



Briselē, 4.3.2014.
COM(2014) 112 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par to noteikumu īstenošanu, ko pēc 2007. gada reformas piemēro ražotāju organizācijām, darbības fondiem un darbības programmām augļu un dārzeņu nozarē

(Ziņojums par augļu un dārzeņu nozarei piemērojamo režīmu)
{SWD(2014) 54 final}

SATURS

1.	2007. gada reforma.....	3
2.	Valsts stratēģijas par darbības programmu ilgtspējību	4
3.	Nozares attīstības problemātika	5
4.	Ražotāju organizācijas	5
5.	Darbības fondi un ES finansiālais atbalsts darbības programmām.....	7
5.1.	Kopējie izdevumi darbības programmās un ES finansiālais atbalsts.....	7
5.2.	Valsts finansiālais atbalsts un ES kompensācija.....	9
6.	Darbības programmas. Pasākumi un īstenoto darbību veidi.....	9
7.	Dalībvalstu veiktais valsts stratēģiju vidusposma novērtējums	11
7.1.	Virzība uz darbības programmās noteikto mērķu sasniegšanu	11
7.2.	Valsts stratēģiju pārvaldības nepilnības	12
7.2.1.	Valsts stratēģiju izveides nepilnības	12
7.2.2.	Valsts stratēģiju uzraudzības un novērtēšanas nepilnības.....	12
8.	Secinājumi un ieteikumi.....	13

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par to noteikumu īstenošanu, ko pēc 2007. gada reformas piemēro ražotāju organizācijām, darbības fondiem un darbības programmām augļu un dārzeņu nozarē

(Ziņojums par augļu un dārzeņu nozarei piemērojamo režīmu)

1. 2007. GADA REFORMA

Ar 1996. gada reformu ražotāju organizācijas (RO) kļuva par augļu un dārzeņu nozarei piemērojamā ES režīma pamatu. Tas tika darīts tādēļ, lai, palielinoties pieprasījuma koncentrācijai, nostiprinātu ražotāju stāvokli un integrētu vides apsvērumus augļu un dārzeņu ražošanā un tirdzniecībā. Pirmo reizi RO varēja saņemt ES atbalstu kā iemaksu darbības fondos, kas vajadzīgi darbības programmu īstenošanai.

Ar 2007. gada reformu RO stāvoklis tika nostiprināts vēl vairāk. Kļuva pieejams plašāks klāsts instrumentu, lai nodrošinātu RO iespēju novērst un pārvaldīt tirgus krīzes. Tika radīti stimuli, lai veicinātu RO apvienošanās, ražotāju organizāciju apvienību (ROA) veidošanos un starptautisko sadarbību. Īpaša uzmanība bija pievērsta vides aizsardzībai, prasot RO savās darbības programmās iekļaut obligātu summu izdevumiem vides jomā.

Pirmo reizi dalībvalstīm bija jāizveido valsts stratēģija par darbības programmu ilgtspējību un tajā jāiestrādā īpaša sistēma darbībām vides jomā.

Ar 2007. gada reformu nozarē turklāt tika atceltas eksporta kompensācijas un atsaistīts atbalsts pārstrādei paredzētiem augļiem. Atbalsts, kas paredzēts tam, lai mudinātu veidot ražotāju grupas un veikt ieguldījumus, tādējādi piecos gados pilnīgi izveidojot RO, varēja tikt piešķirts tikai tām dalībvalstīm, kas ES pievienojās pēc 2004. gada 1. maija, tālākiem reģioniem un Egejas jūras nelielajām salām.

Šis ziņojums atbilst Padomes Regulas (EK) Nr. 1234/2007¹ 184. panta 4. punktam. Ziņojuma pamatā galvenokārt ir dalībvalstu sniegtā informācija par augļu un dārzeņu nozarei piemērojamā ES režīma īstenošanu to teritorijā, jo īpaši Komisijai nosūtītajos gada ziņojumos un novērtējuma ziņojumos iekļautā informācija². Minēto ziņojumu pamatā ir galvenokārt 2008.–2010. gada dati³.

KLP 2020 reforma būtiski nemaina režīmu, ko ES piemēro augļu un dārzeņu nozarei, tādā ziņā, ka ES atbalsts RO joprojām tiek piešķirts tikai ar darbības programmu starpniecību; ir tikai divi svarīgi izņēmumi: a) tagad RO apvienība var izveidot darbības fondu, kurā finanšu iemaksas izdara iesaistītās RO un kurā nonāk ES finansiālais atbalsts, un b) ir paplašināts

¹ Padomes 2007. gada 22. oktobra Regula (EK) Nr. 1234/2007, ar ko izveido lauksaimniecības tirgu kopīgu organizāciju un paredz īpašus noteikumus dažiem lauksaimniecības produktiem (Vienotā TKO regula) (OV L 299, 16.11.2007., 1. lpp.).

² Ziņojumi Komisijai nosūtīti saskaņā ar 97. panta b) punktu un 127. pantu Komisijas 2011. gada 7. jūnija Īstenošanas regulā (ES) Nr. 543/2011, ar ko nosaka sīki izstrādātus noteikumus Padomes Regulas (EK) Nr. 1234/2007 piemērošanai attiecībā uz augļu un dārzeņu un pārstrādātu augļu un dārzeņu nozari (OV L 157, 15.6.2011., 1. lpp.).

³ Dažu dalībvalstu ziņojumi par 2010. gadu vēl uzskatāmi par provizoriskiem. Pēc Komisijas veiktās datu kvalitātes pārbaudes tajos iespējami daži grozījumi.

krīžu novēršanas un pārvarēšanas (KNP) instrumentu klāsts⁴. Vēl viens būtisks grozījums ir ražotāju grupām paredzētā ES atbalsta pārvirzīšana no pirmā pīlāra uz otro un tā pieejamības nodrošināšana visām dalībvalstīm⁵.

2. VALSTS STRATĒGIJAS PAR DARBĪBAS PROGRAMMU ILGTSPĒJĪBU

Pēc 2007. gada reformas 23 dalībvalstis izstrādāja valsts stratēģijas par darbības programmu ilgtspējību, un šīs stratēģijas ietver valsts sistēmu darbībām vides jomā (VVS)⁶. Visās VVS bija ņemti vērā Komisijas prasītie grozījumi⁷. Tomēr dalībvalstu ierosināto VVS novērtēšanas procedūra, tāpat kā Komisijas pieprasīto grozījumu priekšlikumu sagatavošana un izskatīšana radīja ievērojamu administratīvo slogu kā Komisijas dienestiem, tā valstu kompetentajām iestādēm.

Komisijas Īstenošanas regulā (ES) Nr. 543/2011⁸ noteiktas konkrētas prasības, ko piemēro, lai uzraudzītu un novērtētu RO darbības programmas un dalībvalstu VVS, tostarp noteikti kopēji darbības rādītāji⁹ un prasība dalībvalstīm iesniegt gada ziņojumus. Šajās prasībās ir ņemti vērā Eiropas Revīzijas palātas paustie ieteikumi¹⁰ neilgi pirms 2007. gada reformas.

Novērtēšanas prasībās bija paredzēts, ka dalībvalstīm 2012. gadā jāveic savu valsts stratēģiju vidusposma novērtējums.

Lai nodrošinātu uzraudzības un vērtēšanas sistēmas saskaņotību, Komisija ir izstrādājusi vienotu pieeju uzraudzības un vērtēšanas prasību interpretēšanai attiecībā uz darbības programmām un valsts stratēģijām¹¹. Papildus ir izstrādāta īpaša programmatūra, tostarp sistēma, ko izmanto, lai automātiski pārbaudītu dalībvalstu gada ziņojumu datu kvalitāti, un datubāze, kurā apkopoti gada ziņojumi no 2004. gada, tādējādi nodrošinot *ad hoc* analīzes iespēju. Komisijas tīmekļa vietnē *Europa* izveidotās jaunās tīmekļa lapas par augļu un dārzeņu nozarei piemērojamo režīmu nodrošina publisku piekļuvi valstu stratēģijām, VVS un 2012. gada vērtējumu ziņojumiem¹².

⁴ Ir iekļauti divi jauni KNP instrumenti: a) investīcijas, kas tirgū laistā apjoma pārvaldību padara efektīvāku, un b) vajadzības gadījumā, augļu dārzu vēlreizēja apstādīšana pēc tam, kad tie pēc dalībvalsts kompetentās iestādes rīkojuma obligātā kārtā tikuši izarti veselības vai fitosanitāru apsvērumu dēļ. Turklāt jau esošos apmācības pasākumus papildina paraugprakses apmaiņa.

⁵ Kopējai lauksaimniecības politikai ir divi pīlāri: tirgus pasākumi un tiešie maksājumi (pirmais pīlārs) un lauku attīstības politika (otrais pīlārs).

⁶ Regulas (EK) Nr. 1234/2007 103.f pants. Igaunija, Lietuva, Luksemburga un Slovēnija ir atbrīvotas no valsts stratēģijas izstrādāšanas pienākuma, jo šajās valstīs nav atzītu RO.

⁷ Regulas (EK) Nr. 1234/2007 103.f panta 1. punkta otrā daļa.

⁸ OV L 157, 15.6.2011., 1. lpp.

⁹ Dalībvalstis savās valsts stratēģijās var noteikt papildu rādītājus, kas atspoguļo valsts vai reģionālās vajadzības, apstākļus un mērķus, kas ir specifiski darbības programmām.

¹⁰ Eiropas Revīzijas palātas Īpašais ziņojums Nr. 8/2006 (OV C 282, 20.11.2006, 32. lpp.).

¹¹ Šie dokumenti, kas pieejami visās ES valodās, ietver vadlīnijas par kopējiem darbības rādītājiem, dalībvalstu gada ziņojuma jauno veidni un vadlīnijas par valsts stratēģiju vērtēšanu dalībvalstīs 2012. gadā.

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

3. NOZARES ATTĪSTĪBAS PROBLEMĀTIKA

ES 2003.–2010. gadā pakāpeniski un nedaudz samazinājās augļu un dārzeņu audzēšanai paredzētā kopējā platība (-6 %) un krasāk samazinājās to uzņēmumu skaits, kas audzēja augļus un dārzeņus (-39,1 %). Šis samazinājums bija krasāks nekā lauksaimniecībā izmantojamo zemju kopējās platības un lauksaimniecības uzņēmumu kopējā skaita samazināšanās (attiecīgi -0,7 % un -20,0 %).

Līdzīgas tendences tika novērotas ES-15 dalībvalstīs (-6,3 % augļiem un dārzeņiem un -26,3 % augļu un dārzeņu audzēšanas uzņēmumiem) un ES-12 dalībvalstīs (-5,1 % un -47,7 %). Ražošanas koncentrācija mazākā skaitā uzņēmumu kopumā ir palielinājusi augļu un dārzeņu audzēšanai izmantoto vidējo platību uz vienu uzņēmumu (līdz 1,9, 3,0 un 0,8 hektāriem attiecīgi ES-27, ES-15 un ES-12 dalībvalstīs)¹³.

ES 2004.–2010. gadā nedaudz arī samazinājās augļu un dārzeņu ražošanas apjoms (salīdzinot ar 2004.–2006. gadu, 2008.–2010. gadā par -3 % mainījās augļu un dārzeņu ražošanas vidējais apjoms). Tajā pašā periodā augļu un dārzeņu produkcijas vērtība faktiskajās cenās nedaudz palielinājās (salīdzinot ar 2004.–2006. gadu, augļu un dārzeņu produkcijas vērtība 2008.–2010. gadā mainījās par +6,5 %)¹⁴.

Vēl viena būtiska attīstības tendence pēc 2007. gada reformas — pastāvīga nenoteiktība dažu produktu tirgos. Tirgus krīzes sākās 2009. gadā (piemēram, persiku, nektarīnu, tomātu tirgū) un 2011. gadā (*E. coli* izraisītā krīze, kam sekoja jauna krīze persiku un nektarīnu tirgū).

Visbeidzot, vairākās dalībvalstīs 2008. gada finanšu un ekonomikas krīze varēja ietekmēt vietējo augļu un dārzeņu patēriņa apjomu (tādējādi samazinot pieprasījumu), piekļuvi eksporta tirgiem un kredītiem, resursu izmaksas un citus faktorus¹⁵, kas savukārt varēja ietekmēt RO veikspēju un to darbības programmas.

4. RAŽOTĀJU ORGANIZĀCIJAS

ES 23 dalībvalstīs 2010. gadā bija 1599 atzītas ražotāju organizācijas¹⁶. Par 2007. gada reformas iespējamo ietekmi var izdarīt dažus sākotnējus secinājumus¹⁷.

Palielināties organizāciju skaits. ES 2008.–2010. gadā turpināja palielināties saražoto augļu un dārzeņu kopējā vērtība, ko tirgoja RO/ROA. Organizāciju skaits 2010. gadā bija apmēram 43,0 % (43,9 %, ja iekļauj arī ražotāju grupas).

¹³ Avots: EK–AGRI ĢD–C.2 — aprēķināts, izmantojot *Eurostat* apsekojumu par lauku saimniecību struktūru 2003. līdz 2010. gadā. NB! Uzņēmumu skaita samazināšanās daļējs cēlonis ir metodoloģijas grozījumi, jo 6 dalībvalstīs (CZ, DE, LU, PL, SK un UK) laika posmā no 2007. līdz 2010. gadam tika palielināta robeža iekļaušanai lauku saimniecību struktūras apsekojumā, neiekļaujot uzņēmumus ar nelielu lauksaimniecībā izmantojamo zemju kopējo platību.

¹⁴ Avots: EK–AGRI ĢD–C.2 — aprēķināts, izmantojot *Eurostat* gada statistiku par augkopības kultūrām un 2004.–2010. gada ekonomikas pārskatus lauksaimniecībā. NB! Augļu un dārzeņu ražošanas apjoma samazināšanos, kas aprēķināta, salīdzinot divus periodus (2004.–2006. gada un 2008.–2010. gada periodi) varēja ietekmēt ļoti labā raža 2004. gadā.

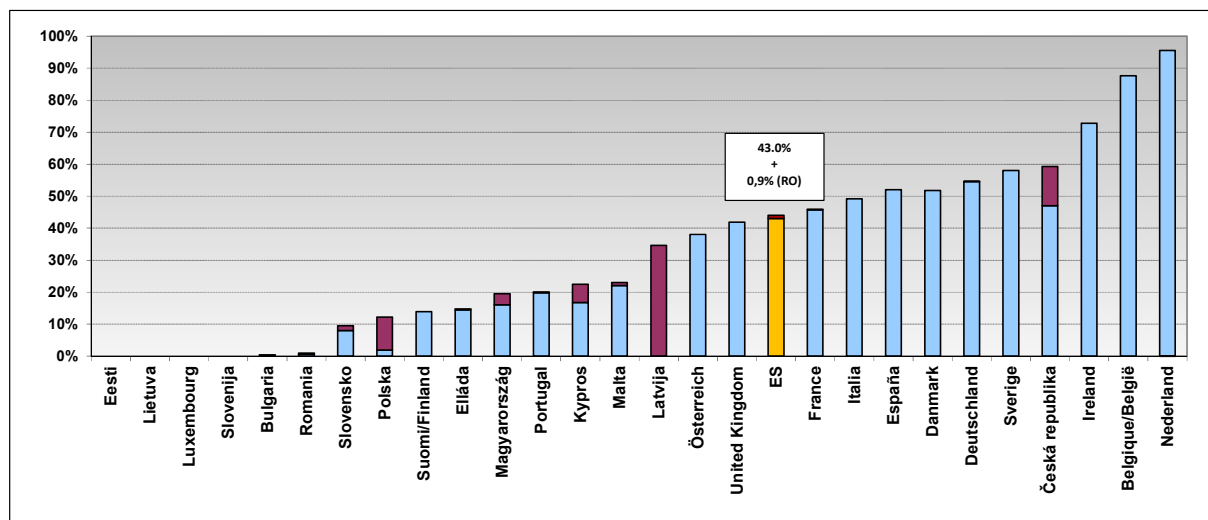
¹⁵ Šīs sekas/apdraudējumi ir minēti, piemēram, HU, IT un PT ziņojumos par 2012. gadā novērtētajām valsts stratēģijām par darbības programmu ilgtspēju.

¹⁶ Igaunijā, Luksemburgā, Lietuvā un Slovēnijā nav atzītu ražotāju organizāciju.

¹⁷ Sīkāku informāciju skatīt Komisijas dienestu darba ziņojuma 1. tabulā.

1. attēls. Augļu un dārzeņu nozare — organizāciju procentuālā daļa dalībvalstīs (2010. gads)

Apzīmējumi: ■ ražotāju grupas ■ ražotāju organizācijas



Avots: EK-AGRI GD-C.2 — aprēķināts, izmantojot dalībvalstu iesniegtos datus (gada ziņojumi par 2010. gadu).

- Uzlabojusies RO pievilcība. RO iesaistīto augļu un dārzeņu ražotāju kopskaits ir turpinājis palielināties (no 10,4 % 2004. gadā līdz 16,5 % 2010. gadā).
- Uzlabojusies ROA pievilcība. Salīdzinot ar situāciju pirms reformas, 2008.–2010. gadā ne vien straujāk palielinājās ROA skaits (2010. gadā tādu bija 55), bet būtiski palielinājās arī to RO skaits un procentuālā daļa, kuras ir ražotāju organizāciju apvienību locekles (attiecīgi 459 un 28,7 % 2010. gadā).

Tomēr vairākās dalībvalstīs:

- organizāciju procentuālā daļa nepalielinājās (sk. tabulu) — ir neliels skaits ražotāju organizāciju un neliela tirgotās produkcijas vērtība, un
- tikai neliels skaits augļu un dārzeņu ražotāju ir RO locekļi. Tādējādi vairākums ražotāju nevar izmantot augļu un dārzeņu nozarei piemērojamā režīma tiešās priekšrocības¹⁸.

Turklāt — par spīti valsts līmenī panāktajai virzībai — dažās dalībvalstīs reģionos joprojām krasi atšķiras pakāpe, kādā augļu un dārzeņu ražotāji apvienojas organizācijās. Tāds piemērs ir Itālija, kur valsts mērogā organizāciju procentuālā daļa ir relatīvi liela (apmēram 47 %), jo dažos reģionos valsts ziemeļdaļā organizāciju procentuālā daļa ir liela, savukārt vairākos citos reģionos organizāciju procentuālā daļa ir maza¹⁹.

¹⁸ Daži organizācijās neiesaistīti ražotāji var izmantot pašreizējā ES režīma sniegtās priekšrocības. Tie var tirgot savus produktus ar ražotāju organizāciju starpniecību, nebūdami šo organizāciju locekļi, un par maksu var izmantot konkrētus ražotāju organizāciju sniegtus pakalpojumus (piemēram, izmantot glabāšanas un tirdzniecības telpas, krīzes pārvarēšanas pasākumus).

¹⁹ Sīkāku informāciju skatīt Komisijas dienestu darba ziņojuma 2. tabulā.

RO izveidošanu dažos reģionos vai pat dalībvalstī kopumā var ierobežot dažādi faktori²⁰. Tie ietver vēsturiski izveidojušos sociālas uzvedības modeļus, kuru starpā ir, piemēram, savstarpējās uzticēšanās trūkums, pastāvīgas aizdomas un mēģinājumi bez maksas izmantot citu cilvēku darba rezultātus (parazītiska rīcība). Arī ēnu ekonomika noteikti ir vēl viens būtisks iemesls nepievienoties RO — nemaksājot nodokļus (jo īpaši PVN), organizācijās neiesaistīti lauksaimnieki gūst lielāku peļņu (ēnu ekonomikā) nekā lauksaimnieki, kuri iesaistījušies RO un kuriem ir jāievēro tiesiskā regulējuma noteikumi. Turklāt daudzi ražotāji savus produktus tirgo tikai vietējos vai reģionālos tirgos, vai tiešajā tirdzniecībā un tāpēc nav sevišķi pārliecināti par RO iespējamajiem ieguvumiem.

Vēl vienu šķērslī RO attīstībai, iespējams, rada RO atzīšanas sarežģītās procedūras, darbības programmas apstiprināšana un pēc tam — iespēja piekļūt valsts finansiālā atbalsta līdzekļiem²¹. Šī sarežģītība var atturēt mazos ražotājus, kuriem nav vajadzīgo prasmju vai kuri uzskata, ka ieguvumi no pievienošanās režīmam ir mazāki nekā ar to saistītie administratīvie izdevumi.

Vēl viens faktors, kas mazina RO pievilcību, varētu būt ražotāju pieņēmums, ka apvienojoties pastāv ļoti liels risks zaudēt valsts finansiālā atbalsta līdzekļus, tādējādi apdraudot RO izdzīvošanas spēju. Tāpēc atzīšanas kritēriju ievērošana, sevišķi attiecībā uz locekļu obligāto skaitu, demokrātiskā kontrole, produktu laišana tirgū un ārpakalpojumi ir būtiski svarīgi, lai RO saglabātu atzītas organizācijas stāvokli²².

5. DARBĪBAS FONDI UN ES FINANSIĀLAIS ATBALSTS DARBĪBAS PROGRAMMĀM

5.1. Kopējie izdevumi darbības programmās un ES finansiālais atbalsts

Augļu un dārzeņu nozares RO var izveidot darbības fondu, kas jāizmanto tikai dalībvalstu apstiprinātu darbības programmu finansēšanai. Fondu finansē no RO locekļu vai pašas RO finanšu ieguldījumiem un ES finansiālā atbalsta²³.

ES finansiālajam atbalstam piemēro divējādu maksimālo robežu²⁴:

- (1) tas nepārsniedz 4,1 % no RO pārdotās produkcijas vērtības (šo procentuālo daļu var palielināt līdz 4,6 %, ja daļu, kas pārsniedz 4,1 %, izmanto vienīgi krīžu novēršanas un pārvarēšanas pasākumiem), un
- (2) tas nevar nepārsniegt 50 % no faktiskajiem izdevumiem, šo maksimālo summu konkrētos gadījumos var palielināt līdz 60 %, piemēram, darbības programmām, kuras iesniegušas RO tajās dalībvalstīs, kuras pievienojās ES 2004. gada 1. maijā vai

²⁰ Nesen veiktajā pētījumā par ES kooperatīviem (kur aplūkotas arī RO un ROA), ko finansēja Eiropas Komisija, konstatēti daži vēstures, kultūras un ekonomikas radīti šķēršļi, kas lauksaimniekiem traucē veidot kopējas iniciatīvas (Sk. *Bijmans, J et al* (2013. gads): Atbalsts lauksaimnieku kooperatīviem — noslēguma ziņojums. Eiropas Komisija; pieejams http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Lai tos saņemtu, jāiesniedz pieteikums atbalsta saņemšanai un jāsaņem sīki izstrādāts gada ziņojums — būtisks augļu un dārzeņu nozarei piemērojamā režīma uzraudzības un īstenošanas instruments, taču tas ir arī administratīvais slogs.

²² 2004.–2010. gadā vislielākais skaits atteikumu atzīt ražošanas organizācijas bija Spānijā (148), Francijā (94) un Itālijā (43). No RO kopējā skaita atzīšanas atteikumu procentuālā daļa īpaši liela bija SI, IE, FI un BG.

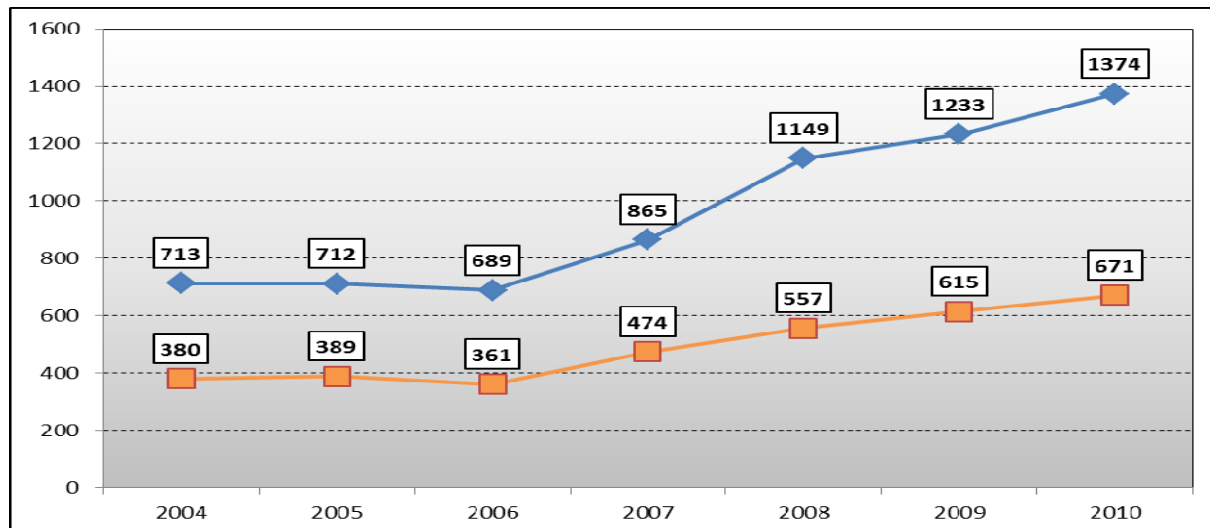
²³ Regulas (EK) Nr. 1234/2007 103.b pants.

²⁴ Regulas (EK) Nr. 1234/2007 103.d pants.

vēlāk (pasākumiem, kurus īsteno līdz 2013. gada beigām), dalībvalstīs, kurās ražotāju organizācijas laiž tirgū mazāk nekā 20 % augļu un dārzeņu produkcijas, vai tālākajos reģionos.

2. attēls. Kopējie izdevumi darbības programmās un ES finansiālais atbalsts (2004–2010)

Apzīmējumi: ◆ kopējie izdevumi (milj. EUR) ■ ES finansiālais atbalsts (milj. EUR)



Avots: EK-AGRI-C.2 — aprēķināts, izmantojot dalībvalstu iesniegtos datus (gada ziņojumi par 2004.–2010. gadu).

Iepriekš 2. attēlā redzams, ka pēc 2007. gada reformas būtiski palielinājies darbības programmu kopējo izdevumu un saistītā ES finansiālā atbalsta apmērs.

Par 2007. gada reformas iespējamo ietekmi var izdarīt dažus sākotnējus secinājumus²⁵:

- pēc reformas ir palielinājies to RO skaits un procentuālā daļa, kuras īstenoja darbības programmas (apmēram $\frac{3}{4}$ no atzīto RO kopējā skaita 2008.–2010. gadā);
- darbības programmām paredzēto izdevumu un ES finansiālā atbalsta palielināšanās cēlonis ir tas, ka palielinājies ne vien to RO skaits, kurām ir darbības programmas, bet arī šo RO vidējā ekonomiskā nozīme (tirgū laisto produktu vērtība);
- pat pēc 2007. gada reformas kopējais ES finansiālā atbalsta apmērs nepārsniedz 4,1 % robežu no attiecīgo RO pārdotās produkcijas vērtības un vēl joprojām attiecas tikai uz ļoti nelielu procentuālo daļu (1,1–1,3 %) no ES kopējā saražotā augļu un dārzeņu apjoma;
- lielākās RO (apmēram 18 % no visām RO, kuru apgrozījums ir lielāks par EUR 20 miljoniem) saņem apmēram 70 % no ES finansiālā atbalsta. Šāda nevienmērīga ES atbalsta sadalījuma cēlonis ir atbalsta mehānisms, kas atbalstu palielina, palielinoties pārdotās produkcijas vērtībai.

²⁵

Sīkāku informāciju skatīt Komisijas dienestu darba ziņojuma 3. un 4. tabulā.

5.2. Valsts finansiālais atbalsts un ES kompensācija

Saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 1234/2007 103.e pantu Komisija ir atļāvusi konkrētām dalībvalstīm izmaksāt valsts piešķirto finansiālo atbalstu RO, kas darbojas reģionos, kur ražotāju pašorganizēšanās pakāpe²⁶ augļu un dārzeņu nozarē ir īpaši zema. Pēc attiecīgo dalībvalstu pieprasījuma piešķirto valsts finansiālo atbalstu daļēji kompensē ES²⁷.

Šo instrumentu 2008.–2010. gadā izmantoja tikai sešas dalībvalstis (ES, HU, IT, PT, RO un SK), un tā gada atbalsta summa bija EUR 12,2 miljoni, ko daļēji kompensēja ES. Lai gan citās dalībvalstīs ir reģioni, kas varētu atbilst valsts finansiālā atbalsta izmaksāšanas prasībām (zema ražotāju pašorganizēšanās pakāpe), tās šo atbalstu neizmantoja. Šādas rīcības cēlonis daļēji varētu būt tas, ka dalībvalstīm ir jāfinansē visa piešķirtā atbalsta summa vai daļa no tās.

Pirms Komisija atļauj piešķirt valsts finansiālo atbalstu vai kompensēt tā daļu, tiek savstarpēji salīdzināti iepriekšējo pieprasījumu un gada ziņojumu dati. Konstatējot neatbilstības, procedūru aptur, līdz kļūdas ir izlabotas (gada ziņojumos un/vai valsts finansiālā atbalsta pieprasījumā). Komisijas lēmuma pieņemšanas ātrumu ietekmē tas, cik ātri valstu varas iestādes izlabo konstatētās neatbilstības. Pašreizējā procedūra valsts varas iestādēm ir ļoti apgrūtināša. Dažos gadījumos dalībvalstis ļoti novēloti nosūta pareizu informāciju. Tāpēc, lai gan ir noteikts termiņš, kurā Komisijai ir jāapstiprina lēmumi par valsts finansiālā atbalsta piešķiršanu, nepieciešamo precizējumu, labojumu un skaidrojumu dēļ šis termiņš vienmēr tiek pārsniegts. Tāda pati situācija ir saistībā ar pieprasījumiem kompensēt valsts finansiālo atbalstu.

6. DARBĪBAS PROGRAMMAS. PASĀKUMI UN ĪSTENOTO DARBĪBU VEIDI

Šā ziņojuma 4. tabulā redzams, ka 2008.–2010. gadā darbības programmu gada izdevumi (vidēji EUR 1252,1 miljons) galvenokārt bija saistīti ar tirdzniecības uzlabošanas darbībām (24,0 % no kopējā apjoma) un vides pasākumiem (23,8 %), kā arī ražošanas plānošanas darbībām (22,2 %) un produktu kvalitātes uzlabošanu vai saglabāšanu (20,3 %).

Krīžu novēršanas un pārvarēšanas instrumentu izmantošanas pakāpe bija ļoti zema (EUR 35,6 miljoni; 2,8 % no gada izdevumu vidējās summas), vēl zemāka tā bija apmācībai un konsultāciju pakalpojumiem vai pētniecībai un eksperimentālajai ražošanai.

Darbību veidi, kas īstenoti darbības programmās (DP) 2008.–2009. gadā, ir šādi.

- **Materiāliem ieguldījumiem** paredzēto izdevumu (RO telpās vai RO locekļu saimniecībās) daļa bija vidēji EUR 517,5 miljoni (41,3 % no DP izdevumu summas). To mērķis galvenokārt bija uzlabota produktu laišana tirgū (15,9 % no izdevumu

²⁶ Ražotāju pašorganizēšanās pakāpi izsaka, augļu un dārzeņu produkcijas vērtību, kas iegūta šajā reģionā un ko pārdevušas ražotāju organizācijas, ražotāju organizāciju apvienības un ražotāju grupas, dalot ar kopējo tās augļu un dārzeņu produkcijas vērtību, kas iegūta šajā reģionā. Valsts finansiālais atbalsts papildina RO darbības fondus un nepārsniedz 80 % no RO locekļu vai pašas RO finanšu ieguldījumiem darbības fondā.

²⁷ Tas iespējams tikai tajos reģionos, kur RO pārdotās produkcijas apjoms ir mazāks par 15 % no augļu un dārzeņu produkcijas vērtības un kuros augļu un dārzeņu ražošanas apjoms ir vismaz 15 % no kopējā lauksaimnieciskās ražošanas apjoma.

summas; 64,1 % DP) un ražošanas plānošana (15,4 %; 56,6 % DP), kā arī produktu kvalitātes uzlabošana vai saglabāšana (5,6 %; 29,6 % DP). Kopumā materiālie ieguldījumi vides mērķu īstenošanai²⁸ bija 3,0 % no izdevumu summas (un bija iekļauti 34,5 % DP).

4. tabula. Darbības programmās paredzētie izdevumi dažādiem pasākumiem un RO skaits, kas savās darbības programmās iekļāvušas dažādus pasākumus (vidēji 2008.–2010. gadā)

	Izdevumi		Attiecīgā RO	
	EUR milj.	Kopējo izdevumu %	Skaits	% no kopējā skaita
Ražošanas plānošanas darbības	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Produktu kvalitātes uzlabošanas un saglabāšanas darbības	254,7	20,3 %	1097	92,4 %
Produktu tirgū laišanas uzlabojuma darbības	300,9	24,0 %	1009	85,0 %
Pētniecība un eksperimentālā ražošana	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Apmācība un konsultāciju pakalpojumi	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Krīzes novēršanas un pārvarēšanas instrumenti	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Vides pasākumi	298,3	23,8 %	1103	92,9 %
Citas darbības	51,0	4,1 %	1063	89,6 %
Visas darbības programmas	1 252,1	100,0 %	1187	100,0 %

Avots: EK-AGRI-C.2 — aprēķināts, izmantojot dalībvalstu iesniegtos datus (gada ziņojumi par 2008.–2010. gadu).

- **Vides pasākumi** tika īstenoti 92,9 % darbības programmu, kur gada izdevumu vidējā summa bija EUR 298,3 miljoni, kas veido 23,8 % no RO gada izdevumu vidējās summas. Galvenie īstenoto pasākumu veidi bija saistīti ar atkritumu daudzuma samazināšanu un apsaimniekošanu (EUR 78,0 miljoni; 34,2 % DP) un integrētu ražošanu (EUR 72 miljoni; 25,4 % DP), kas kopā aptvēra apmēram 2/3 no vides pasākumu izdevumu summas, kā arī materiālie ieguldījumi vides mērķu īstenošanai (EUR 38,1 miljons; 34,5 % DP).

Atbalstu vides pasākumiem, kas bija saistīti ar iepakojuma apsaimniekošanu, pārtrauca piešķirt 2012. gada augustā, ņemot vērā pieredzi, kas gūta, īstenojot šos pasākumus. Tas tika darīts, lai mudinātu ieviest izmaksu ziņā efektīvākus vides pasākumus un samazināt izmaksas, kas saistītas ar Savienības režīma pārvaldību²⁹.

- **Krīžu novēršanas un pārvarēšanas instrumentu** izmantošanas (ļoti zemā) pakāpe galvenokārt attiecās uz ražas apdrošināšanu (gada izdevumu vidējā summa bija EUR 13,9 miljoni 67 DP), noieta veicināšanu un saziņu (EUR 11,9 miljoni 60 DP)

²⁸ Materiālie ieguldījumi vides mērķu īstenošanai ir ieguldījumi pamatlīdzekļos, kuru sagaidāmie ieguvumi būtu resursu izmantošanas apmēra būtiska samazināšana un/vai emisiju vai piesārņojošo vielu daudzuma samazināšana.

²⁹ Sk. Komisijas 2012. gada 16. augusta Īstenošanas regulu (ES) Nr. 755/2012, ar ko groza Īstenošanas regulu (ES) Nr. 543/2011 attiecībā uz tādu specifisko izmaksu attiecināmību, kas radušās, īstenojot ražotāju organizāciju darbības programmas augļu un dārzeņu nozarē (OV L 223, 21.8.2012., 6. lpp.).

un produktu izņemšanu no tirgus (EUR 8,3 miljoni 73 DP). Ražas priekšlaicīga novākšana, ražas nenovākšana, apmācība un kopfondu izveidošana faktiski netika izmantotas. Līdztekus procedūru sarežģītībai, krīžu novēršanas un pārvarēšanas instrumentu izmantošanas ļoti zemās pakāpes iespējama cēlonis varētu būt tas, ka daudzas RO ir ļoti mazas — aptverto produktu nelielais daudzums, necīgais atbalsts produktu izņemšanas gadījumos un/vai to rīcībā esošie ierobežotie finanšu līdzekļi ir iemesli, kāpēc RO uzskata, ka pašreizējie krīžu novēršanas un pārvarēšanas instrumenti nav iedarbīgi vai vienkārši nav pievilcīgi.

7. DALĪBVALSTU VEIKTAIS VALSTS STRATĒGIJU VIDUSPOSMA NOVĒRTĒJUMS

Ziņojumus par 2012. gadā veikto valsts stratēģiju novērtējumu Komisijai ir nosūtījušas 19 dalībvalstis.

Ziņojumi ir pirmais vidusposma novērtējums darbības programmām, kas īstenotas pēc 2007. gada reformas, un norāda uz dažu valsts stratēģiju pārvaldības nepilnībām.

7.1. Virzība uz darbības programmās noteikto mērķu sasniegšanu

Secinājumi, kas izdarīti, analizējot 2012. gada novērtējuma ziņojumus, ko nosūtījušas BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT un UK³⁰.

- (1) Vairākumā dalībvalstu darbības programmas labvēlīgi ietekmē galveno mērķu sasniegšanu, piemēram, RO locekļu saražoto produktu laišanas tirgū veicināšanu, ražošanas pielīdzināšanu pieprasījumam (kvalitātes un kvantitātes ziņā) un RO konkurētspējas uzlabošanu.
- (2) Dažās dalībvalstīs darbības programmas veicina arī RO tirgto produktu komerciālās vērtības palielināšanu (piemēram, CY, CZ, DE, HU, IT, UK) un sekmē piegāžu koncentrāciju (piemēram, CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) Iemesli, kāpēc citu dalībvalstu darbības programmas necīgā mērā vai nemaz neuzlabo RO locekļu saražoto produktu komerciālo vērtību vai neveicina piegāžu koncentrāciju, varētu būt izveidoto RO joprojām vājā spēja aizstāvēt savas intereses sarunās izplatīšanas ķēdē tāpēc, ka attiecīgajās dalībvalstīs (piemēram, PT) to ir maz un tās nav lielas, un augstā pašorganizēšanās pakāpe, ko nozare jau ir sasniegusi citās dalībvalstīs (piemēram, NL).
- (4) Šķiet, ka darbības programmas vairākumā dalībvalstu necīgā mērā vai nemaz neietekmē turpmāk norādīto mērķu sasniegšanu.
 - **Ražošanas izmaksu optimizācija.** Ņemot vērā novērtējuma ziņojumus, šķiet, ka tā vairāk saistīta ar ārējiem faktoriem, tādiem kā resursu cenu palielināšanās

³⁰ Komisijas dienestu darba dokumenta 5. nodaļā ir pārskats par darbības programmu ietekmi attiecīgajās 13 dalībvalstīs. Citu dalībvalstu (Bulgārija, Somija, Polija, Rumānija, Slovākija un Zviedrija) nosūtītajos ziņojumos nav skaidri atbildēts uz visiem vērtējuma jautājumiem par darbības programmu efektivitāti. Iemesls ir ļoti nelielais darbības programmu skaits, kas apstiprinātas jaunajā režīmā (piemēram, Bulgārijā un Rumānijā bija tikai viena darbības programma), un ticamu datu trūkums par šo programmu ietekmi.

(piemēram, BE-VL, FR) vai grūtības aprēķināt izmaksu izmaiņas un ziņot par tām, cita starpā tāpēc, ka netiek ņemta vērā atsaucē situācija, nevis ar to, ka RO un/vai to locekļiem šis jautājums nešķiet svarīgs.

- **Ražotāju cenu stabilizēšana.** Dažos ziņojumos (piemēram, ES, FR, IT) norādīts, ka tā galvenokārt saistīta ar konkrēti pieejamo krīzes novēršanas un pārvarēšanas instrumentu zemo efektivitāti un/vai to, ka šos instrumentus izmanto pārāk mazs skaits RO.
- **Ražotāju organizāciju pievilcības uzlabošana.** Ziņojumos norādīti dažādi organizāciju locekļu skaita lēnās palielināšanās vai pat samazināšanās iemesli, piemēram, ļoti lielais organizāciju skaits, kuras jau pievienojušās nozarei (piemēram, BE-VL), ļoti stingrās prasības, kas noteiktas, lai pievienotos RO (piemēram, NL), un pat dažu ES tiesību aktu noteikumu skaidrības trūkums (piemēram, UK).
- **Niecīgs vai neesošs ieguldījums dažu vides mērķu sasniegšanā,** piemēram, ainavas saglabāšanā, klimata pārmaiņu mazināšanā, gaisa kvalitātes saglabāšanā un atkritumu daudzuma samazināšanā. Lai gan dažos gadījumos tas ir tāpēc, ka RO vai to locekļi kūtri izmanto vai vispār neizmanto konkrētas darbības (piemēram, DK), citos gadījumos tas ir tāpēc, ka daži šie mērķi nav iekļauti valsts sistēmā par pasākumiem vides jomā (piemēram, CY, CZ, PT). Turklāt dažu dalībvalstu (piemēram, BE, ES, FR, NL) ziņojumos par 2012. gadā veikto novērtējumu norādīts, ka nav skaidru pierādījumu tam, ka darbības programmas veicina šo vides mērķu sasniegšanu.

7.2. Valsts stratēģiju pārvaldības nepilnības

7.2.1. Valsts stratēģiju izveides nepilnības

Ziņojumos dažu dalībvalstu valsts stratēģijās tika konstatētas divas svarīgas nepilnības.

- Tā vietā, lai koncentrētos uz dažām prioritātēm, tika pieņemts **pārāk plašs mērķu klāsts**. Tāpēc tiesības saņemt atbalstu tika piešķirtas lielam skaitam pasākumu un darbību veidu. Viens no šāda iznākuma iemesliem ir ieinteresēto personu nepietiekama iesaistīšana valsts stratēģijas formulēšanā. Tāpēc RO efektīvi īstenoja tikai nelielu skaitu pasākumu un darbības veidu, tādējādi veicinot tikai dažu mērķu sasniegšanu vai, tieši otrādi, publiskais finansējums tika sadalīts daudzām darbībām, kas bija vērstas uz dažādu mērķu sasniegšanu, kuru rezultātu un ietekmi bija sarežģīti novērtēt.
- Dažādu mērķu kopām **nebija noteikti iepriekš precīzi izstrādāti darbības uzdevumi**. Tā bija viena no galvenajām 2012. gadā veiktā novērtējuma problēmām, jo nebija kritēriju, kurus izmantot, lai objektīvi novērtētu atbalstīto pasākumu iedarbīgumu.

7.2.2. Valsts stratēģiju uzraudzības un novērtēšanas nepilnības

Vairāku dalībvalstu ziņojumos ir arī norādīts, ka galvenā problēma 2012. gadā veiktajā novērtējumā bija RO gada ziņojumos nepareizi reģistrēto darbības rādītāju lielais skaits. Tas

ne tikai kavēja veikt konkrētas analīzes, bet radīja risku mazināt vērtējuma secinājumu derīgumu.

Šķiet, ka to izraisīja divas svarīgas nepilnības attiecīgo dalībvalstu valstu stratēģiju uzraudzības un vērtēšanas sistēmās: a) **nebija profilaktisku pasākumu**, kas palīdzētu RO saprast, pareizi aprēķināt un izmantot konkrētus iepriekš noteiktus darbības rādītājus, un b) **valstu administrācijas nepārbaudīja** RO gada ziņojumos reģistrētos datus, jo īpaši par darbības rādītājiem.

Tas liek secināt, ka dažās dalībvalstīs uzmanība bija pievērsta pārsvarā vai tikai finanšu izpildes (izdevumu) rādītājiem, necīgu (vai nekādu) uzmanību veltot rādītājiem, kas varētu palīdzēt izmērīt virzību un valsts stratēģijā noteikto mērķu sasniegšanu.

8. SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

ES līmenī 2008.–2010. gadā palielinājās pašorganizēšanās pakāpe augļu un dārzeņu nozarē, palielinājās to augļu un dārzeņu ražotāju kopējais skaits, kuri ir RO biedri, kā arī RO dalība ražotāju organizāciju apvienībās.

Gada ziņojumos un 2012. gada novērtējuma ziņojumos var gūt kontrastējošus iespaidus.

Būtiski svarīga problēma ir joprojām zemā pašorganizēšanās pakāpe dažās dalībvalstīs vai tās neesība. Šis fakts rūpīgi jāizvērtē, lai atbilstīgos gadījumos noteiktu papildu pasākumus, kas veicinātu ne vien ražotāju pašorganizēšanās pakāpes turpmāku paaugstināšanos visā ES, bet arī izlīdzinātu augļu un dārzeņu ražotāju pašorganizēšanās nevienādo līmeni ES.

Zemā pašorganizēšanās pakāpe vai tās trūkums nozīmē arī to, ka vairākums augļu un dārzeņu ražotāju nav iesaistījušies RO, tāpēc tie negūst tiešu labumu no ES īpašā atbalsta šai nozarei. Šī daļa ir vislielākā dažās dalībvalstīs ES dienviddaļā un dažās dalībvalstīs, kas pievienojās ES 2004. gadā un vēlāk. Šie ražotāji, un visbiežāk tie ir vismazākie ražotāji, pat nevar izmantot RO piedāvātos pakalpojumus, tiem ir ļoti vāja spēja aizstāvēt savas intereses sarunās piegādes ķēdē un tie ir visvairāk pakļauti riskiem, kas saistīti ar tirgus globalizāciju un klimata pārmaiņām. Pašorganizēšanās pakāpes paaugstināšana augļu un dārzeņu nozarē joprojām ir būtiski svarīga, jo īpaši dalībvalstīs, kurās tā vēl aizvien ir ļoti zema. Šajā ziņā ir arī jāapsver iespēja īstenot pasākumus, kas stimulētu sadarbības veidus, tādējādi palīdzot RO un neorganizētiem ražotājiem labāk risināt šīs problēmas.

Darbības programmas varētu vairāk veicināt galveno mērķu sasniegšanu, piemēram, RO pievilcības uzlabošanu, produktu komerciālās vērtības uzlabošanu, ražošanas izmaksu optimizāciju un ražotāju cenu stabilizāciju.

Krīžu novēršanas un pārvarēšanas instrumentu izmantošanas (ļoti zemā) pakāpe atklāja konkrētu esošo instrumentu pielietojamības ierobežojumus. Jāapsver jautājums par krīžu novēršanas un pārvarēšanas instrumentu uzlabošanu.

Vairākumā dalībvalstu izdevumi “stratēģiskiem” pasākumiem, piemēram, pētniecībai un eksperimentālai ražošanai, joprojām ir necīgi. Tāpēc varētu būt lietderīgi pastiprināt pieejamo resursu piemērošanu konkrētiem prioritāriem pasākumiem, kuriem ir spēcīgāka ietekme uz konkurētspēju, ienākumu stabilitāti un tirgus pieprasījumu.

Noteikumu sarežģītība un tiesiskās noteiktības trūkums arī tiek uzskatīti par pašreizējā režīma nepilnībām. Tiesiskā regulējuma vienkāršošanai un nodrošināšanai ir jākļūst par prioritāti nākamajā pārskatīšanas reizē, arī tādēļ, lai samazinātu administratīvo slogu lauksaimniekiem un pārvaldības iestādēm.

Visbeidzot, lai nodrošinātu 1. pīlāra tirgus pasākumu budžeta neitralitāti, jaunu pasākumu ieviešana nozarē varētu prasīt dažu finanšu resursu pārgrupēšanu, nepalielinot nozarei pieejamās kopējās summas.

Lai novērstu minētos trūkumus, ir jāpārskata pašreizējais ES režīms augļu un dārzeņu nozarē un jānodrošina, ka atbalsts ražotāju organizācijām ir labāk orientēts uz 2007. gada reformā³¹ un KLP 2020 noteikto vispārējo mērķu sasniegšanu visās dalībvalstīs.

Komisija varētu izmantot šā ziņojuma rezultātus un gaidāmo diskusiju, lai vēlāk iesniegtu tiesību aktu priekšlikumus par augļu un dārzeņu nozarei piemērojamā Savienības atbalsta režīma pārskatīšanu.

³¹ Šajā sakarībā sk. 2. apsvērumu Padomes Regulā (EK) Nr. 1182/2007 (OV L 273, 17.10.2007, 1. lpp.), kuras noteikumi ir iekļauti Regulā (EK) Nr. 1234/2007.