

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o funduszu promocji polskich produktów rolno-spożywczych (druk nr 2509)

I. Celem poselskiego projektu ustawy o funduszu promocji polskich produktów rolno-spożywczych (druk nr 2509), jest uchylene ustawy z dnia 22 maja 2009 r., o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2160) i zastąpienie jej nową ustawą, tworzącą jeden fundusz promocji polskich produktów rolno-spożywczych.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych jest odpowiedzią na postulaty branż. Reprezentanci branż wystąpili z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań mających na celu stworzenie mechanizmu zapewniającego skuteczną promocję branżową, której celem byłby wzrost sprzedaży polskich produktów rolnych, a w konsekwencji zdobycie trwałych rynków zbytu, poprawa jakości produkowanych wyrobów oraz integracja branżowa. Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych zostały utworzone dla tych sektorów, o które wnioskowały organizacje branżowe. Na podstawie tej ustawy utworzono 9 funduszy:

- 1) Fundusz Promocji Mleka,
- 2) Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego,
- 3) Fundusz Promocji Mięsa Wołowego,
- 4) Fundusz Promocji Mięsa Końskiego,
- 5) Fundusz Promocji Mięsa Owczego,
- 6) Fundusz Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych,
- 7) Fundusz Promocji Owoców i Warzyw,
- 8) Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego,
- 9) Fundusz Promocji Ryb.

Głównym celem funduszy promocji produktów rolno-spożywczych jest wspieranie marketingu, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych.

II. Projektowana ustawa zakłada likwidację dziewięciu funduszy promocji produktów rolno-spożywczych i zastąpienie ich jednym funduszem, obsługującym wszystkie branże rolno-spożywcze. Wśród głównych celów założonych w projekcie ustawy wskazano na wzrost sprzedaży polskich produktów rolnych zarówno w kraju, jak i zagranicą, skoncentrowanie większej uwagi na promocji żywności wyprodukowanej w Polsce na rynkach zewnętrznych, integrację działań marketingowych, zwiększenie przejrzystości funkcjonowania funduszu, a także zwielokrotnienie wykorzystania środków na programy informacyjno-promocyjne.

W ocenie projektodawców powyższa zmiana pociągnie za sobą dalsze konsekwencje w postaci:

- 1) określenia wspólnych zadań i celów dla wszystkich branż rolno-spożywczych w ramach mechanizmu działania jednego funduszu obsługującego te branże,
- 2) ustanowienia, zamiast dziewięciu, jednej komisji zarządzającej, obsługującej wszystkie branże,
- 3) zredukowania obsługi prawnej i techniczno-biurowej do obsługi jednego funduszu,
- 4) prowadzenia tylko jednego rachunku, na którym gromadzone będą środki funduszu,
- 5) prowadzenie wspólnej dla wszystkich branż rolno-spożywczych gospodarki finansowej na podstawie jednego dokumentu – zasad gospodarowania środkami finansowymi oraz w oparciu o jeden plan finansowy.

W projekcie ustawy proponuje się, aby wysokość wpłat dokonywanych na fundusz promocji polskich produktów rolno-spożywczych wynosiła 0,05% wartości netto sprzedanych produktów rolno-spożywczych oraz 0,0005 zł od każdego skupionego kilograma mleka. Oznacza to zmniejszenie wysokości środków funduszu promocji w porównaniu z wysokością, którą dysponują obecnie istniejące fundusze promocji. W zamiarze projektodawców jest to działanie celowe, z uwagi na fakt, że wpłaty na fundusz obciążają producentów rolno-spożywczych, a środki zgromadzone przez fundusz powinny być wydatkowane ze szczególną rozważą i dbałością o to, aby każda wydana złotówka przyniosła wymierny efekt w postaci realizacji podstawowych celów funduszu promocji.

Proponowane przepisy zakładają, by wysokość wsparcia finansowego na realizację zadań związanych z promocją polskiej żywności, działaniami marketingowymi oraz informacyjnymi realizowanymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie przekraczała 40% maksymalnej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań funduszu promocji w danym roku finansowym, zaś pozostałe 60% było inwestowane w działalność realizowaną poza granicami Polski.

Projektodawcy wskazują, że celem ustawy jest promowanie wyłącznie polskich produktów rolno-spożywczych, wyprodukowanych z polskich składników, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Świadczy o tym, po pierwsze, sam tytuł ustawy, w którym mowa jest o promocji produktów „polskich”; a po drugie, brzmienie art. 10 ust. 2 pkt 1, a w szczególności pkt 2 projektu ustawy, który zakłada, że promowane przez fundusz mogą być wyłącznie te produkty przetworzone, w których w ogólnej masie składniki niewyprodukowane na terytorium RP stanowią nie więcej niż 10 % (obecnie jest to nie więcej niż 25%).

Projektodawcy zakładają zmianę w zakresie składu komisji zarządzającej. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, w jej skład będzie wchodzić po jednym przedstawicielu reprezentującym producentów poszczególnych branż rolnych, jeden przedstawiciel Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jeden przedstawiciel Krajowej Rady Izb Rolniczych, co powinno przyczynić się do zmniejszenia kosztów związanych z rozbudowanym aparatem urzędniczym, jak i do bardziej racjonalnego rozdysponowywania środków funduszu. W komisji zarządzającej nie będą zasiadać, tak jak ma to miejsce obecnie, przedstawiciele przetwórców, ponieważ środki którymi dysponują fundusze pochodzą od producentów, dlatego nie znajduje uzasadnienia obecność przetwórców w składzie

komisji. Jednocześnie proponuje się, aby wybór członków komisji zarządzającej odbywał się w drodze losowania spośród kandydatów, których zgłosiły ogólnokrajowe organizacje.

Projektodawcy proponują wprowadzenie rozwiązania, które zwiększy transparentność działań podejmowanych przez fundusz promocji, przez publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa ewidencji umów zawieranych w związku z realizacją zadań funduszu promocji polskich produktów rolno-spożywczych. Ewidencja umów będzie instytucją, która zapewni jawność środków wydatkowanych przez fundusz promocji, a także pozwoli na realne sprawowanie kontroli nad finansami funduszu.

III. Odnosząc się do proponowanego projektu ustawy należy wskazać na następujące kwestie.

W odniesieniu do zmiany wysokości wpłat na fundusz promocji polskich produktów rolno-spożywczych należy wskazać, że obecnie średnie roczne wpływy na 9 funduszy promocji produktów rolno-spożywczych wynoszą ok 50 mln zł. Środki funduszy są na bieżąco wydatkowane, w tym m.in. na współfinansowanie kampanii promocyjnych z udziałem środków Unii Europejskiej (kampanie 3-letnie, o budżecie kilku mln euro, skierowane na rynki krajów trzecich). Stworzenie w Polsce funduszy promocji produktów rolno-spożywczych niewątpliwie było czynnikiem mającym wpływ na zwiększenie udziału krajowych organizacji branżowych w unijnej polityce promocyjnej. Fundusze promocji umożliwiły organizacjom branżowym pozyskanie od 2010 r. środków na tak zwany „wkład własny”, wymagany przy realizacji kampanii z udziałem środków unijnych. Rozwiązanie to spowodowało wzrost zainteresowania polskich organizacji branżowych uczestnictwem w unijnej polityce promocyjnej, co wpłynęło na zwielokrotnienie efektu działań promocyjno-informacyjnych.

W latach 2005–2016 Komisja Europejska zaakceptowała 35 polskich programów promocyjnych, o łącznym całkowitym budżecie 106 658 435 euro, z których 24 programy dodatkowo są współfinansowane z budżetu funduszy promocji produktów rolno-spożywczych. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 r. ustalono, że po wejściu w życie ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, liczba programów promocyjnych zaakceptowanych przez Komisję Europejską zwiększyła się z 9 w okresie od 2005–2008 (okres przed wejściem w życie ustawy o funduszach promocji) do 26 w okresie 2009–2016. Ponadto, na podstawie analizy danych za 2005–2015 dotyczących liczby zaakceptowanych przez Komisję Europejską programów promocyjnych i wysokości udzielonego wsparcia ze środków unijnych NIK wskazała, iż w latach 2005-2008 udział Polski, biorąc pod uwagę liczbę wszystkich, zaakceptowanych przez KE programów, wyrażony procentowo wahał się od 2,4% do 6,1%, za wyjątkiem roku 2007, w którym to udział Polski wyniósł 9,8%, co było zasługą funkcjonującego już wtedy Funduszu Promocji Mleczarstwa, z którego dofinansowanie pozyskała kampania (program) pt. „Stawiam na mleko i produkty mleczarskie”, dotycząca promocji mleka i produktów mleczarskich. Natomiast w okresie od 2009–2015 udział Polski, biorąc pod uwagę liczbę wszystkich, zaakceptowanych przez KE programów, wyrażony procentowo wahał się od 3,9% do 12,8%. 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. Dzięki tym środkom polskie organizacje branżowe mogły realizować programy promocyjne i informacyjne, a tym samym zwiększyć konkurencyjność polskich produktów rolno-spożywczych nie tylko na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, ale także na rynkach krajów trzecich tj.: Algierii, Białorusi, Chin, Japonii, Singapuru, Turcji, USA, Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Prowadzone działania promocyjno-informacyjne finansowane bądź współfinansowane ze środków funduszy promocji są jednym z czynników wpływających na wzrost eksportu polskich produktów rolno-spożywczych. Zmniejszenie wpływów na fundusz o 50% przełożyłoby się na znaczący spadek możliwości korzystania ze środków UE, gdyż bez wsparcia ze środków funduszy promocji polskie organizacje nie mają szans na pozyskanie dotacji unijnych na promocję produktów rolno-spożywczych, co z kolei przełoży się na zmniejszenie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego. Przy założeniu dotyczącym zmniejszenia o 50% budżetu funduszu względem budżetu, którym dysponują obecnie funkcjonujące fundusze promocji, działanie funduszu sprowadzi się do wspierania lokalnych lub krajowych inicjatyw, wydarzeń, które będą miały charakter działań jednorazowych. Biorąc powyższe pod uwagę, realizacja skutecznej, długofalowej i efektywnej polityki promocyjnej sektora rolno-spożywczego, zwłaszcza na rynkach zagranicznych, która jest jednym z głównych celów założonych w projekcie ustawy, nie będzie możliwa.

W odniesieniu do jednego z celów projektu ustawy, jakim jest promocja polskich produktów rolno-spożywczych wskazać należy, że w dniu 1 stycznia 2017 r., weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, której celem była zmiana sposobu wykorzystania środków funduszy promocji produktów rolno-spożywczych, tak aby środki te w większym stopniu wspierały podmioty, od których wpłaty na fundusze promocji pochodzą (producentów produktów rolnych). Wprowadzono przepis, w którym określono, że działania promocyjne realizowane ze środków finansowych funduszy promocji dotyczą produktu rolno-spożywczego którego produkcja podstawowa (w rozumieniu art. 3 pkt 17 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, z późn. zm.) – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463), odbyła się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku mięsa – jeżeli zostało pozyskane ze zwierząt urodzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz których chów i ubój odbyły się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku produktów przetworzonych obecne przepisy przewidują, że łączna masa innych składników – pochodzących spoza Polski – nie może przekroczyć 25% i to tylko w przypadku, gdy składniki te nie są dostępne w kraju. Projektowane zaostrzenie tych kryteriów do 10%, może spowodować znaczne ograniczenia w promowaniu przetworzonych produktów rolno-spożywczych. Zawężanie możliwości zastosowania składników dodatkowych do 10% wpłynęłoby znacząco na smak i wygląd tych wyrobów, gdyż pozbawiłoby ich na przykład przypraw korzennych,

kakao, bakalii, cytrusów itp. A podstawowym celem jest, żeby eksponując surowce krajowe, wyroby zawierające te surowce stały się wizytówką kraju, a ich walory sprawiały, że konsumenci na świecie będą po nie sięgać częściej niż po inne produkty oferowane na rynku. Należy pamiętać, że Polsce zależy na zwiększeniu udziału w handlu wysokoprzetworzoną żywnością z udziałem surowców krajowych. Wymaga to często dostosowania się do lokalnych upodobań smakowych.

Ponadto, jedną z kluczowych zmian w tej ustawie była zmiana składu komisji zarządzających zapewniająca przedstawicielom producentów produktów rolno-spożywczych znaczącą przewagę. Taka zmiana ma na celu umożliwienie przedstawicielom środowiska, z którego wpłaty na fundusze promocji pochodzą, większy wpływ na sposób wydatkowania środków tych funduszy.

Projekt ustawy zakłada utworzenie jednego funduszu promocji (art. 1 projektu ustawy), co miałoby prowadzić do określenia wspólnych zadań i celów dla wszystkich branż oraz zapewnić zredukowanie obsługi prawnej i techniczno-biurowej tego funduszu, a w efekcie przynieść oszczędności w zakresie kosztów jego obsługi. Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że na wysokość kosztów obsługi ma przede wszystkim wpływ rosnąca liczba organizacji uprawnionych do korzystania ze środków obecnie funkcjonujących 9 funduszy promocji oraz liczba podmiotów dokonujących wpłat na te fundusze. Projektowana ustawa poszerza krąg potencjalnych beneficjentów o krajowe grupy producentów rolnych i ich związki, co wpłynie na zwiększenie liczby organizacji uprawnionych do korzystania ze środków funduszy. Dodatkowo, projekt ustawy zakłada zastosowanie mechanizmu poboru naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na fundusz, opartego na dotychczas stosowanym modelu. Wobec powyższego, koszty obsługi funduszy, na które składają się w szczególności wynagrodzenie pracowników obsługujących wpłaty na fundusze, propozycje składane przez beneficjentów funduszy do planów finansowych każdego roku, wnioski o udzielenie wsparcia, wnioski o płatność, kontrole administracyjne, kontrole na miejscu, itp. nie ulegną zmniejszeniu. Koszty obsługi samych komisji zarządzających obecnie 9 funduszami promocji są nieznaczące w stosunku do kosztów obsługi uczestników funduszy promocji, dlatego też funkcjonowanie jednej komisji zamiast dziewięciu nie wpłynie znacząco na obniżenie całkowitych kosztów obsługi funduszy. Podkreślić dodatkowo należy, że ze względu na specyfikę poszczególnych sektorów rolno-spożywczych, komisje zarządzające 9 funduszami promocji opracowały strategie promocji dla każdego funduszu, dostosowane do potrzeb danej branży. Projektowane przepisy nie zapewniają proporcjonalnego (sprawiedliwego) mechanizmu przeznaczania środków funduszu na działania realizowane przez poszczególne branże uwzględniającego wysokość wpływów pochodzących od poszczególnych sektorów. W obecnie funkcjonujących funduszach najwięcej wpływów odnotowuje się w branży mleka oraz mięsa wieprzowego, wołowego, drobiowego i ich przetworów, natomiast mniejsze wpływy generuje branża ryb, mięsa owczego, końskiego i ich przetworów.

W odniesieniu do pełnienia funkcji członka komisji zarządzającej funduszu odpłatnie (art. 14 ust. 10 projektu ustawy) należy wskazać że członkowie komisji zarządzających funduszu promocji reprezentują interesy branży, a zatem pełnią te funkcje społecznie. W związku z powyższym, propozycja

wynagradzania członków komisji z tego tytułu nie znajduje uzasadnienia. Odnosząc się do wykluczenia ze składu komisji zarządzającej przedstawicieli przetwórców, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 5 projektu ustawy podmioty te naliczają, pobierają i przekazują wpłaty na fundusz. Oznacza to, że ponoszą one koszty związane z obsługą wpłat na fundusze, tj. koszty o charakterze operacyjnym (koszty wynagrodzenia pracowników, opłaty bankowe, koszty prowadzenia księgowości). Ponadto, podmioty te podlegają przepisom wynikającym z działu III i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.). W myśl ww. przepisów podmioty odpowiadają całym swoim majątkiem za wynikające ze zobowiązań podatkowych podatki, a także poddawane są kontroli podatkowej celem sprawdzenia, czy wywiązują się z ww. obowiązków wynikających z ustawy o funduszach promocji. Zatem całkowite wykluczenie podmiotów dokonujących wpłat na fundusze z możliwości decydowania o sposobie wydatkowania środków nie znajduje uzasadnienia. Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że w skład komisji zarządzającej wejdzie przedstawiciel Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podkreślić należy, że takie rozwiązanie jest niedopuszczalne ze względu na fakt, iż środki funduszy nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisach o finansach publicznych i udział przedstawiciela Ministra w decydowaniu o przeznaczeniu tych środków zmieniłby zasadniczo charakter tych środków.

Należy również zauważyć, że poselski projekt ustawy wyklucza z możliwości ubiegania się o środki projektowanego funduszu promocji, ogólnokrajowe organizacje zrzeszające producentów rolnych lub przetwórców produktów rolno-spożywczych mających miejsce zamieszkania albo siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy produkują lub dokonują obrotu świniami, mięsem wieprzowym lub jego przetworami (art. 10 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy) – jednocześnie nie zwalniając tego sektora z obowiązku dokonywania wpłat na fundusz.

W treści uzasadnienia projektowanej ustawy wskazano ponadto, że obecnie brak jest mierników oczekiwanych rezultatów i oceny realizowanych zadań. Należy zauważyć, że w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 26 czerwca 2017 r., w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania wsparcia finansowego z funduszy promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. poz. 1351, z późn. zm.), akcie wykonawczym do ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, określono w § 10 ust. 3 pkt. 1 lit. a tiret piąte, że do wniosku o płatność dołącza się m.in. sprawozdanie z realizacji zadania lub jego etapu, zawierające ocenę efektywności działania pod kątem osiągnięcia założonych we wniosku celów.

IV. Podsumowując ocenę projektowanych przepisów należy wskazać, że zmniejszenie wpływów na fundusz ograniczy dostępność środków na promocję produktów na rynkach zagranicznych, w tym na rynkach państw trzecich, co nie wpłynie pozytywnie na zwiększenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw rolno-spożywczych na tych rynkach. Projektowane przepisy nie wpłyną także na uproszczenie systemu naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na jeden fundusz, ponieważ system wpłat na fundusz, opiera się na takim samym modelu jak obecnie stosowany.

Mając na względzie powyższe, a także uwzględniając negatywną ocenę projektu przedstawioną przez samorząd rolniczy – Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o funduszu promocji polskich produktów rolno-spożywczych (druk nr 2509).

wz. **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi**
PO ... **GANU**

Rafał Romanowski