



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.3.2014 r.
COM(2014) 112 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia przepisów dotyczących organizacji producentów, funduszy operacyjnych i programów operacyjnych w sektorze owoców i warzyw od momentu wprowadzenia reformy z 2007 r.

(„Sprawozdanie w sprawie systemu dotyczącego owoców i warzyw”)
{SWD(2014) 54 final}

SPIS TREŚCI

1.	Reforma z 2007 r.....	3
2.	Strategie krajowe na rzecz zrównoważonych programów operacyjnych	4
3.	Rozwój sektora: istotne kwestie	5
4.	Organizacje producentów	5
5.	Fundusze operacyjne i pomoc finansowa UE na rzecz programów operacyjnych	7
5.1.	Całkowite wydatki w ramach programów operacyjnych i pomocy finansowej UE	7
5.2.	Krajowa pomoc finansowa i zwrot z UE	9
6.	Programy operacyjne: środki i rodzaje wdrożonych działań	9
7.	Śródkresowa ocena strategii krajowych przeprowadzana przez państwa członkowskie	11
7.1.	Postępy w realizacji celów określonych dla programów operacyjnych	11
7.2.	Słabe punkty w zarządzaniu strategiami krajowymi	12
7.2.1.	Słabe punkty w tworzeniu strategii krajowych	12
7.2.2.	Słabe punkty w monitorowaniu i ocenie strategii krajowych	13
8.	Wnioski i zalecenia	13

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia przepisów dotyczących organizacji producentów, funduszy operacyjnych i programów operacyjnych w sektorze owoców i warzyw od momentu wprowadzenia reformy z 2007 r.

(„Sprawozdanie w sprawie systemu dotyczącego owoców i warzyw”)

1. REFORMA Z 2007 R.

W reformie z 1996 r. organizacje producentów stały się fundamentem systemu UE dotyczącego sektora owoców i warzyw. Reforma ta miała na celu wzmocnienie pozycji producentów w obliczu rosnącej koncentracji popytu oraz włączenie kwestii środowiskowych w proces produkcji owoców i warzyw i ich wprowadzania do obrotu. Po raz pierwszy organizacje producentów mogły otrzymać wsparcie UE w formie wkładu do funduszy operacyjnych niezbędnych w celu wdrożenia programów operacyjnych.

Reforma z 2007 r. miała na celu dalsze wzmocnienie organizacji producentów. Udostępniono szerszy zakres narzędzi, by umożliwić tym organizacjom zapobieganie sytuacjom kryzysowym na rynku oraz zarządzanie kryzysowe. Utworzono środki zachęty, aby wspierać połączenia organizacji producentów, zrzeszenia organizacji producentów oraz współpracę międzynarodową. Położono szczególny nacisk na kwestię ochrony środowiska, a organizacje producentów zobowiązano do uwzględnienia w swoich programach operacyjnych minimalnego poziomu wydatków na rzecz ochrony środowiska.

Po raz pierwszy państwa członkowskie musiały ustanowić strategię krajową na rzecz zrównoważonych programów operacyjnych, w której uwzględniono szczegółowe ramy środowiskowe.

W reformie z 2007 r. zlikwidowano również refundacje wywozowe w przedmiotowym sektorze i pomoc niezwiązaną z wielkością produkcji w odniesieniu do owoców przeznaczonych do przetworzenia. Pomoc mająca na celu zachęcanie grup producentów do zakładania działalności gospodarczej i przeprowadzania inwestycji, tak aby w ciągu pięciu lat grupy te stały się pełnoprawnymi organizacjami producentów, została ograniczona do tych państw członkowskich, które przystąpiły do UE dnia 1 maja 2004 r. lub później, regionów najbardziej oddalonych i mniejszych wysp Morza Egejskiego.

Niniejsze sprawozdanie jest zgodne z art. 184 pkt 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007¹. Jest ono przede wszystkim oparte na dostarczonych przez państwa członkowskie informacjach na temat wdrażania systemu dotyczącego owoców i warzyw na ich terytoriach oraz w szczególności informacjach zawartych w sprawozdaniach rocznych i sprawozdaniach z oceny przesłanych Komisji². Sprawozdania te opierają się głównie na danych za lata 2008–2010³.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. L 299 z 16.11.2007, s. 1).

² Sprawozdania przesłane Komisji zgodnie z art. 97 lit. b) i art. 127 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania

W reformie WPR do 2020 r. nie wprowadza się znacznych zmian w systemie UE dotyczącym sektora warzyw i owoców w zakresie, w jakim pomoc UE jest nadal przyznawana organizacjom producentów jedynie poprzez programy operacyjne, z dwoma istotnymi wyjątkami: a) zrzeszenia organizacji producentów mogą obecnie ustanowić fundusz operacyjny obejmujący wkłady finansowe zrzeszeń organizacji producentów i pomoc finansową UE; oraz b) rozszerzono zbiór instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego⁴. Kolejną znaczącą zmianą jest przeniesienie pomocy UE na rzecz grup producentów z pierwszego do drugiego filaru i udostępnienie jej wszystkim państwom członkowskim⁵.

2. STRATEGIE KRAJOWE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

W następstwie reformy z 2007 r. 23 państwa członkowskie ustanowiły strategie krajowe na rzecz zrównoważonych programów operacyjnych (strategie krajowe), które obejmują ramy krajowe dotyczące działań na rzecz ochrony środowiska⁶. We wszystkich takich ramach krajowych wprowadzono zmiany wymagane przez Komisję⁷. Procedura przeprowadzania przez Komisję oceny ram krajowych dotyczących działań na rzecz ochrony środowiska proponowanych przez państwa członkowskie oraz zmiana wniosków w następstwie wezwań Komisji do wprowadzenia zmian stanowiły jednak istotne obciążenie administracyjne zarówno dla służb Komisji, jak i właściwych organów krajowych.

W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 543/2011⁸ ustanowiono dokładne wymogi dotyczące monitorowania i oceny programów operacyjnych przez organizacje producentów i strategii krajowych przez państwa członkowskie (obejmujące wspólne wskaźniki wydajności⁹) oraz dotyczące sprawozdań rocznych państw członkowskich. W wymogach tych uwzględniono zalecenia Trybunału Obrachunkowego sporządzone na krótko przed wprowadzeniem reformy z 2007 r.¹⁰.

³ rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. L 157 z 15.6.2011, s. 1).

³ W odniesieniu do niektórych państw członkowskich sprawozdania roczne za 2010 r. nadal uznaje się za tymczasowe. Po przeprowadzeniu kontroli jakości danych przez Komisję prawdopodobnie zostaną wprowadzone pewne zmiany.

⁴ Uwzględniono dwa nowe instrumenty zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego: a) inwestycje umożliwiające skuteczniejsze zarządzanie ilościami wprowadzanymi do obrotu; oraz b) w razie potrzeby ponowne nasadzenie sadów po obowiązkowym ich karczowaniu ze względów zdrowotnych lub fitosanitarnych z polecenia właściwego organu państwa członkowskiego. Ponadto do istniejących środków szkoleniowych dodano wymianę najlepszych praktyk.

⁵ Wspólna polityka rolna składa się z dwóch filarów: środków rynkowych i płatności bezpośrednich (pierwszy filar) oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar).

⁶ Artykuł 103f rozporządzenia (WE) nr 1234/2007. Estonia, Litwa, Luksemburg i Słowenia są zwolnione z obowiązku ustanowienia strategii krajowej, ponieważ w tych państwach nie istnieją żadne uznane organizacje producentów.

⁷ Artykuł 103f ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.

⁸ Dz.U. L 157 z 15.6.2011, s. 1.

⁹ Państwa członkowskie mogą określić w swoich strategiach krajowych dodatkowe wskaźniki, które będą odzwierciedlały krajowe lub regionalne potrzeby, warunki i cele szczególne dla określonych programów operacyjnych.

¹⁰ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 8/2006 (Dz.U. C 282 z 20.11.2006, s. 32).

Wymogi dotyczące oceny w odniesieniu do państw członkowskich obejmowały przeprowadzenie śródkresowej oceny ich strategii krajowych w 2012 r.

W celu zapewnienia spójności systemu monitorowania i oceny Komisja opracowała wspólną interpretację wymogów w zakresie monitorowania i oceny w odniesieniu do programów operacyjnych i strategii krajowych¹¹. Wspomnianemu procesowi towarzyszyło utworzenie oprogramowania, w tym systemu stosowania automatycznych kontroli jakości danych do sprawozdań rocznych państw członkowskich, a także bazy danych ze sprawozdaniami rocznymi przedkładanymi od 2004 r., co pozwoli na analizę *ad hoc*. Nowe strony internetowe na temat systemu dotyczącego owoców i warzyw na portalu Europa Komisji zapewniają publiczny dostęp do strategii krajowych, ram krajowych dotyczących działań na rzecz ochrony środowiska i sprawozdań z ocen z 2012 r.¹².

3. ROZWÓJ SEKTORA: ISTOTNE KWESTIE

W latach 2003–2010 doszło do stopniowego, nieznacznego zmniejszenia się całkowitej powierzchni gruntów pod uprawą owoców i warzyw w UE (-6 %) oraz większego spadku liczby gospodarstw rolnych posiadających uprawy owoców i warzyw (-39,1 %). Spadki te były bardziej gwałtowne niż zmniejszenie się całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych i spadek całkowitej liczby gospodarstw rolnych (odpowiednio o -0,7 % i -20,0%).

Podobne tendencje występowały zarówno w UE-15 (-6,3 % w odniesieniu do obszaru upraw owoców i warzyw i -26,3 % w odniesieniu do gospodarstw rolnych posiadających uprawy owoców i warzyw), jak i w UE-12 (-5,1 % oraz -47,7 %). Ogólnie na skutek koncentracji produkcji w mniejszej liczbie gospodarstw rolnych odnotowano zwiększenie się średniej powierzchni gruntów pod uprawą owoców i warzyw przypadającej na jedno gospodarstwo (do 1,9 ha, 3,0 ha i 0,8 ha odpowiednio w UE-27, UE-15 i UE-12)¹³.

W latach 2004–2010 nastąpił również niewielki spadek wielkości produkcji owoców i warzyw w UE (spadek średniej produkcji owoców i warzyw w latach 2008–2010 o 3 % w porównaniu z latami 2004–2006). W tym samym okresie wartość produkcji owoców i warzyw w cenach bieżących nieznacznie wzrosła (wzrost średniej wartości produkcji owoców i warzyw w latach 2008–2010 o 6,5 % w porównaniu z latami 2004–2006)¹⁴.

¹¹ Dokumenty, sporządzone we wszystkich językach UE, obejmują wytyczne dotyczące wspólnych wskaźników wydajności, nowy wzór sprawozdania rocznego, które ma być wysyłane przez państwa członkowskie, oraz wytyczne dotyczące oceny strategii krajowych przeprowadzonej w 2012 r. przez państwa członkowskie.

¹² Zob. http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm

¹³ Źródło: EC-DGAGRI-C.2 – obliczenia na podstawie wyników badań struktury gospodarstw rolnych z lat 2003–2010 przeprowadzonych przez Eurostat. Uwaga: zmniejszenie się liczby gospodarstw jest częściowo spowodowane zmianą w metodyce, ponieważ w sześciu państwach członkowskich (CZ, DE, LU, PL, SK i UK) w latach 2007–2010 zwiększono progi dotyczące włączenia w badanie struktury gospodarstw rolnych, przez co wyłączone zostały gospodarstwa rolne z małą wykorzystywaną powierzchnią użytków rolnych.

¹⁴ Źródło: EC-DGAGRI-C.2 – obliczenia na podstawie wyników rocznych statystyk dotyczących upraw i rachunków gospodarczych dla rolnictwa za lata 2004–2010 opracowanych przez Eurostat. Uwaga: na malejącą tendencję obliczoną w odniesieniu do wielkości produkcji owoców i warzyw między dwoma okresami (lata 2004–2006 i 2008–2010) mogły mieć wpływ bardzo dobre zbiory odnotowane w 2004 r.

Utrzymująca się niepewność na rynku w odniesieniu do niektórych produktów stanowi kolejną istotną zmianę od wprowadzenia reformy z 2007 r. Sytuacja kryzysowa na rynku miała miejsce w 2009 r. (np. brzoskwinie i nektarynki, pomidory) i w 2011 r. (kryzys związany z zakażeniem bakterią *E. coli*, po którym nastąpiła kolejna sytuacja kryzysowa na rynku brzoskwiń i nektarynek).

Ponadto w szeregu państw członkowskich kryzys finansowy i gospodarczy z 2008 r. mógł wpłynąć na krajową konsumpcję owoców i warzyw (powodując niski popyt), dostęp do rynków eksportowych i kredytów, koszty nakładów i inne czynniki¹⁵, które mogły oddziaływać na efektywność organizacji producentów i ich programów operacyjnych.

4. ORGANIZACJE PRODUCENTÓW

W 2010 r. istniało 1 599 uznanych organizacji producentów w 23 państwach członkowskich¹⁶. Można już wyciągnąć pewne wnioski wstępne dotyczące możliwych skutków reformy z 2007 r.¹⁷:

Zwiększony wskaźnik zorganizowania W latach 2008–2010 dalej zwiększał się odsetek całkowitej wartości unijnej produkcji owoców i warzyw sprzedanej przez organizacje producentów/zrzeszenia organizacji producentów. W 2010 r. wskaźnik zorganizowania wynosił około 43,0 % (43,9 % w przypadku uwzględnienia również grup producentów).

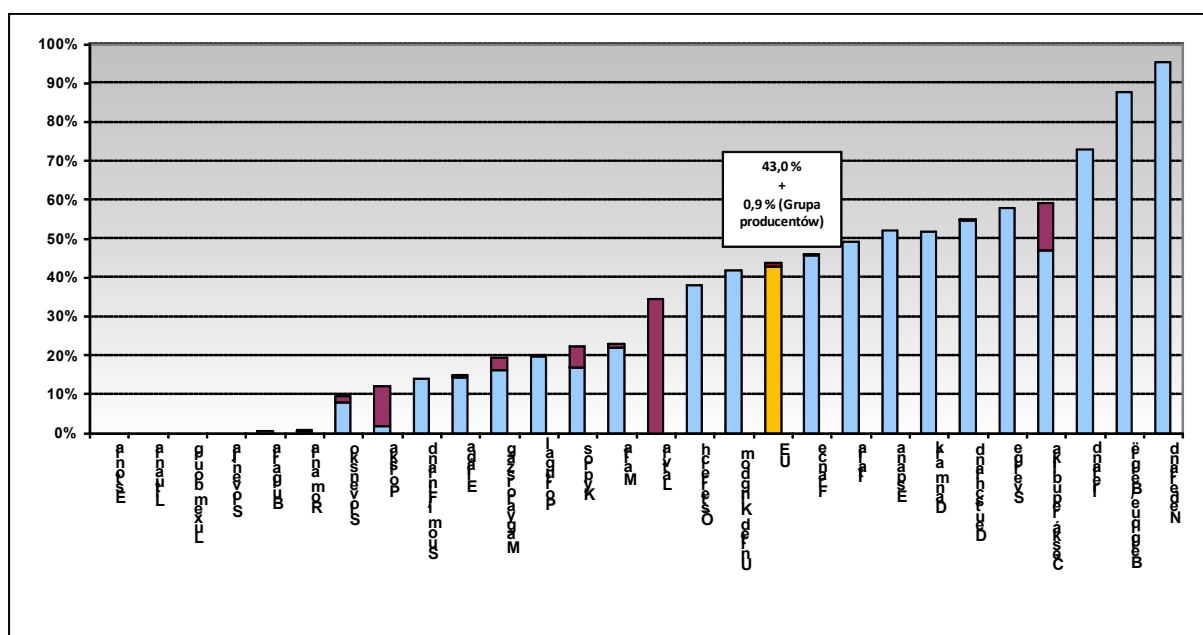
¹⁵ Są to skutki/zagrożenia, o których mowa na przykład w sprawozdaniach z oceny przeprowadzonej w 2012 r. dotyczącej strategii krajowej na rzecz zrównoważonych programów operacyjnych zgłoszonych przez HU, IT i PT.

¹⁶ W Estonii, w Luksemburgu, na Litwie i w Słowenii nie istnieją uznane organizacje producentów.

¹⁷ W celu uzyskania szczegółowych informacji zob. tabela 1 w dokumencie roboczym służb Komisji.

Wykres 1: Sektor owoców i warzyw – wskaźnik zorganizowania według państw członkowskich (2010 r.)

Legenda: ■ Grupy producentów ■ Organizacje producentów



Źródło: EC-DGAGRI-C.2 – obliczenia na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie (sprawozdania roczne za 2010 r.).

- Większa atrakcyjność organizacji producentów. Nadal odnotowywano wzrost odsetka wszystkich producentów owoców i warzyw będących członkami organizacji producentów (z 10,4 % w 2004 r. do 16,5 % w 2010 r.).
- Większa atrakcyjność zrzeszeń organizacji producentów. W porównaniu z sytuacją sprzed reformy w latach 2008–2010 odnotowano nie tylko szybki wzrost liczby zrzeszeń organizacji producentów (55 w 2010 r.), ale również znaczący wzrost liczby i odsetka organizacji producentów będących członkami zrzeszeń organizacji producentów (odpowiednio 459 i 28,7 % w 2010 r.).

Jednak w kilku państwach członkowskich

- wskaźnik zorganizowania pozostaje niski (zob. wykres), a organizacje producentów są małe zarówno pod względem liczby członków będących producentami, jak i całkowitej wartości produkcji rynkowej; oraz
- jedynie ograniczona liczba producentów owoców i warzyw należy do organizacji producentów. W związku z tym większość producentów jest wykluczona z bezpośrednich korzyści systemu unijnego dotyczącego sektora owoców i warzyw¹⁸.

¹⁸ Niektórzy producenci niezrzeszeni odnoszą korzyści z aktualnego systemu unijnego. Mogą oni wprowadzać swoje produkty do obrotu za pośrednictwem organizacji producentów, nie będąc ich członkami, i odpłatnie czerpać korzyści z określonych usług świadczonych przez organizacje

Ponadto mimo postępu osiągniętego na poziomie krajowym w niektórych państwach członkowskich nadal występują znaczące różnicowania regionalne pod względem stopnia zorganizowania producentów owoców i warzyw. Przykładem takiego państwa są Włochy, gdzie stosunkowo wysoki wskaźnik zorganizowania na poziomie krajowym (około 47 %) wynika z wysokiego wskaźnika zorganizowania w niektórych regionach północnych i niskiego stopnia zorganizowania w szeregu innych regionów¹⁹.

Istnieją różne czynniki, które mogą ograniczać rozwój organizacji producentów w określonych regionach lub nawet w całych państwach członkowskich²⁰. Należą do nich uwarunkowane historycznie zachowania społeczne, takie jak brak wzajemnego zaufania, systematyczne podejrzewanie i pokusa czerpania korzyści z działań podejmowanych przez innych bez ponoszenia kosztów (zachowanie „gapowicza”). Szara strefa gospodarki również może stanowić kolejny kluczowy powód nieprzystąpienia do organizacji producentów: niepłacenie podatków (w szczególności VAT) sprawia, że rolnicy, którzy nie są członkami organizacji, czerpią większe zyski (w ramach szarej strefy) niż rolnicy należący do organizacji producentów, którzy są zobowiązani do przestrzegania ram prawnych. Ponadto wielu producentów sprzedaje wyłącznie na rynkach lokalnych lub regionalnych bądź poprzez sprzedaż bezpośrednią, dlatego też są mniej zainteresowani korzyściami, jakie mogłoby im przynieść członkostwo w organizacji producentów.

Kolejną możliwą przeszkodę w rozwoju organizacji producentów stanowi złożoność procedur w zakresie uzyskania statusu organizacji producentów, uzyskania zatwierdzenia programu operacyjnego i następnie otrzymania dostępu do publicznej pomocy finansowej²¹. Złożoność ta może zniechęcić małych producentów, którzy nie mają niezbędnych kompetencji, lub uznają, że korzyści płynące z przestrzegania systemu są mniejsze niż powiązane koszty administracyjne.

Kolejnym czynnikiem, który ogranicza atrakcyjność organizacji producentów, może być uważanie przez producentów, że istnieje bardzo wysokie ryzyko utracenia publicznej pomocy finansowej, co może zagrażać istnieniu organizacji. W związku z tym przestrzeganie kryteriów uznania, w szczególności dotyczących minimalnej liczby członków, kontroli demokratycznej, wprowadzania produktów do obrotu i outsourcingu, ma kluczowe znaczenie dla zachowania przez organizację producentów przyznanego uznania²².

producentów (np. z dostępu do infrastruktury związanej z przechowywaniem i sprzedażą oraz do środków zarządzania kryzysowego).

¹⁹ W celu uzyskania szczegółowych informacji zob. tabela 2 w dokumencie roboczym służb Komisji.

²⁰ W najnowszym badaniu dotyczącym spółdzielni w UE (które obejmowało również organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów), sfinansowanym przez Komisję Europejską, zidentyfikowano pewne historyczne, kulturowe i gospodarcze przeszkody w rozwoju wspólnych inicjatyw rolników (zob. Bijmans, J i in. (2013): „Support for farmers' cooperatives: final report.” [Wsparcie dla spółdzielni rolniczych: sprawozdanie końcowe], Komisja Europejska – dokument dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf)

²¹ Obejmują one przedłożenie wniosków o przyznanie pomocy i sporządzenie szczegółowego sprawozdania rocznego, które jest niezbędnym narzędziem monitorowania i wdrażania systemu dotyczącego owoców i warzyw, ale z drugiej strony stanowi również obciążenie administracyjne.

²² W latach 2004–2010 przypadki wycofania uznań miały miejsce przede wszystkim w ES (148), FR (94) i IT (43). Jeżeli chodzi o odsetek całkowitej liczby organizacji producentów, którym cofnięto uznanie, był on szczególnie wysoki w SI, IE, FI i BG.

5. FUNDUSZE OPERACYJNE I POMOC FINANSOWA UE NA RZECZ PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

5.1. Całkowite wydatki w ramach programów operacyjnych i pomocy finansowej UE

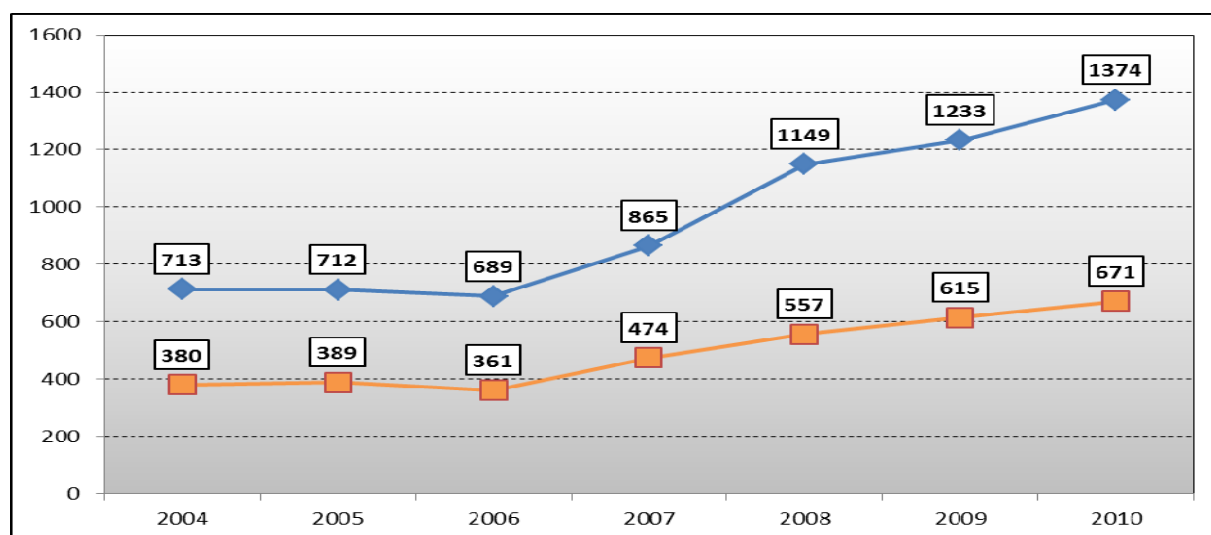
Organizacje producentów działające w sektorze warzyw i owoców mogą utworzyć fundusz operacyjny, który służy wyłącznie do finansowania programów operacyjnych zatwierdzonych przez państwa członkowskie. Fundusz ten jest finansowany z wkładu finansowego pochodzącego od członków organizacji producentów lub samej organizacji producentów i pomocy finansowej UE²³.

Do pomocy finansowej UE ma zastosowanie podwójny pułap²⁴:

- 1) jest on ograniczony do 4,1 % wartości produkcji sprzedanej przez daną organizację producentów (odsetek ten może zostać zwiększony do 4,6 %, o ile wielkość przekraczająca 4,1 % wartości produkcji sprzedanej jest wykorzystywana wyłącznie w zakresie środków zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego).
- 2) nie może on przekraczać 50 % rzeczywiście poniesionych wydatków; pułap ten może zostać podwyższony do 60 % w określonych przypadkach, takich jak programy operacyjne przedstawione przez organizację producentów w jednym z państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub później (dla środków realizowanych nie dłużej niż do końca 2013 r.), w państwach członkowskich, w których organizacje producentów wprowadzają do obrotu mniej niż 20 % wyprodukowanych owoców i warzyw lub w regionach najbardziej oddalonych.

Wykres 2: Całkowite wydatki w ramach programów operacyjnych i pomocy finansowej UE (2004–2010)

Legenda: ◆ Całkowite wydatki (mln EUR) ■ Pomoc finansowa UE (mln EUR)



²³ Artykuł 103b rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.

²⁴ Artykuł 103d rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.

Źródło: Źródło: EC-AGRI-C.2 – obliczenia na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie (sprawozdania roczne za lata 2004-2010).

Jak wynika z wykresu 2, wraz z wprowadzeniem reformy z 2007 r. nastąpił znaczny wzrost całkowitych wydatków na rzecz programów operacyjnych i powiązanej pomocy finansowej UE.

Można wyciągnąć pewne wnioski wstępne dotyczące możliwych skutków reformy z 2007 r.²⁵:

- zarówno liczba, jak i odsetek organizacji producentów, które wdrożyły program operacyjny, wzrosły po wprowadzeniu przedmiotowej reformy (około 3/4 całkowitej liczby uznanych organizacji producentów w latach 2008–2010);
- wzrost wydatków na rzecz programów operacyjnych, w tym pomocy finansowej UE, związany jest ze wzrostem liczby i średniej wielkości ekonomicznej (wartości sprzedanych produktów) organizacji producentów, które prowadzą program operacyjny;
- nawet po reformie z 2007 r. ogólna pomoc finansowa UE utrzymuje się na poziomie poniżej pułapu 4,1 % wartości produkcji sprzedanej przez zainteresowane organizacje producentów i nadal stanowi bardzo niski odsetek (1,1–1,3 %) całkowitej wartości unijnej produkcji owoców i warzyw;
- największe organizacje producentów (około 18 % wszystkich organizacji producentów z obrotem przekraczającym 20 mln EUR) otrzymują około 70 % pomocy finansowej UE. Takie nierównomierne rozłożenie pomocy UE jest nieodłącznym elementem mechanizmu pomocy, która rośnie wraz z wartością produkcji sprzedanej.

5.2. Krajowa pomoc finansowa i zwrot z UE

Na podstawie art. 103e rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 Komisja upoważniła określone państwa członkowskie do wypłacenia krajowej pomocy finansowej organizacjom producentów prowadzącym działalność w tych regionach, w których stopień zorganizowania²⁶ producentów w sektorze owoców i warzyw jest szczególnie niski. Na wniosek zainteresowanych państw członkowskich przyznana krajowa pomoc finansowa została częściowo zwrócona przez UE²⁷.

²⁵ W celu uzyskania szczegółowych informacji zob. tabela 3 i 4 w dokumencie roboczym służb Komisji.

²⁶ Stopień zorganizowania producentów określa się jako stosunek wartości uzyskanej produkcji warzyw i owoców w regionie i sprzedanej przez organizacje producentów, zrzeszenia organizacji producentów i grupy producentów do całkowitej wartości uzyskanej produkcji warzyw i owoców w regionie. Krajowa pomoc finansowa stanowi uzupełnienie funduszy operacyjnych organizacji producentów, a jej maksymalna wartość jest równa 80 % wkładu finansowego członków organizacji producentów oraz samej organizacji producentów na rzecz jej funduszu operacyjnego.

²⁷ Jest to możliwe jedynie w regionach, w których organizacje producentów wprowadzają do obrotu mniej niż 15 % wartości produkcji owoców i warzyw tych regionów oraz w których produkcja owoców i warzyw stanowi co najmniej 15 % całkowitej produkcji rolnej.

W latach 2008–2010 jedynie sześć państw członkowskich (ES, HU, IT, PT, RO i SK) stosowało ten instrument – średnia całkowita roczna pomoc wynosiła 12,2 mln EUR i została częściowo zwrócona przez UE. Chociaż inne państwa członkowskie mają regiony, które mogłyby spełniać wymogi krajowej pomocy finansowej (niski stopień zorganizowania), zdecydowały się one nie korzystać z pomocy tego mechanizmu. Może to częściowo wynikać z faktu, iż państwa członkowskie muszą sfinansować całą przyznaną pomoc lub jej część.

Zanim Komisja zatwierdzi przyznanie krajowej pomocy finansowej lub jej częściowy zwrot, przeprowadza kontrole krzyżowe danych z poprzednich wniosków i ze sprawozdań rocznych. W przypadku wykrycia niespójności zawiesza się procedurę do momentu skorygowania błędów (w sprawozdaniach rocznych lub we wnioskach o krajową pomoc finansową). Szybkość podjęcia decyzji przez Komisję zależy od tego, ile czasu organy krajowe będą potrzebowały na poprawienie wykrytych niespójności. Aktualna procedura jest bardzo uciążliwa dla organów krajowych. W niektórych przypadkach występuje znaczne opóźnienie w przysyłaniu poprawnych informacji przez państwa członkowskie. Dlatego też, chociaż wyznaczono termin, w jakim Komisja musi zatwierdzić decyzje w sprawie zezwolenia na krajową pomoc finansową, termin ten jest zawsze przedłużany ze względu na potrzebę uściśleń, naniesienia poprawek i wyjaśnień. Wnioski o zwrot krajowej pomocy finansowej przechodzą tę samą procedurę.

6. PROGRAMY OPERACYJNE: ŚRODKI I RODZAJE WDROŻONYCH DZIAŁAŃ

Jak wynika z tabeli 4, w latach 2008–2010 roczne wydatki na rzecz programów operacyjnych (średnio 1 252,1 mln EUR) były głównie przeznaczone na działania mające na celu poprawę wprowadzania produktów do obrotu (24,0 % całości) i działania na rzecz ochrony środowiska (23,8 %), a w dalszej kolejności na działania mające na celu planowanie produkcji (22,2 %) i poprawę lub utrzymanie jakości produktów (20,3 %).

Z instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego korzystano w niewielkim stopniu (35,6 mln EUR, 2,8 % łącznej kwoty średnich rocznych wydatków), a w jeszcze mniejszym – ze szkoleń i usług doradczych lub badań naukowych i produkcji eksperymentalnej.

W odniesieniu do rodzajów działań wdrożonych w programach operacyjnych w latach 2008–2009:

- wydatki na **inwestycje majątkowe** (na pomieszczenia organizacji producentów lub na gospodarstwa rolne członków organizacji producentów) wynosiły średnio 517,5 mln EUR (41,3 % całkowitych wydatków na rzecz programów operacyjnych). Były one głównie ukierunkowane na poprawę wprowadzania produktów do obrotu (15,9 % całkowitych wydatków w 64,1 % programów operacyjnych) i planowanie produkcji (15,4 % w 56,6 % programów operacyjnych), a w dalszej kolejności na poprawę lub utrzymanie jakości produktów (5,6 % w 29,6 % programów operacyjnych). Średnio inwestycje majątkowe na rzecz ochrony środowiska²⁸

²⁸

Inwestycje majątkowe na rzecz ochrony środowiska są inwestycjami w aktywa trwałe, w odniesieniu do których przewiduje się, że przyniosą znaczne korzyści pod względem zmniejszonego wykorzystania środków lub redukcji emisji zanieczyszczeń.

stanowiły 3,0 % całkowitych wydatków (i zostały uwzględnione w 34,5 % programów operacyjnych).

Tabela 4: Wydatki na rzecz programów operacyjnych przeznaczone na różne środki i liczba organizacji producentów, które uwzględniły różne środki w swoich programach operacyjnych (średnia na lata 2008–2010)

	Wydatki		Zainteresowane organizacje producentów	
	mln EUR	% całkowitych wydatków	Liczba	% łącznie
Działania mające na celu planowanie produkcji	277,9	22,2 %	924	77,8%
Działania mające na celu poprawę lub utrzymanie jakości produktów	254,7	20,3 %	1 097	92,4%
Działania mające na celu poprawę wprowadzania produktów do obrotu	300,9	24,0 %	1 009	85,0%
Badania naukowe i produkcja eksperymentalna	10,7	0,9 %	130	11,0%
Szkolenia i usługi doradcze	22,8	1,8 %	388	32,7%
Instrumenty zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego	35,6	2,8 %	192	16,2%
Działania na rzecz ochrony środowiska	298,3	23,8 %	1 103	92,9%
Inne działania	51,0	4,1 %	1 063	89,6%
Wszystkie programy operacyjne	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Źródło: EC-AGRI-C.2 – obliczenia na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie (sprawozdania roczne za lata 2008–2010).

- Działania na rzecz środowiska** wdrożono w 92,9 % programów operacyjnych, a średnia łączna kwota rocznych wydatków na ten cel wynosiła 298,3 mln EUR, co odpowiadało 23,8 % średniej łącznej kwocie rocznych wydatków na rzecz programów operacyjnych. Główne rodzaje wdrożonych działań dotyczyły ograniczania ilości odpadów i zarządzania nimi (78,0 mln EUR; w 34,2 % programów operacyjnych) oraz integrowanej produkcji (72 mln EUR; w 25,4 % programów operacyjnych) i w sumie obejmowały 2/3 całkowitych wydatków na działania na rzecz ochrony środowiska, a w dalszej kolejności były to inwestycje majątkowe na rzecz ochrony środowiska (38,1 mln EUR; w 34,5 % programów operacyjnych).

W sierpniu 2012 r. zrezygnowano ze wspierania działań na rzecz ochrony środowiska związanych z gospodarowaniem opakowaniami na podstawie doświadczeń zdobytych podczas stosowania tych działań. Przewiduje się, że zachęci to do wdrażania bardziej opłacalnych działań na rzecz środowiska i do obniżenia kosztów związanych z zarządzaniem systemem unijnym²⁹.

²⁹

Zob. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 755/2012 z dnia 16 sierpnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 w odniesieniu do kwalifikowalności określonych kosztów działań na rzecz ochrony środowiska w ramach programów operacyjnych organizacji producenckich sektora owoców i warzyw (Dz.U. L 223 z 21.8.2012, s. 6).

- Stosowanie (w bardzo niewielkim stopniu) **instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego** było ukierunkowane głównie na ubezpieczenie płodów rolnych (średnie roczne wydatki w wysokości 13,9 mln EUR w 67 programach operacyjnych), promocję i komunikację (11,9 mln EUR w 60 programach operacyjnych) i wycofanie produktów (8,3 mln EUR w 73 programach operacyjnych). Praktycznie nie stosowano zbierania zielonych plonów, niezbiierania plonów, szkoleń i tworzenia funduszy wspólnego inwestowania. Poza złożonością procedur możliwym powodem stosowania w niewielkim stopniu wspomnianych instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego mogą być małe rozmiary wielu organizacji producentów: ze względu na małe ilości produktów, objętych zakresem tych instrumentów, niską kwotę pomocy na rzecz wycofania z obrotu lub ograniczone środki finansowe pozostające w ich dyspozycji małe organizacje producentów uznają aktualne instrumenty zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego za nieskuteczne lub po prostu nieatrakcyjne.

7. ŚRÓDOKRESOWA OCENA STRATEGII KRAJOWYCH PRZEPROWADZANA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Dziewiętnaście państw członkowskich przesłało Komisji sprawozdanie z oceny ich strategii krajowych przeprowadzonej w 2012 r.

We wspomnianych sprawozdaniach przedstawiono pierwszą śródkresową ocenę skutków programów operacyjnych wdrożonych po reformie z 2007 r. i wskazano zidentyfikowane słabe punkty w zarządzaniu niektórymi strategiami krajowymi.

7.1. Postępy w realizacji celów określonych dla programów operacyjnych

Z analizy sprawozdań z oceny z 2012 r. przez BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT i UK można wyciągnąć następujące wnioski³⁰:

- 1) w większości państw członkowskich programy operacyjne w pozytywny sposób przyczyniają się do realizacji podstawowych celów, takich jak promowanie wprowadzania do obrotu produktów oferowanych przez członków organizacji producentów, zapewnienie dostosowania produkcji do popytu (pod względem jakości i ilości) i poprawa konkurencyjności organizacji producentów;
- 2) w niektórych państwach członkowskich programy operacyjne przyczyniają się też do zwiększenia wartości handlowej produktów sprzedanych przez organizacje producentów (np. w CY, CZ, DE, HU, IT, UK) i wspierania koncentracji podaży (np. w CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT);

³⁰

W rozdziale 5 dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono przegląd skutków programów operacyjnych w 13 zainteresowanych państwach członkowskich. W sprawozdaniach przesłanych przez inne państwa członkowskie (Bułgarię, Finlandię, Polskę, Rumunię, Słowację i Szwecję) nie przedstawiono jasnej odpowiedzi na wszystkie pytania w ramach oceny dotyczące skuteczności programów operacyjnych. Jest to spowodowane tym, że w ramach nowego systemu zatwierdzono bardzo mało programów operacyjnych (np. tylko jedna organizacja producentów z programem operacyjnym w Bułgarii i Rumunii), a ponadto brak wiarygodnych danych dotyczących skutków tych programów.

- 3) powody, dla których programy operacyjne w innych państwach członkowskich przyczyniają się w niewielkim stopniu lub w ogóle się nie przyczyniają do zwiększenia wartości handlowej produktów sprzedanych przez organizacje producentów lub wspierania koncentracji podaży, mogą w przypadku niektórych zainteresowanych państw członkowskich (np. PT) obejmować utrzymującą się niską siłę przetargową istniejących organizacji producentów w sieci dystrybucji ze względu na ich małą liczbę i rozmiary, a w innych zainteresowanych państwach członkowskich (np. NL) – fakt, iż w przedmiotowym sektorze już osiągnięto wysoki wskaźnik zorganizowania.
- 4) wydaje się, że w większości państw członkowskich programy operacyjne przyczyniają się w niewielkim stopniu lub w ogóle się nie przyczyniają do realizacji następujących celów:
- **optymalizacji kosztów produkcji.** Na podstawie sprawozdań z oceny jest to prawdopodobnie w większym stopniu związane z czynnikami zewnętrznymi takimi jak wzrost cen nakładów (np. w BE-VL, FR) lub trudnością oszacowania zmian w kosztach i zgłoszenia ich, między innymi ze względu na nieświadomość sytuacji stanowiącej punkt odniesienia, niż z tym, że optymalizacja nie ma kluczowego znaczenia dla organizacji producentów i ich członków;
 - **stabilizacji cen producenta.** W niektórych sprawozdaniach (np. od ES, FR, IT) wskazuje się, że jest to głównie spowodowane niską skutecznością określonych dostępnych instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego lub stosowaniem tych instrumentów przez zbyt małą liczbę organizacji producentów;
 - **zwiększenia atrakcyjności organizacji producentów.** W sprawozdaniach wskazuje się różne powody dla ograniczonego wzrostu lub nawet spadku liczby członków, takie jak bardzo wysoki poziom zorganizowania już uzyskany w przedmiotowym sektorze (np. BE-VL), bardzo surowe wymogi określone w odniesieniu do przystąpienia do organizacji producentów (np. NL), a nawet brak jasności niektórych przepisów określonych w prawodawstwie UE (np. UK);
 - **niski poziom starań lub brak starań ukierunkowanych na określone cele na rzecz ochrony środowiska,** takie jak zachowanie krajobrazu, łagodzenie zmiany klimatu, zachowanie jakości powietrza i ograniczenie wytwarzania odpadów. O ile w niektórych przypadkach jest to spowodowane faktem, iż organizacje producentów lub ich członkowie prowadzą ukierunkowane działania w niewielkim stopniu lub nie prowadzą takich działań (np. w DK), o tyle w innych przypadkach wynika to z tego, że niektóre z tych celów nie znalazły się wśród priorytetów ram krajowych dotyczących działań na rzecz ochrony środowiska (np. w CY, CZ, PT). Co więcej, w przypadku niektórych państw członkowskich (np. BE, ES, FR, NL) w sprawozdaniu z oceny z 2012 r. wykazano, iż nie ma wyraźnych dowodów na to, że programy operacyjne przyczyniają się do realizacji wspomnianych celów na rzecz ochrony środowiska.

7.2. Słabe punkty w zarządzaniu strategiami krajowymi

7.2.1. Słabe punkty w procesie tworzenia strategii krajowych

W sprawozdaniach wykryto dwa istotne słabe punkty w strategiach krajowych niektórych państw członkowskich:

- przyjęto **zbyt szeroki zakres celów**, zamiast skoncentrować się na kilku priorytetach. Doprowadziło to do wybrania dużej liczby środków i rodzajów działań jako kwalifikujących się do pomocy. Jednym z powodów powyższego był brak wystarczającego zaangażowania zainteresowanych stron w zdefiniowanie strategii krajowej. W rezultacie organizacje producentów skutecznie wdrożyły jedynie niewielką liczbę środków i rodzajów działań, przyczyniając się jedynie do osiągnięcia niektórych celów lub, odwrotnie, wsparcie publiczne zostało rozdzielone na wiele działań ukierunkowanych na różne cele, których skutek i wpływ były trudne do zmierzenia;
- **brakowało dokładnych, wcześniej ustalonych założeń** w odniesieniu do różnych wyznaczonych celów. Stanowiło to jedną z głównych trudności w przeprowadzaniu oceny w 2012 r. ze względu na brak poziomów odniesienia, względem których można by ocenić efektywność wspieranych środków w sposób niearbitralny.

7.2.2. Słabe punkty w monitorowaniu i ocenie strategii krajowych

W sprawozdaniach szeregu państw członkowskich wskazano również, że główną trudność w przeprowadzaniu oceny w 2012 r. stanowiła duża liczba niepoprawnych danych dotyczących wskaźników efektywności, zawartych w sprawozdaniach rocznych organizacji producentów. Nie tylko utrudniło to określone analizy, ale również groziło podważeniem ważności wniosków z oceny.

Wydaje się, że wynika to z dwóch istotnych słabych punktów w systemach monitorowania i oceny w odniesieniu do strategii krajowych tworzonych przez zainteresowane państwa członkowskie: a) **braku środków zapobiegawczych**, które pomogłyby organizacjom producentów zrozumieć, poprawnie obliczyć i stosować określone, wcześniej ustalone wskaźniki efektywności; oraz b) **braku** przeprowadzanych przez krajową administrację **kontroli** danych wprowadzonych przez organizacje producentów w sprawozdaniach rocznych, w szczególności dotyczących wskaźników efektywności.

Sugeruje to, że w niektórych państwach członkowskich uwzględniono w szczególności lub wyłącznie wskaźniki dotyczące wykonania finansowego (wydatków), a niewielką uwagę poświęcono wskaźnikom, które mogłyby pomóc w zmierzeniu postępów w realizacji celów określonych w strategii krajowej, lub w ogóle nie poświęcono uwagi tym wskaźnikom.

8. WNIOSKI I ZALECENIA

W latach 2008–2010 na poziomie UE odnotowano pozytywne tendencje w odniesieniu do wskaźnika zorganizowania sektora warzyw i owoców, odsetka całkowitej liczby producentów owoców i warzyw będących członkami organizacji producentów i liczby organizacji producentów będących członkami zrzeszeń organizacji producentów.

W sprawozdaniach rocznych i sprawozdaniach z oceny z 2012 r. również przedstawiono bardziej niejednorodny obraz.

Istotną kwestią jest utrzymujący się niski stopień zorganizowania lub brak zorganizowania w niektórych państwach członkowskich. Niezbędna jest uważna analiza pod kątem zidentyfikowania w stosownych przypadkach dodatkowych środków mających na celu zachęcenie nie tylko do dalszego zwiększania stopnia zorganizowania producentów w całej UE, ale również do zmniejszania zróżnicowania w zorganizowaniu producentów owoców i warzyw w poszczególnych częściach UE.

Niski stopień zorganizowania lub brak zorganizowania oznacza również, że większość producentów owoców i warzyw nie należy do organizacji producentów, a zatem nie odnosi bezpośrednich korzyści ze specjalnej pomocy UE dla przedmiotowego sektora. Odsetek takich producentów jest najwyższy w niektórych południowych państwach członkowskich i niektórych państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później. Wspomniani producenci – często są to najmniejsi producenci – nie mogą nawet korzystać z usług, jakie mogłyby świadczyć organizacje producentów, mają bardzo słabą siłę przetargową w sieci dystrybucji i są w większym stopniu narażeni na ryzyko związane z globalizacją rynków i zmianą klimatu. Zwiększenie wskaźnika zorganizowania sektora owoców i warzyw pozostaje zasadniczą kwestią, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których poziom zorganizowania jest nadal bardzo niski. W tym zakresie konieczne jest również rozpatrzenie środków ukierunkowanych na wspieranie form współpracy, aby pomóc organizacjom producentów i producentom nienależącym do organizacji w lepszym rozwiązywaniu tych problemów.

Programy operacyjne mogłyby w większym stopniu przyczynić się do realizacji kluczowych celów, takich jak zwiększenie atrakcyjności organizacji producentów, zwiększenie wartości handlowej produktów, optymalizacja kosztów produkcji i stabilizacja cen producenta.

Stosowanie (w bardzo niewielkim stopniu) instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego ujawniło ograniczenia określonych istniejących instrumentów. Należy rozważyć ulepszenie instrumentów zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego.

W większości państw członkowskich wydatki na środki „strategiczne”, takie jak badania naukowe i produkcja eksperymentalna, nadal utrzymują się na niskim poziomie. Dlatego też istotne może być zwiększenie stosowania dostępnych zasobów w odniesieniu do określonych środków priorytetowych, które mają silniejszy wpływ na konkurencyjność, stabilność dochodów i popyt na rynku.

Jako słabe punkty bieżącego systemu wskazano również złożoność zasad i brak pewności prawa. Uproszczenie i zabezpieczenie ram prawnych powinno stanowić priorytet w przyszłym przeglądzie, również w zakresie zmniejszania formalności administracyjnych dla rolników i instytucji zarządzających.

Ponadto wdrożenie nowych środków w odniesieniu do przedmiotowego sektora może wymagać realokacji niektórych zasobów finansowych bez zwiększania ogólnej kwoty dostępnej dla przedmiotowego sektora w celu zapewnienia neutralności budżetowej w ramach środków rynkowych filara I.

Aby wyeliminować powyższe niedociągnięcia, należy dokonać przeglądu bieżącego systemu UE dotyczącego owoców i warzyw w celu zapewnienia lepszego ukierunkowania pomocy dla organizacji producentów, dzięki czemu możliwe będzie osiągnięcie ogólnych celów określonych w odniesieniu do reformy z 2007 r.³¹ i WPR do 2020 r. dla wszystkich państw członkowskich.

Komisja mogłaby wykorzystać wyniki niniejszego sprawozdania i zbliżającej się debaty jako podstawę w celu przedstawienia na późniejszym etapie wniosków ustawodawczych dotyczących zmian systemu pomocy unijnej na rzecz sektora warzyw i owoców.

³¹ Zob. w tym względzie motyw 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007 (Dz.U. L 273 z 17.10.2007, s. 1), którego przepisy zostały włączone do rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.