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/4/2016 z dnia 19 maja 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Jednostka
kontrolowana

Agencja Rynku Rolnego w Warszawie, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Łukasz Hołubowski, Prezes Agencji Rynku Rolnego od dnia 16 lutego 2016 r.,
Anna Dorota Gut, p.o. Prezesa Agencji Rynku Rolnego od dnia 8 grudnia 2015 r. do dnia 16 lutego 2016 r.,
Radosław Szatkowski, Prezes Agencji Rynku Rolnego od dnia 3 czerwca 2013 r. do dnia 7 grudnia 2015 r.,
Lucjan Zwolak, p.o. Prezesa Agencji Rynku Rolnego od dnia 10 września 2012 r. do dnia 2 czerwca 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 1029)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² administrowanie przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego funduszami promocji produktów rolno-spożywczych.

Realizując powyższe zadanie Prezes Agencji:

- wydawał zarządzenia dotyczące obsługi funduszy promocji,
- informował podmioty określone ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych³ o obowiązku wpłat na te fundusze,
- prawidłowo ustalał wysokość wpłat na Fundusz Promocji Mleka na podstawie informacji, o których mowa w art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych⁴,

¹ Okres objęty kontrolą obejmował lata 2013–2016 (I połowa) z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek ze zdarzeniami zaistniałymi w okresie objętym kontrolą.

² 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.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2122.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 155, ze zm.

1404
170

- skutecznie przeprowadzał postępowania egzekucyjne wobec dłużników,
- terminowo rozpatrywał wnioski o udzielenie wsparcia i o płatność oraz wydawał decyzje zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania wsparcia finansowego z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych⁵,
- poprawnie weryfikował zgodność uchwał komisji zarządzających funduszy promocji z przepisami prawa,
- sprawdzał przestrzeganie przez komisje zarządzające limitu 15% wydatków planowanych na działania nie mające bezpośredniego wpływu na promocję, w stosunku do wydatków przeznaczonych na realizację wszystkich działań,
- kontrolował przestrzeganie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶ oraz konkurencyjnych procedur wyboru wykonawcy przez podmioty realizujące zadania finansowane z funduszy promocji,
- przeprowadzał kontrole sprawdzające w zakresie realizacji wpłat na fundusze promocji produktów rolno-spożywczych oraz realizacji zadań wspieranych z tych funduszy,
- terminowo sporządzał sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszy promocji,
- zapewnił poprawną obsługę prawną i techniczno-biurową funduszy promocji oraz komisji zarządzających,
- udostępnił w Biuletynie Informacji Publicznej plany finansowe i sprawozdania rzeczowe poszczególnych funduszy oraz zasady gospodarowania środkami finansowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość gromadzenia środków na fundusze promocji

Opis stanu faktycznego

Po wejściu w życie ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (ustawa o funduszach promocji) Agencja Rynku Rolnego (ARR, Agencja) obsługiwała dziewięć⁷ funduszy promocji.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o funduszach promocji do wpłat na Fundusz Promocji Mleka były obowiązane pierwsze podmioty skupujące w rozumieniu art. 151 rozporządzenia nr 1308/2013⁸ w wysokości 0,001 zł od każdego skupionego przez nie kilograma mleka. Na pozostałe osiem funduszy promocji, wpłaty były naliczane i przekazywane przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, w wysokości 0,1% wartości netto, od rzeczy ruchomych, będących przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, tj. świnie żywe, bydło i cielęta żywe, konie żywe, owce żywe, zboża, owoce i warzywa, drób żywy, ryby (art. 3 ust. 2).

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 54, poz. 327, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

⁷ Fundusz Promocji Mleka, Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego, Fundusz Promocji Mięsa Wołowego, Fundusz Promocji Mięsa Końskiego, Fundusz Promocji Mięsa Owczego, Fundusz Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych, Fundusz Promocji Owoców i Warzyw, Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, Fundusz Promocji Ryb.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 671, ze zm.).

1405
M

Do kontroli wpłat na Fundusz Promocji Mleka Agencja wykorzystywała rejestr pierwszych podmiotów skupujących mleko krowie⁹, prowadzony zgodnie z art. 2a ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (ustawy o organizacji rynku mleka). Rejestr ten do dnia 30 czerwca 2016 r., zawierał wykaz 337 podmiotów. W latach 2013–2015 zarejestrowano 54 nowe podmioty skupujące mleko krowie, z tego: w 2013 r. – 47, w 2014 r. – sześć, w 2015 r. oraz w I połowie 2016 r. – jeden podmiot.

Dyrektor Biura Komunikacji¹⁰ wyjaśnił, że wszystkie podmioty skupujące zobowiązane do wpłat na fundusz promocji były na bieżąco monitorowane pod kątem płatności. W badanym okresie, tj. od 2013 r. do 2016 r. (I połowa) tylko jeden podmiot skupujący zobowiązany do wpłat na Fundusz Promocji Mleka nie dokonywał płatności. Wysłano do niego postanowienie Prezesa ARR rozliczające jego wpłaty i określające wysokość jego zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 12, 15-23, 146-152, 214, 255-259, 1029)

Artykuł 2a ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka stanowi, że od dnia 1 kwietnia 2015 r. pierwsze podmioty skupujące mleko składają deklaracje w terminie do 15 dnia każdego miesiąca za poprzedni miesiąc do dyrektora oddziału terenowego Agencji (OT ARR). Po podsumowaniu skupu z obszaru całego kraju, ARR przekazywała informację na temat ilości skupionego mleka do Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 151 rozporządzenia nr 1308/2013. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o funduszach promocji Prezes Agencji ustalał, w drodze decyzji, wysokość wpłat na Fundusz Promocji Mleka na podstawie informacji, o których mowa w ww. art. 2a ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka. Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach promocji, pierwsze podmioty skupujące mleko na podstawie opisanej wyżej decyzji Prezesa ARR dokonywały wpłaty na Fundusz Promocji Mleka w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji. W latach 2013–2015 Prezes ARR wydał 3.964 decyzji ustalających wysokość wpłat na Fundusz Promocji Mleka, z tego: w 2013 r. – 1.267, w 2014 r. – 1.352, w 2015 r. – 1.345 decyzje¹¹, a w I kwartale 2016 r. – 337 decyzji¹².

Zastępca Dyrektora Biura Promocji Żywności (BPŻ) wyjaśnił, że: „W kontekście zmian ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (...) obowiązujących od dnia 1 kwietnia 2015 r. oraz obowiązującego art. 2a ust. 1 (...), wystarczającym wydaje się z punktu widzenia ARR składanie przez podmioty skupujące, zarejestrowane w rejestrze pierwszych podmiotów skupujących mleko krowie, deklaracji wpłaty na Fundusz Promocji Mleka na wzór pozostałych funduszy promocji. Tym samym w ślad za złożeniem deklaracji następowałaby wpłata podmiotu zgodna z kwotą wynikającą z deklaracji i zgodna z ilością skupionego mleka krowiego przekazaną na podstawie art. 2a ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka, w związku z art. 151 rozporządzenie parlamentu europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 321, 1283)

⁹ Rejestr pierwszych podmiotów skupujących mleko krowie jest publikowany na stronie internetowej ARR.

¹⁰ W związku z odwołaniem Dyrektora Biura Promocji Żywności, Dyrektor Biura Komunikacji od dnia 8 czerwca 2016 r. sprawował w Biurze Promocji Żywności nadzór nad Działem Promocji, Działem Funduszy Promocji i Działem Promocji Rynku Lokalnego.

¹¹ Według sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Mleka liczba tych decyzji za lata 2013–2015 wyniosła 4010. Różnica wynikała z policzenia w sprawozdaniach za 2014 r. wszystkich decyzji wysłanych a nie tylko wydanych (w przypadku spółek cywilnych ta sama decyzja jest wysyłana do wszystkich wspólników spółki), ponadto 2 decyzje dotyczące 2015 r. wydane zostały po dacie sprawozdania.

¹² Za II kwartał 2016 r. nie wydawano decyzji.

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach promocji pierwsze podmioty skupujące mleko dokonywały wpłat na Fundusz Promocji Mleka na podstawie opisanych wyżej decyzji Prezesa ARR. Wpłaty na pozostałe fundusze promocji dokonywane były na podstawie składanych deklaracji (art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy), w których wyszczególnieni w art. 3 ust. 3 tej ustawy przedsiębiorcy wykazywali wysokość zobowiązania na rzecz danego funduszu promocji.

Na podstawie złożonych deklaracji oraz wydanych decyzji określających wysokość zobowiązania, do wpłat na poszczególne fundusze w latach 2013–2016 (I połowa) zobowiązanych było: w 2013 r. – 9.857 podmiotów, w 2014 r. – 9.939 podmiotów, w 2015 r. – 9.835 podmiotów a w 2016 r. (I połowa) – 5.988 podmiotów¹³. We wszystkich badanych latach, najwięcej było podmiotów zobowiązanych do wpłat na Fundusz Promocji Owoców i Warzyw (71,6% w 2013 r., 73,1% w 2014 r., 74,4% w 2015 r. i 68,2% według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.), najmniej – na Fundusz Promocji Mięsa Końskiego (0,3% w 2013 r. i według stanu na koniec czerwca 2016 r. oraz 0,2% w 2014 r. i w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 114, 323-326)

W celu sprawdzenia realizacji obowiązków wynikających z ustawy o funduszach promocji w zakresie dokonywania wpłat na fundusze promocji przez określone ustawą podmioty, pracownicy ARR na podstawie wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego lub do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, typowali podmioty do kontroli, która miała na celu potwierdzenie wykonania zobowiązań podmiotów wobec funduszy promocji.

W związku z mniejszym wpływem środków na Fundusz Promocji Mięsa Wołowego niż wzrost uboju żywca wołowego w 2014 r., z inicjatywy Komisji Zarządzającej tego Funduszu, w sierpniu 2015 r. ARR wystąpiła do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o udostępnienie danych o ilości bydła i cieląt ubitych w poszczególnych ubojniach, w gospodarstwach oraz udostępnienie wykazu podmiotów, które dokonywały wywozu bydła i cieląt poza terytorium Rzeczypospolitej. Pozyskane dane nie pozwoliły w sposób jednoznaczny dokonać analizy przyczyn rozbieżności między wysokością ubojów, a wpłatami dokonanyymi na Fundusz, natomiast były wykorzystywane przez Agencję do typowania podmiotów do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 115, 122-145, 273-276)

Agencja nie posiadała mechanizmów/systemów informatycznych, które pozwoliłyby na porównanie posiadanej bazy podmiotów zobowiązanych do wpłat na fundusze z rejestrami prowadzonymi przez inne instytucje oraz nie dysponowała narzędziami informatycznymi, które pozwoliłyby w sposób automatyczny pozyskiwać dane o nowopowstałych przedsiębiorcach objętych obowiązkiem ustawy o funduszach promocji.

(dowód: akta kontroli str. 116, 273, 276)

Agencja realizowała działania mające na celu przekazanie jak najszerszej grupie zainteresowanych informacji na temat ustawy o funduszach promocji, polegające m.in. na:

- przesłaniu w 2010 r., 2013 r. oraz w 2016 r. pisemnej informacji o naliczaniu i pobieraniu wpłat na fundusze promocji, do podmiotów potencjalnie zobowiązanych do wpłat na te fundusze,
- zorganizowaniu przez OT ARR na terenie całego kraju ponad 500 spotkań informacyjnych z producentami i przetwórcami produktów rolno-spożywczych,

¹³ Decyzje dotyczące podmiotów zobowiązanych do wpłat na Fundusz Promocji Mleka za 2016 r. według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. zostały wydane w dniu 6 lipca 2016 r.

1407
183

- wydaniu broszury informacyjnej zawierającej główne zagadnienia dotyczące funduszy promocji, która była dystrybuowana na terenie całego kraju przy okazji udziału przedstawicieli ARR w spotkaniach z producentami i przetwórcami produktów rolno-spożywczych oraz zamieszczaniu w Biuletynach Informacyjnych ARR¹⁴ informacji na temat funduszy promocji produktów rolno-spożywczych; broszura informacyjna i biuletyny zostały udostępnione na stronie internetowej ARR.

(dowód: akta kontroli str. 116, 273, 276-278, 279-282)

W latach 2013–2016 (I połowa) Agencja przeprowadziła 863 kontrole sprawdzające realizację wpłat na fundusze promocji produktów rolno-spożywczych – kontrole podatkowe¹⁵ u podmiotów obowiązanych do wpłat na rzecz ośmiu funduszy promocji.

Dyrektor Biura Komunikacji wyjaśnił, że: „W przypadku Funduszu Promocji Mleka w okresie obowiązywania systemu kwotowania produkcji mleka, podmioty skupujące składały do Dyrektorów Oddziałów Terenowych Agencji Rynku Rolnego miesięczne informacje o ilości skupionego mleka oraz z tytułu obowiązywania ww. mechanizmu podlegały także kontroli mającej na celu potwierdzenie prawidłowości przekazywanych danych. (...) Biuro Promocji Żywności przyjmuje, że dane zawarte w rejestrze pierwszych podmiotów skupujących są aktualne, rzetelne i wyczerpujące, tj. że wszystkie podmioty znajdujące się w rejestrze są zobowiązane do wpłat na fundusze promocji oraz że wszystkie podmioty skupujące mleko są ujęte w ww. rejestrze.”

Do kontroli typowano głównie podmioty, które składały deklaracje a nie dokonywały wpłat, lub składały je nieregularnie, błędnie dokonywały naliczeń. W wyniku kontroli stwierdzono, że 408, tj. 47,3% skontrolowanych podmiotów nie realizowało obowiązku naliczania, składania deklaracji i dokonywania wypłat a 257, tj. 29,8% skontrolowanych podmiotów wywiązało się z obowiązków nałożonych ustawą o funduszach promocji lub wywiązało się z opóźnieniem.

W okresie od 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. Prezes ARR umorzył zaległości wobec 4 podmiotów na łączną kwotę 11,4 tys. zł (należności główne wraz z odsetkami i kosztami upomnień).

(dowód: akta kontroli str. 118, 121, 260-271, 322)

W latach 2013–2016 (I połowa) zaległe należności wyniosły na koniec: 2013 r. – 2.298,8 tys. zł, 2014 r. – 1.681,9 tys. zł, 2015 r. – 1.794,8 tys. zł i na dzień 30 czerwca 2016 r. – 605,3 tys. zł. W poszczególnych latach największe zaległości miały podmioty zobowiązane do wpłat na Fundusz Promocji Owoców i Warzyw. Zaległości te wyniosły na koniec: 2013 r. – 976,1 tys. zł (tj. 42,5% zaległości ogółem), 2014 r. – 878,8 tys. zł, (tj. 52,3%), 2015 r. – 646,1 tys. zł, (tj. 36%) i na dzień 30 czerwca 2016 r. – 248,3 tys. zł, (tj. 41%).

(dowód: akta kontroli str. 286-296, 324-327)

W celu windykacji należności, Agencja w pierwszej kolejności podejmowała działania mające na celu przypomnienie zobowiązanemu o ciążyącym na nim obowiązku uiszczenia stosownych opłat na poszczególne fundusze, tj. rozmowy telefoniczne ze zobowiązanym, korespondencja elektroniczna, upomnienia. Ostatecznym środkiem, służącym do odzyskania należności, było skierowanie sprawy na drogę egzekucji administracyjnej.

¹⁴ Biuletyny Informacyjne ARR: nr 7 z lipca 2009 r., nr 9 z września 2009 r., nr 3 z 2011 r. i nr 4 z 2014 r.

¹⁵ Celem tzw. kontroli podatkowej było m.in. sprawdzenie prawidłowości naliczania i pobrania wpłat na fundusze promocji, terminowości przekazywania deklaracji oraz wpłat, rzetelności deklarowanych podstaw naliczania wpłat.

1608
NH

W latach 2013–2016 (I połowa) kwota dotycząca wszczętych postępowań egzekucyjnych wobec dłużników funduszy promocji (tj. należności, co do których wystawiono wnioski o wszczęcie egzekucji i tytuły wykonawcze zgodnie z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶) wyniosła 1.163 tys. zł, z tego: w 2013 r. – 644,4 tys. zł, w 2014 r. – 226,5 tys. zł, w 2015 r. – 243,3 tys. zł i w 2016 r. (I połowa) – 48,8 tys. zł. Najwyższe należności (wobec których wszczęto postępowanie egzekucyjne) dotyczyły dłużników Funduszu Promocji Mięsa Wieprzowego i Funduszu Promocji Mięsa Wołowego – odpowiednio 358,4 tys. zł i 318,7 tys. zł. Wobec dłużników Funduszu Promocji Mleka i Funduszu Promocji Ryb nie wszczynano postępowania egzekucyjnego.

W wyniku postępowania egzekucyjnego odzyskano 752,9 tys. zł, z tego: w 2013 r. – 214 tys. zł, w 2014 r. – 352,2 tys. zł, w 2015 r. – 112,5 tys. zł i w 2016 r. (I połowa) – 74,2 tys. zł. Najwyższe kwoty, które odzyskano w wyniku postępowania egzekucyjnego dotyczyły dłużników Funduszu Promocji Mięsa Wieprzowego (310,4 tys. zł) i Funduszu Promocji Owoców i Warzyw (281,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 168-202, 994-1012, 1279-1280, 1290-1291)

W badanym okresie udzielono ulg na kwotę 295,4 tys. zł w spłacaniu zobowiązań na rzecz funduszy – najwięcej podmiotom zobowiązanym do wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Wołowego – 135,8 tys. zł, tj. 46% udzielonych ulg ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 286-296, 324-327)

Poza kontrolami podatkowymi, Agencja przeprowadzała kontrole sprawdzające realizację zadań wspieranych z funduszy promocji rolno-spożywczych, tj. kontrole księgowe (administracyjne)¹⁷ oraz kontrole techniczne¹⁸.

W latach 2013–2016 (I połowa) przeprowadzono 57 kontroli księgowych i 65 kontroli technicznych. W wyniku kontroli technicznych stwierdzono jedną nieprawidłowość, a kontrole księgowe nie wykazały nieprawidłowości.

Dyrektor Biura Komunikacji wyjaśnił, że do kontroli księgowych oraz technicznych podmioty typowane były losowo. Kontrole zlecane Sekcji Kontroli Technicznej we właściwym OT ARR – przez Dyrektora Biura Promocji Żywności – do przeprowadzenia w danym roku kalendarzowym, dotyczyły zadań z roku bieżącego oraz z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 210-216, 283, 1351-1392)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o funduszach promocji, koszty związane z realizacją przez Agencję zadań określonych tą ustawą, były częściowo pokrywane ze środków funduszy promocji, w wysokości nie przekraczającej 3,5% rocznych wpływów na poszczególne fundusze. Osiągnięte przez ARR dochody związane z obsługą funduszy promocji wyniosły: w 2013 r. – 1.658,8 tys. zł (3,39% rocznych wpływów na poszczególne fundusze promocji), w 2014 r. – 1.676,5 tys. zł (3,48% rocznych wpływów), 2015 r. – 1.669 tys. zł (3,31% rocznych wpływów) i 2016 r. (I połowa) – 882,7 tys. zł¹⁹ (3,96% półrocznych wpływów).

Faktycznie poniesione wydatki ARR na obsługę funduszy promocji wyniosły: w 2013 r. – 5.837,6 tys. zł (11,9% rocznych wpływów); w 2014 r. – 6.148,4 tys. zł (12,8% rocznych wpływów); w 2015 r. – 7.870 tys. zł (15,6% rocznych wpływów). Wydatki te w porównaniu rok do roku wzrosły w 2014 r. o 5,3% w stosunku do 2013 r., a w 2015 r. wzrosły o 28% w stosunku do 2014 r.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 599.

¹⁷ Celem kontroli księgowej było m.in. sprawdzenie zgodności dokumentów księgowych z przedłożonymi przez wnioskodawcę dokumentami oraz sprawdzenie oryginałów dokumentów księgowych lub ich kopii m.in. faktur VAT, rachunków, w siedzibie wnioskodawcy.

¹⁸ Celem kontroli technicznej było m.in. sprawdzenie czy parametry techniczne działań realizowanych w zakresie programu były zgodne z założonymi w umowie na realizację programu.

¹⁹ W tym 97,7 tys. zł to wpłata za IV kwartał 2015 r., natomiast wpłata za I i II kwartał wyniosła 785 tys. zł co stanowiło 3,5% wpływów funduszy promocji.

1409
AA

Różnica pomiędzy kosztami poniesionymi a rozliczonymi przez ARR na realizację zadań określonych ustawą o funduszach promocji wyniosła w: 2013 r. – 4.178,8 tys. zł, w 2014 r. – 4.471,9 tys. zł, w 2015 r. – 6.201 tys. zł i była pokrywana z dotacji podmiotowej, którą Agencja otrzymywała co roku z budżetu państwa na finansowanie działalności bieżącej.

Obsługą funduszy promocji w kontrolowanym okresie zajmowali się w:

- Centrali ARR pracownicy: Biura Promocji Żywności oraz Biura Finansowo-Księgowego,
- Oddziałach Terenowych ARR pracownicy: Sekcji Administracyjno-Finansowej w zakresie obsługi deklaracji wpłaty na fundusze promocji oraz rozliczeń podmiotów obowiązanych do wpłat na fundusze oraz Sekcji Kontroli Technicznych w zakresie przeprowadzania kontroli.

Zgodnie z kwartalnymi informacjami dotyczącymi liczby pracowników Centrali i OT ARR zaangażowanych w obsługę funduszy promocji w latach 2013–2015, w przeliczeniu na pełne etaty, funduszami promocji zajmowało się w I, II, III i IV kwartale odpowiednio: w 2013 r. – 48,1; 44,1; 52,7; 66,4 osób; w 2014 r. – 47,7; 43,7; 52,5; 85,4 osób; oraz w 2015 r. – 68,4; 56,2; 71,5; 93,1 osób.

Prezes ARR wyjaśnił, że wysokość środków przekazanych Agencji przez fundusze promocji wynikała z ustawy o funduszach promocji. Środki te nie pokrywały w całości wydatków ARR na obsługę funduszy promocji. Wzrost kosztów ponoszonych przez Agencję związanych z obsługą funduszy promocji, spowodowany był zwiększeniem liczby etatów niezbędnych do ich obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1286)

Agencja w latach 2013–2016 (I połowa) nie dokonywała zwrotów na rachunki funduszy promocji środków przekazanych z poszczególnych funduszy w okresach kwartalnych. Zastępca Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego wyjaśnił, że: „W latach 2013–2016 nie wystąpiły sytuacje nadmiernie przekazanych środków z Funduszy Promocji. Przekazywane z Funduszy Promocji środki w wysokości określonej ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych nie pokrywały ponoszonych przez ARR kosztów/wydatków (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1241)

Agencja rozliczała faktyczne koszty związane z obsługą funduszy promocji w oparciu o poniesione wydatki administracyjne. Po każdym kwartale danego roku Biuro Finansowo-Księgowe zwracało się do jednostek organizacyjnych Agencji o wykaz osób zaangażowanych w obsługę funduszy promocji wraz z prośbą o podanie procentowego udziału czasu pracy na rzecz obsługi funduszy promocji. Po otrzymaniu tej informacji, procentowy udział czasu pracy był przeliczany na pełną ilość etatów, na podstawie których wyliczano pozostałe koszty (z wyłączeniem wynagrodzeń i narzutów na wynagrodzenia). Wydatki na wynagrodzenia (wynagrodzenia osobowe łącznie ze składkami na ubezpieczenie zdrowotne i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), narzuty na wynagrodzenia (składki na ubezpieczenia społeczne oraz na Fundusz Pracy) rozliczano według procentowego udziału czasu pracy zaangażowanych pracowników do obsługi funduszy promocji.

Z kolei otrzymywane wpływy z funduszy promocji rozliczane były według struktury kosztów wynikających z planu finansowego ARR. Szczegółowe rozliczenie tych kosztów, tj. zużycie materiałów i energii, remonty, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia, narzuty na wynagrodzenia, amortyzacja środków trwałych niskocennych i pozostałe koszty, ustalano na podstawie wskaźnika procentowego ich udziału w stosunku do kosztów ogółem faktycznie poniesionych za dany kwartał.

Do rozliczenia poszczególnych pozycji kosztów stosowano układ określony w § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie rodzaju kosztów związanych z realizacją przez Agencję Rynku Rolnego zadań pokrywanych ze środków funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz sposobu i warunków przekazywania i rozliczania tych środków²⁰ (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2010 r.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 8 ust. 6 ustawy o funduszach promocji, Prezes Agencji terminowo sporządzał sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszy promocji. Zgodnie z § 4 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawozdaniach zostały zamieszczone dane dotyczące wydatków poniesionych na pokrycie kosztów, z podziałem na rodzaje kosztów określone w § 2 tego rozporządzenia.

Prezes Agencji Rynku Rolnego nie zamieszczał w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego funduszy promocji informacji o wysokości środków zwróconych na rachunki bankowe poszczególnych funduszy promocji, mimo że taki obowiązek został określony w § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2010 r.

Dyrektor Biura Komunikacji wyjaśnił m.in., że: „(...) W sprawozdaniach z wykonania planu finansowego za lata 2013–2015 nie zostały umieszczone dane określające wysokość środków zwróconych na rachunki bankowe poszczególnych funduszy promocji na podstawie § 3 ust. 2, ponieważ w żadnym funduszu promocji nie było zwrotów tego rodzaju. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1241, 1247-1248, 1273-1277)

Ze środków funduszy promocji nie były pokrywane koszty funkcjonowania poszczególnych komisji zarządzających. W kontrolowanym okresie członkowie tych komisji nie otrzymywali ze środków Agencji, a także z funduszy promocji żadnych wynagrodzeń, diet ani zwrotu kosztów podróży.

(dowód: akta kontroli str. 1203, 1248)

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.

2. Realizacja zadań wynikających z ustawy o funduszach promocji oraz uchwał komisji zarządzających funduszy promocji

Opis stanu
faktycznego

W 2009 r. komisje zarządzające dziewięciu funduszy promocji, uchwałami w sprawie przyjęcia zasad gospodarowania środkami finansowymi, określili sposób sporządzania planu finansowego, warunki i tryb przedkładania programów promocyjnych i informacyjnych, jak również wysokość wsparcia finansowego dla poszczególnych działań. W latach 2013–2016 (I połowa) 13-krotnie dokonywano zmian zasad gospodarowania środkami finansowymi. Komisje zarządzające podejmowały uchwały zatwierdzające plany finansowe w terminie określonym w ww. zasadach²¹. Ustalono, że w badanym okresie podjęto łącznie 144 uchwały zmieniające plany finansowe funduszy promocji²².

²⁰ Dz. U. Nr 76, poz. 498.

²¹ Komisja zarządzająca uchwała plan finansowy na następny rok do 30 listopada danego roku uwzględniając propozycje zadań składanych w ARR.

²² W poszczególnych latach odpowiednio: 38 w 2013 r., po 41 w 2014 r. i 2015 r., 24 w I połowie 2016 r.

1411
MP

Komisje zarządzające podjęły ponadto 40 innych uchwał dotyczących m.in.: zmian regulaminu komisji zarządzających, zarezerwowania środków na działania mające na celu ochronę wizerunku polskiej żywności.

(dowód: akta kontroli str. 335, 391, 398-411, 524-525)

Tryb sprawdzania przez Prezesa ARR zgodności uchwał, z przepisami prawa, podejmowanych przez komisje zarządzające prowadzony był w oparciu o wewnętrzną procedurę Agencji Rynku Rolnego²³. Uchwały weryfikowane były przez ARR pod względem merytorycznym i formalno-prawnym. Biuro Promocji Żywności występowało do Biura Prawnego o opinię dotyczącą oceny formalno-prawnej podejmowanych uchwał pod względem zgodności z przepisami prawa. W latach 2013–2016 (I połowa) nie stwierdzono przypadków odmowy Prezesa Agencji realizacji uchwał komisji zarządzających²⁴ z powodu ich niezgodności z przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 396-411, 623-643)

Agencja przyjmowała propozycje zadań do planów finansowych zgodnie z zarządzeniem Prezesa ARR w sprawie ustalenia „Zasad obsługi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych”²⁵ oraz zgodnie z zasadami gospodarowania środkami finansowymi poszczególnych funduszy. Procedura przyjmowania propozycji zadań do planów finansowych funduszy promocji określona została w rozdziale 5.3 procedury „Obsługa prawna oraz techniczno-biurowa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz Komisji Zarządzających”. Propozycje zadań do planu finansowego składane były do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego rok, na który uchwalany był plan finansowy. Badanie próby czterech losowo wybranych dokumentacji propozycji zadań do planów finansowych, wykazało, że zostały one rozpatrzone zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 391-395, 412-426, 528, 623-643)

Propozycje zadań do planu finansowego oceniane były zgodnie z zapisami zawartymi w procedurze „Obsługa prawna oraz techniczno-biurowa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz Komisji Zarządzających”.

Ocena merytoryczna i formalno-prawna propozycji zadania do planu finansowego funduszy promocji dokonywana była na kartach kontrolnych ww. procedury.

Biuro Promocji Żywności oceniało propozycję zadań pod kątem terminowości wpływu propozycji, kompletności, złożenia jej przez osobę uprawnioną, spełnienia kryteriów formalnych określonych w Zasadach gospodarowania środkami finansowymi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz pod kątem zgodności z celami określonymi w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszach promocji. Każdorazowo oceny formalno-prawnej dokonywał Biuro Prawne ARR.

Zakończeniem postępowania była akceptacja merytoryczna i formalno-prawna propozycji przez Dyrektora BPŻ. Uwagi do propozycji zamieszczane były na kartach kontrolnych i przekazywane ustnie na posiedzeniach komisji.

²³ Procedura „Obsługa prawna oraz techniczno-biurowa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych oraz Komisji Zarządzających”.

²⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o funduszach promocji.

²⁵ Prezes ARR w załączniku do zarządzenia nr 59/2012/Z z dnia 5 kwietnia 2012 r. ustanowił „Zasady obsługi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych”. Powyższe zasady zostały zmienione zarządzeniem nr 36/2013/Z Prezesa ARR z dnia 21 lutego 2013 r. Następnie zarządzenie nr 59/2012/Z zostało zastąpione zarządzeniem nr 173/2014/Z Prezesa ARR z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia „Zasad obsługi promocji produktów rolno-spożywczych”, które zostało zmienione zarządzeniami Prezesa ARR nr 8/2015/Z z dnia 19 stycznia 2015 r., oraz zarządzeniem Prezesa ARR nr 148/2015/Z z dnia 17 września 2015 r.

Kierownik Działu Promocji w BPŻ wyjaśniła, że składanie propozycji do planu finansowego niezgodnych z celami określonymi w ustawie o funduszach promocji należało do rzadkości.

(dowód: akta kontroli str. 1249, 1253-1269)

W badanym okresie Prezes Agencji Rynku Rolnego odmówił udzielenia wsparcia finansowego z funduszy promocji z powodu niespełnienia wymogów określonych w art. 9 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy o funduszach promocji dwóm podmiotom:

- Regionalnemu Związkowi Hodowców Owiec i Kóz w Piotrkowie Trybunalskim, który złożył wniosek o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu Promocji Mięsa Owczego na realizację zadania pn. „Święto piotrkowskiej jagnięciny, konferencja pt. Polska jagnięcina to najwyższej jakości biożywność” – podmiot ten nie spełnił wymogu bycia organizacją ogólnokrajową;
- Związkowi Rzemiosła Polskiego, który złożył wniosek o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu Promocji Mięsa Wieprzowego, Funduszu Promocji Wołowego oraz Funduszu Promocji Drobiowego na realizację zadania pn.: „Mięsna lekcja” – podmiot ten nie spełnił wymogu bycia organizacją zrzeszającą producentów lub przetwórców produktów rolno-spożywczych, a jego cele statutowe nie były zgodne z celami funduszy promocji, o których mowa w art. 2 ww. ustawy, w tym w szczególności z głównymi celami, jakimi są wzrost spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 212-214, 217-254)

Badanie 36 wniosków o udzielenie wsparcia (po jednym wniosku skierowanym do każdego funduszu z każdego roku objętego kontrolą) oraz wydanych w ich wyniku decyzji w sprawie udzielenia wsparcia wykazało, że wnioski składane były zgodnie z zasadami określonymi w § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania wsparcia finansowego z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych²⁶ (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r.). Decyzje Prezesa ARR w związku ze złożonymi wnioskami w sprawie udzielenia wsparcia wydane zostały w terminach określonych w § 6 ust. 4 tego rozporządzenia.

Obsługa wniosków o udzielenie wsparcia ze środków funduszy promocji oraz wydawanie decyzji we wnioskowanych sprawach prowadzona była zgodnie z procedurą ARR „Udzielanie wsparcia finansowego z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych”.

(dowód: akta kontroli str. 153-155, 1030)

Badanie 36 wniosków o płatność (po jednym wniosku skierowanym do każdego funduszu zakończonym wydaniem decyzji w każdym roku objętym kontrolą) oraz wydanych w ich wyniku decyzji w sprawie wypłaty środków finansowych z tytułu wsparcia wykazało, że obsługa wniosków o płatność i wydawanie decyzji w sprawie wypłaty środków finansowych z tytułu wsparcia była zgodna z zasadami określonymi w § 10 ww. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. i z procedurą ARR „Wypłaty wsparcia finansowego z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych”.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 1030)

²⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 54, poz. 327, ze zm.

1413
178

Agencja kontrolowała przestrzeganie przez beneficjentów funduszy promocji wymogów określonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. Agencja weryfikowała wnioski w zakresie merytorycznym i formalno-prawnym na poszczególnych etapach postępowania, tj.: składania propozycji zadań zapisywanych do planu finansowego złożenia wniosku o udzielenie wsparcia ze środków funduszu promocji, jak i na etapie złożenia wniosku o płatność wsparcia ze środków funduszu promocji. Badanie dziewięciu wniosków złożonych przez beneficjentów funduszy wykazało, że ich kontrola przeprowadzana przez ARR była zgodna z procedurami.

(dowód: akta kontroli str. 391-395, 527, 553-560, 597-603, 627-634)

Pierwszym etapem procedury udzielenia wsparcia ze środków funduszu promocji było złożenie do komisji zarządzającej propozycji zadania zaproponowanego przez daną organizację branżową do planu finansowego funduszu na dany rok. W latach 2009–2014, propozycje do planu finansowego funduszu składane były w sposób opisowy, niesformalizowany. W propozycji zamieszczano m.in. kwotę budżetu oraz źródła finansowania zadania. Zarządzeniem Prezesa ARR z dnia 31 grudnia 2014 r. nr 173/2014/Z „Zasady obsługi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych” został wprowadzony formularz „Propozycja zadania do planu finansowego”, w którym umieszczono pola do wypełnienia „Budżet całego zadania w wysokości” oraz „Wnioskowana kwota wsparcia”.

Dyrektor Biura Komunikacji wyjaśnił, że: „(...) W celu zapobiegania podwójnemu finansowaniu stosowano wymóg umieszczenia trwałego opisu na fakturach zawierającego dane identyfikujące koszty, za jakie beneficjent wnioskuje o wypłatę wsparcia. Były to m.in. następujące dane: tytuł zadania, numer decyzji w sprawie udzielenia wsparcia, kwotę do zapłaty z FP z danej faktury. W przypadku braku którejs z tych informacji, zwracano się do beneficjenta o ich uzupełnianie. Szczególną uwagę zwracano na właściwe przyporządkowanie dowodu poniesienia wydatku do numeru działania z planu finansowego zadania. W przypadkach budzących wątpliwości Agencja zwracała się do beneficjenta o złożenie wyjaśnienia lub oświadczenia w sprawie”.

(dowód: akta kontroli str. 1250-1251)

W latach 2013–2016 (I połowa):

- wnioskodawcy złożyli w ARR łącznie 800 wniosków²⁷ o udzielenie wsparcia oraz 846 wniosków o wypłatę wsparcia, w tym najwięcej wniosków złożono w ramach Funduszu Promocji Mleka, tj. odpowiednio 298 i 301 wniosków, najmniej w ramach Funduszu Promocji Mięsa Owczego, tj. odpowiednio 20 i 15 wniosków,
- Prezes ARR wydał łącznie 722 decyzje o udzielenie wsparcia oraz 882 decyzje o wypłatę wsparcia, w tym najwięcej decyzji wydano w ramach Funduszu Promocji Mleka, tj. odpowiednio 264 i 299 decyzji, najmniej w ramach Funduszu Promocji Mięsa Owczego, tj. odpowiednio po 16 decyzji,
- w ramach wszystkich dziewięciu funduszy promocji składano wnioski o udzielenie zaliczki; w przypadku Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego i Funduszy Promocji Ryb wszystkie wnioski o udzielenie wsparcia zawierały wnioski o udzielenie zaliczki.

²⁷ Ilość wniosków o udzielenie i wypłatę wsparcia została przedstawiona w odniesieniu do planów finansowych na poszczególne lata, np. wnioski o udzielenie i wypłatę za 2015 r., są to wnioski z planu finansowego 2015 r., bez względu na rok, w którym wpłynęły do ARR.

Opóźnienia w wypłacie zaliczek wystąpiły w przypadku Funduszu Promocji Mleka (w 2014 r. – 25 razy, w 2015 r. – 6 razy) oraz w przypadku Funduszu Promocji Ryb (w 2013 r. – 3 razy, w 2014 r. – 2 razy, w 2015 r. – 2 razy). Przyczyną był brak środków. Agencja Rynku Rolnego dokonywała wypłat bezpośrednio po zgromadzeniu środków na koncie danego funduszu promocji.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1204, 1218-1223)

W latach 2013–2016 (I połowa) Agencja, w związku z obsługą funduszy promocji, w tym wdrażaniem rozporządzeń wykonawczych do ustawy o funduszach promocji, nie informowała pisemnie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rozwiązaniach, które mogłyby utrudniać efektywną obsługę tych funduszy. Wszelkie problemy w tym zakresie rozwiązywane były w bezpośrednich kontaktach roboczych. Agencja konsultowała z MRiRW m.in. zapisy ustawy dotyczące mechanizmu kwotowania produkcji mleka oraz wpłat dokonywanych na Fundusz Promocji Mleka, jak i uczestniczyła w pracach nad nowelizacją ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

W kontrolowanym okresie do Agencji nie wpłynęły skargi dotyczące racjonalności poniesionych wydatków w ramach funduszy promocji.

(dowód: akta kontroli str. 336, 342, 397, 1251-1252)

Agencja kontrolowała przestrzeganie obowiązku stosowania konkurencyjnych procedur wyboru wykonawców realizowanych zadań przez podmioty wykorzystujące środki funduszy promocji. Obowiązek stosowania konkurencyjnych procedur wyboru wykonawców, wynikający z art. 9 ust. 3 ustawy o funduszach promocji, Prezes ARR określił w zasadach obsługi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych. W przypadku beneficjentów obowiązanych do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Agencja egzekwowała stosowanie tej ustawy. Od pozostałych beneficjentów, wykorzystujących środki funduszy promocji, ARR wymagała stosowania konkurencyjnych procedur²⁸ wyboru wykonawców realizowanych działań. Agencja zobowiązywała i egzekwowała od beneficjentów, aby ponoszone wydatki kwalifikowane spełniały zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji. Badanie 10 dokumentacji wyboru wykonawców przez beneficjentów realizowanych zadań w ramach funduszu promocji wykazało, że wybór wykonawców odbywał się z zastosowaniem konkurencyjnych procedur.

(dowód: akta kontroli str. 391-395, 427-522, 673-676)

Agencja udostępniała w Biuletynie Informacji Publicznej dokumenty zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o funduszach promocji, tj. plany finansowe i sprawozdania z ich wykonania w układzie finansowym i rzeczowym oraz przyjęte zasady gospodarowania środkami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 336, 344, 390)

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.

²⁸ Zasada konkurencyjności realizowana w oparciu o regulacje art. 70¹ do 70⁵ Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.).

1615

1091

Opis stanu
faktycznego

3. Wykorzystanie środków funduszy promocji

W latach objętych kontrolą, tj. w: 2013 r., 2014 r. 2015 r. i 2016 r. (I połowa) wpływy ogółem na dziewięć funduszy promocji wyniosły odpowiednio: 49.002 tys. zł, 48.231 tys. zł, 50.454 tys. zł, 22.426 tys. zł, tj. łącznie 170.113 tys. zł. Wpływy z tytułu wpłat przez przedsiębiorców wyniosły odpowiednio 48.384 tys. zł, 47.746 tys. zł, 49.335 tys. zł i 22.306 tys. zł, a wpływy z tytułu odsetek od lokat i należności wyniosły odpowiednio 618 tys. zł, 485 tys. zł, 1.119 tys. zł i 120 tys. zł. Wpływy na poszczególne fundusze promocji były zróżnicowane. Największe wpłaty zostały dokonane na Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego – 40.556 tys. zł, Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego – 36.103 tys. zł i Fundusz Promocji Mleka – 33.592 tys. zł, a najmniejsze wpłaty zostały dokonane na Fundusz Promocji Mięsa Owczego – 53 tys. zł, Fundusz Promocji Mięsa Końskiego – 544 tys. zł oraz Fundusz Promocji Ryb – 1.435 tys. zł. Wysokość wpływów na poszczególne fundusze była stabilna, mimo że zależała od wysokości sprzedaży i od uzyskiwanych cen, a w przypadku mleka od ilości sprzedanego mleka.

Na podstawie badania wybranych losowo deklaracji wpłaty za I kwartał 2016 r. na osiem funduszy promocji oraz decyzji Prezesa ARR w sprawie ustalenia wysokości zobowiązań podmiotu skupującego względem Funduszu Promocji Mleka stwierdzono, że wpływy były zgodne z zadeklarowanymi wpłatami i zostały zaksięgowane na odpowiednich kontach w systemie rachunkowo-księgowym ARR.

(dowód: akta kontroli str. 1036-1202)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszach promocji, fundusze te wspierają marketing rolny oraz wzrost spożycia i promocję produktów rolno-spożywczych. W ramach realizacji ww. celów zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy, w ramach funduszy promocji środki mogły być wydatkowane na: działania mające na celu informowanie o jakości i cechach, w tym zaletach produktów, działania mające na celu promocję spożycia produktu lub jego przetworów, udział w wystawach i targach, badania rynkowe, badania naukowe i prace rozwojowe, działalność krajowych organizacji branżowych. Dodatkowo w ramach Funduszu Promocji Mleka środki mogły być wydatkowane na działania mające na celu informowanie o korzyściach płynących z przeprowadzania oceny wartości użytkowej bydła typu użytkowego mlecznego i mięsno-mlecznego.

W latach 2013–2016 (I połowa) łączne wydatki wszystkich dziewięciu funduszy promocji wyniosły 184.587 tys. zł²⁹, a na działania w zakresie wspierania marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych (art. 2 ust. 2 pkt 1-9 ustawy o promocji funduszy) wyniosły 175.444 tys. zł.

Największe wydatki zostały dokonane z Funduszu Promocji Mięsa Wieprzowego – 46.912 tys. zł, Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego – 36.012 tys. zł i Funduszu Promocji Mleka – 34.834 tys. zł, a najmniejsze wydatki zostały dokonane z Funduszu Promocji Mięsa Owczego – 69 tys. zł, Funduszu Promocji Mięsa Końskiego – 521 tys. zł oraz z Funduszu Promocji Ryb – 1.080 tys. zł.

²⁹ Łącznie z wydatkami na: obsługę wszystkich funduszy promocji, dofinansowanie mleka i spożycia przetworów mlecznych w placówkach oświatowych z Funduszu Promocji Mleka, pozostałe wydatki (prowizje, opłaty).

W przedmiotowej strukturze wydatków największą pozycję stanowiły wydatki na działania mające na celu:

- promocję spożycia produktu lub jego przetworów – 110.850 tys. zł (63,2%) w tym Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego – 28.658 tys. zł, Fundusz Promocji Owoców i Warzyw – 25.749 tys. zł, Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego – 22.453 tys. zł;
- udział w wystawach i targach – 25.712 tys. zł (14,7%), w tym Fundusz Promocji Mleka – 11.880 tys. zł, Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego – 4.826 tys. zł, Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego – 3.703 tys. zł;
- informowanie o jakości i cechach w tym zaletach produktów – 23.342 tys. zł (13,3%) w tym Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego – 8.423 tys. zł, Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego – 6.333 tys. zł, Fundusz Promocji Mleka – 4.896 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1217, 1224-1237)

Zgodnie z art. 9 pkt 4 ustawy o funduszach promocji, wysokość wsparcia finansowego na realizację zadań określonych w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. f-h³⁰, nie może przekroczyć 15% maksymalnej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację wszystkich zadań funduszu promocji w danym roku finansowym.

Kontrola przestrzegania powyższego limitu była prowadzona przez pracowników ARR przed przyjęciem przez komisje zarządzające zadaniami do planu finansowego na dany rok lub wprowadzania zmian do planu.

W trakcie przyjmowania przez komisję zarządzającą funduszu promocji propozycji zadań do planu finansowego na dany rok lub wprowadzania zmian do planu finansowego, pracownik ARR zapewniający obsługę techniczno-biurową, a także komisja zarządzająca kontrolowała, czy nie przekroczono limitu, o którym mowa w art. 9 pkt 4 ustawy o funduszach promocji na zadania określone w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. f-h.

Pracownik ARR wprowadzał do systemu CAPS³¹ zadania, które zostały przyjęte przez komisję do planu finansowego. Po wprowadzeniu wszystkich danych generowano raport, który wskazywał wysokość powyższego limitu oraz jego wykorzystania. Następnie przekazywano przyjętą uchwałę wraz z ww. raportami do Biura Prawnego. Biuro Prawne weryfikowało każdą uchwałę pod względem formalno-prawnym.

W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki przekroczenia powyższego limitu.

(dowód: akta kontroli str. 1249, 1399-1400)

Od 2009 r., tj. w okresie funkcjonowania ustawy o funduszach promocji, zrealizowano lub rozpoczęto realizację 26 programów w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Wsparcie działań promocyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” o łącznym budżecie 83.543,5 tys. euro, z tego 23 współfinansowane z funduszy promocji (o łącznym budżecie 76.358,3 tys. euro, tj. 91,4%), dwa współfinansowane przez Polskie Stowarzyszenie Producentów Oleju i jeden przez ARR.

³⁰ Dotyczy Funduszu Promocji Mleka. W przypadku pozostałych ośmiu funduszy dotyczy zadań określonych w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. f i g.

³¹ Common Agricultural Policy System (CAPS) – system informatyczny ARR wykorzystywany przez biura merytoryczne Centrali ARR oraz OT ARR do obsługi Wspólnej Polityki Rolnej (rejestracja wniosków, generowanie decyzji, tworzenie baz danych itp.).

1477
183

Nie zgłaszano projektów programów, które mogłyby być współfinansowane z Funduszu Promocji Mięsa Końskiego, Funduszu Promocji Mięsa Owczego i Funduszu Promocji Ryb, gdyż produkty wytwarzane przez branżę, dla których powołano te fundusze, tj. mięso końskie i ryby nie zostały ujęte w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 501/2008 z dnia 5 czerwca 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 3/2008 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich³², a mięso baranie zostało ujęte w tym rozporządzeniu po zmianie wprowadzonej rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 796/2014 z dnia 23 lipca 2014 r.³³

Spośród 18 programów informacyjnych i/lub promocyjnych wysłanych do Komisji Europejskiej w latach 2013–2016, akceptacji nie uzyskały cztery programy, w tym trzy, które miały zabezpieczone środki finansowe z funduszy promocji.

Komisja Europejska w pismach skierowanych do Prezesa Agencji Rynku Rolnego uzasadniła decyzje niezgodnością z przepisami unijnymi, m.in. brakiem możliwości oceny stosunku kosztów programu do osiągniętych korzyści, wymóg ten został określony w art. 8 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 501/2008.

(dowód: akta kontroli str. 765-768, 773-774, 781-783, 962-993)

W latach 2009–2016 (I połowa) udział wydatków z funduszy promocji na współfinansowanie unijnych programów informacyjnych i/lub promocyjnych w wydatkach poniesionych na cele określone w ustawie o funduszach promocji, tj. informowanie o jakości i cechach, w tym zaletach produktów oraz promocja spożycia produktu lub jego przetworów, był zróżnicowany i wyniósł: 62,2% (Fundusz Promocji Owoców i Warzyw), 36,6% (Fundusz Promocji Mięsa Wołowego), 32,2% (Fundusz Promocji Mleka), 37,9% (Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego), 18,4% (Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego), 13,8% (Fundusz Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych) – średnio 34,4%. Środki te stanowiły wkład własny wnioskodawców, który wynosił 20% kosztów netto programu. Trzydzieści procent tych kosztów pochodziło z budżetu krajowego, a 50% z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 765-772)

W latach 2009–2016 (I połowa) najwięcej środków na unijne kampanie informacyjne i/lub promocyjne wydatkowano z Funduszu Promocji Mięsa Wieprzowego – 10.670,9 tys. zł w ramach siedmiu kampanii promocyjnych, z Funduszu Promocji Owoców i Warzyw – 10.337,4 tys. zł (pięć kampanii), z Funduszu Promocji Mięsa Wołowego – 5.783,7 tys. zł (sześć kampanii). Z Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego wydatkowano 1.569,4 tys. zł na dwie kampanie, a z Funduszu Promocji Mleka i z Funduszu Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych po jednej kampanii, odpowiednio kwoty: 2.182,0 tys. zł i 600 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 773, 781-783)

Zgodnie z określonym przez Komisję Europejską wzorem sprawozdania z realizacji umów zawieranych pomiędzy wnioskodawcą a właściwym organem krajowym w sprawie kampanii informacyjnych i/lub promocyjnych, organ ten jest obowiązany do opiniowania realizacji działań zawartych w ofercie złożonej przez wnioskodawcę.

³² Dz. Urz. UE L 147 z 5.06.2008, str. 3, ze zm.

³³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 796/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 501/2008 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 3/2008 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich (Dz. Urz. UE L 281 z 24.07.2014, str. 1).

1418
174

W Polsce zadanie właściwego organu pełni Agencja Rynku Rolnego. W latach 2013–2016 (I połowa) zostało zakończonych i ostatecznie rozliczonych dziewięć kampanii informacyjnych i/lub promocyjnych. Dla wszystkich kampanii zostały sporządzone sprawozdania, które zawierają opinie Dyrektora Biura Promocji Żywności ARR. W przypadku pięciu kampanii stwierdzono, że założone cele i wskaźniki zostały zrealizowane w całości, a w przypadku czterech – że zostały zrealizowane częściowo.

(dowód: akta kontroli str. 773-774, 783-789)

Zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. Prezes ARR zarządzeniem nr 173/2014/Z z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia „Zasad obsługi funduszy promocji produktów rolno-spożywczych” określił formularz „Wniosku o udzielenie wsparcia ze środków funduszy promocji”, którego załącznikiem jest „Zestawienie rzeczowo-finansowe”. Formularz zestawienia zawierał m.in. rubryki: 3.4. Strategia działania oraz 3.7. Opis działań wraz z uzasadnieniem. W zarządzeniu Prezes ARR określił również formularz pn. „Sprawozdanie z realizacji zadania lub jego etapu”. Formularze złożone przez wnioskodawców Agencja przekazywała komisjom zarządzającym, które na ich podstawie sporządzały sprawozdania rzeczowe. Obowiązek sporządzania tych sprawozdań został określony w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o funduszach promocji. Zgodnie z art. 8 pkt 7 ww. ustawy sprawozdanie rzeczowe zawiera w szczególności ocenę merytoryczną zrealizowanych zadań.

Dyrektor Biura Komunikacji wyjaśnił, że: „ARR nie ma wpływu na treść sprawozdań rzeczowych oraz (...) Ani ustawa ani rozporządzenie nie nakłada na Agencję Rynku Rolnego obowiązku ujednolicenia/opracowania wzoru sprawozdania rzeczowego czyli dokumentu, którego sporządzenie należy do zadań komisji zarządzających (art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy)”.

(dowód: akta kontroli str. 774, 784, 793-811, 793-817, 815-817, 1346)

Agencja Rynku Rolnego w związku z administrowaniem funduszami promocji produktów rolno-spożywczych, każdego roku w „Sprawozdaniu z działalności Agencji Rynku Rolnego” zamieszczała informację o funkcjonowaniu funduszy. W Biuletynie informacyjnym ARR nr 4/2014 w artykule „Fundusze promocji programy na dziś i jutro” podsumowano funkcjonowanie funduszy oraz ich wpływ na zwiększenie wykorzystania środków unijnych. W 2015 r. Agencja przekazała do Trybunału Konstytucyjnego stanowisko dotyczące skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności ustawy o funduszach promocji z Konstytucją, które zawiera analizę funkcjonowania Funduszu Mięsa Drobiowego. W 2013 r., Agencja przekazała do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismo zawierające wyjaśnienia dotyczące funduszy promocji w związku z pismem Komisji Europejskiej w sprawie skargi dotyczącej stosowania ustawy o funduszach promocji w zakresie Funduszu Promocji Ryb. Dotyczyły one faktu, że ani ARR (jako organ publiczny), ani Rzeczpospolita Polska (jako państwo) nie wykonuje względem funduszy zakazanej pomocy publicznej oraz że wpłaty na fundusze promocji nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 688-764, 773-778)

Prawidłowość wydatkowania środków funduszy promocji były przedmiotem kontroli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przeprowadzonej w Biurze Promocji Żywności w grudniu 2012 r. W wystąpieniu pokontrolnym wnioskowano m.in. o uzupełnienie formularza weryfikacji wniosku o udzielenie wsparcia. Zwrócono również uwagę na konieczność uzupełnienia karty autoryzacji płatności

³⁴ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 47.

1418
185

o ocenę wyjaśnień złożonych przez wnioskodawcę w zakresie kosztów kwalifikowanych oraz dokonanie uzupełnienia procedur wewnętrznych Agencji o sposób postępowania z wnioskami złożonymi po terminie. Wszystkie powyższe zalecenia pokontrolne Agencja wykonała zmieniając odpowiednie procedury.

(dowód: akta kontroli str. 342-344, 347-362)

W kontrolowanym okresie Biuro Audytu Wewnętrznego (BAW) przeprowadziło dwa badania audytowe dotyczące funduszy promocji.

W IV kwartale 2014 r., na podstawie przeprowadzonego audytu w Biurze Promocji Żywności i Biurze Teleinformatyki, BAW potwierdziło funkcjonowanie kontroli zapewniających poprawną realizację działań dotyczących udzielania wsparcia finansowego z funduszy promocji oraz wypłat środków z tych funduszy. Jednakże zidentyfikowano dwa uchybienia, które dotyczyły braku:

- odzwierciedlenia w karcie kontrolnej pn. „Weryfikacja wniosku o udzielenie wsparcia ze środków funduszy promocji” faktycznej realizacji procesu,
- dedykowanej aplikacji wspierającej realizację procesu wsparcia finansowego z funduszy promocji oraz wypłaty środków finansowych.

Stwierdzono, że uchybienia te nie miały istotnego wpływu na prawidłową realizację ocenianych procesów. W wyniku audytu skierowano do Biura Promocji Żywności i Biura Teleinformatyki zalecenie dokończenia rozbudowy aplikacji „Fundusze Promocji Żywności” o moduły umożliwiające obsługę funduszy promocji przy wykorzystaniu narzędzi teleinformatycznych.

Kierownik Działu Analiz i Projektów Biura Teleinformatyki wyjaśniła, że zalecona rozbudowa aplikacji FPZ (Fundusze Promocji Żywności) o moduły wspomagające realizację procesu obsługi funduszy promocji, według stanu na koniec I połowy 2016 r. została zrealizowana i przekazana do testów akceptacyjnych.

W wyniku audytu przeprowadzonego w I półroczu 2016 r. w Biurze Finansowo-Księgowym, Biurze Promocji Żywności oraz w Sekcjach Finansowo-Księgowych OT ARR stwierdzono uchybienia dotyczące: nieaktualnych zapisów procedury odzyskiwania kwot należnych funduszom promocji, wydłużonych terminów odzyskiwania należności, nieścisłości w prowadzeniu rejestrów spraw, braku zestandaryzowania raportów generowanych z bazy danych oraz rejestrów spraw, braku jednoznacznych kryteriów obsługi należności o niskiej wartości oraz należności przedawnionych. Ponadto wskazano, że odzyskiwanie kwot należnych funduszom promocji w dalszym ciągu było realizowane ręcznie, bez wsparcia informatycznego, co czyniło ten proces bardzo pracochłonnym.

(dowód: akta kontroli str. 336, 342-344, 363-389, 523)

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

(dowód: akta kontroli str. 337-341)

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.

1420

186

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵ 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.

Uprzejmie proszę Pana Prezesa 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.

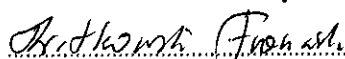
Warszawa, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Dyrektor
Waldemar Wojnicz

Kontrolerzy:

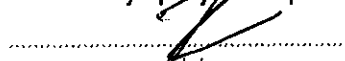
Franciszek Witkowski
Doradca techniczny

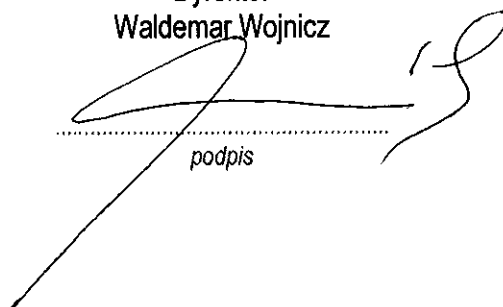

.....
podpis

Izabela Piotrowska
Główny specjalista kp.


.....
podpis

Juliusz Rzeszotański
Główny specjalista kp.

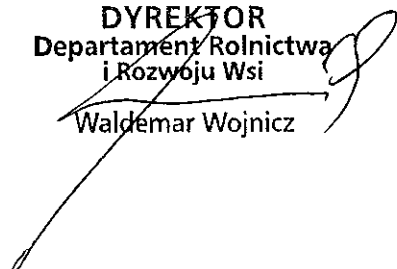

.....
podpis


.....
podpis

Zgodnie z art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej przez zastąpienie użytego na str. 7 w drugim akapicie wyrazu „Wieprzowego” wyrazem „Wołowego”.

Warszawa, dnia 12 września 2016 r.

DYREKTOR
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
Waldemar Wojnicz



³⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

