



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 4.3.2014
COM(2014) 112 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a dispozițiilor referitoare la organizațiile de producători, la fondurile operaționale și la programele operaționale din sectorul fructelor și legumelor de la reforma din 2007 și până în prezent

**(„Raportul privind regimul aplicabil sectorului fructelor și legumelor”)
{SWD(2014) 54 final}**

CUPRINS

1.	Reforma din 2007.....	3
2.	Strategii naționale pentru programe operaționale sustenabile	4
3.	Evoluția sectorului: aspecte relevante.....	5
4.	Organizații de producători.....	6
5.	Fondurile operaționale și sprijinul financiar din partea UE pentru programele operaționale	9
5.1.	Totalul cheltuielilor din cadrul programelor operaționale și asistența financiară din partea UE.....	9
5.2.	Asistența financiară națională și rambursarea de către UE	10
6.	Programele operaționale: măsurile și tipurile de acțiuni implementate	11
7.	Evaluarea de către statele membre a strategiilor lor naționale, la jumătatea perioadei	13
7.1.	Progresele realizate în ceea ce privește obiectivele stabilite pentru programele operaționale	13
7.2.	Punctele slabe în gestionarea strategiilor naționale	14
7.2.1.	Punctele slabe în stabilirea strategiilor naționale	14
7.2.2.	Punctele slabe în monitorizarea și evaluarea strategiilor naționale	15
8.	Concluzii și recomandări.....	15

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a dispozițiilor referitoare la organizațiile de producători, la fondurile operaționale și la programele operaționale din sectorul fructelor și legumelor de la reforma din 2007 și până în prezent

(„Raportul privind regimul aplicabil sectorului fructelor și legumelor”)

1. REFORMA DIN 2007

Organizațiile de producători au devenit piatra de temelie a regimului UE aplicabil sectorului fructelor și legumelor în cadrul reformei din 1996. Obiectivul era consolidarea poziției producătorilor, având în vedere o concentrare mai mare a cererii, și integrarea aspectelor legate de mediu în producția și comercializarea fructelor și legumelor. Pentru prima oară, organizațiile de producători au putut primi sprijin din partea UE sub forma unei contribuții la fondurile operaționale necesare pentru punerea în aplicare a programelor operaționale.

Reforma din 2007 a vizat să consolideze și mai mult organizațiile de producători. Organizațiilor de producători le-a fost pusă la dispoziție o gamă mai amplă de instrumente care să le permită să prevină și să gestioneze crizele pieței. Au fost create stimulente pentru încurajarea fuziunilor dintre organizațiile de producători, a asocierilor de organizații de producători și a cooperării transnaționale. S-a pus un accent deosebit pe protejarea mediului, organizațiile de producători fiind obligate să includă în programele lor operaționale un nivel minim de cheltuieli pentru aspecte legate de mediu.

Pentru prima oară, statele membre au trebuit să stabilească o strategie națională pentru programe operaționale sustenabile, integrând un cadru specific pentru protecția mediului.

De asemenea, reforma din 2007 a eliminat restituirile la export din acest sector și a decuplat ajutoarele pentru fructele destinate prelucrării. Ajutoarele care vizează încurajarea înființării de grupuri de producători și a investițiilor acestora pentru a deveni organizații de producători de sine stătătoare în termen de cinci ani au fost limitate la statele membre care au aderat la UE la 1 mai 2004 sau ulterior, la regiunile ultraperiferice și la insulele mici din Marea Egee.

Prezentul raport este în conformitate cu articolul 184 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului¹ și se bazează în primul rând pe informațiile furnizate de statele membre în ceea ce privește punerea în aplicare pe teritoriile lor a schemei UE privind fructele și legumele și, în special, pe informațiile din rapoartele anuale și din rapoartele de evaluare trimise Comisiei². Acestea se bazează mai ales pe date pentru perioada 2008-2010³.

¹ Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole („Regulamentul unic OCP”) (JO L 299, 16.11.2007, p. 1).

² Rapoartele trimise Comisiei în conformitate cu articolul 97 litera (b) și cu articolul 127 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 543/2011 al Comisiei din 7 iunie 2011 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește sectorul fructelor și legumelor și sectorul fructelor și legumelor prelucrate (JO L 157, 15.6.2011, p. 1).

³ În cazul anumitor state membre, rapoartele anuale pentru 2010 sunt considerate încă provizorii. În urma verificărilor privind calitatea datelor, efectuate de Comisie, este probabil că vor apărea modificări.

Reforma PAC 2020 nu introduce modificări majore ale regimului UE pentru sectorul fructelor și legumelor, având în vedere faptul că sprijinul din partea UE se acordă în continuare organizațiilor de producători numai prin intermediul programelor operaționale, cu două excepții importante: (a) asociațiile de organizații de producători pot înființa acum un fond operațional, cu contribuțiile financiare ale organizațiilor de producători asociate și cu asistența financiară din partea UE și (b) extinderea setului de instrumente pentru prevenirea și gestionarea crizelor⁴. O altă modificare semnificativă este trecerea de la primul la al doilea pilon a ajutoarelor din partea UE pentru grupurile de producători, ajutoarele devenind disponibile pentru toate statele membre⁵.

2. STRATEGII NAȚIONALE PENTRU PROGRAME OPERAȚIONALE SUSTENABILE

În urma reformei din 2007, 23 de state membre au stabilit strategii naționale pentru programe operaționale sustenabile (SN), care includ un cadru național pentru acțiuni de protecție a mediului⁶. Toate cadrele naționale pentru acțiuni de protecție a mediului au fost modificate în conformitate cu cerințele Comisiei⁷. Totuși, procedura de evaluare de către Comisie a cadrelor naționale propuse de statele membre, precum și revizuirea propunerilor în urma solicitărilor de modificare ale Comisiei au constituit o sarcină administrativă considerabilă atât pentru departamentele Comisiei, cât și pentru autoritățile naționale competente.

Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 543/2011 al Comisiei⁸ stabilește cerințe precise în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea programelor operaționale de către organizațiile de producători și a strategiilor naționale de către statele membre, inclusiv indicatori de performanță comuni⁹ și rapoarte anuale ale statelor membre. Cerințele respective țin seama de recomandările Curții de Conturi Europene, emise cu puțin timp înaintea reformei din 2007¹⁰.

Cerințele în materie de evaluare adresate statelor membre au inclus efectuarea unei evaluări a strategiilor lor naționale la jumătatea perioadei, în 2012.

Pentru a asigura coerența sistemului de monitorizare și evaluare, Comisia a elaborat o înțelegere comună a cerințelor în materie de monitorizare și evaluare pentru programele operaționale și strategiile naționale¹¹. Această înțelegere a fost însoțită de dezvoltări în materie de software, inclusiv un sistem pentru aplicarea unor controale automate privind

⁴ Au fost incluse două noi instrumente pentru prevenirea și gestionarea crizelor: (a) investiții care eficientizează gestionarea volumelor comercializate și (b) replantarea livezilor în cazurile în care acest lucru devine necesar în urma defrișării obligatorii din motive de sănătate sau protecție a plantelor, conform instrucțiunilor autorității competente a statului membru. În plus, la măsurile de formare profesională existente a fost adăugat schimbul de bune practici.

⁵ Politica agricolă comună este formată din doi piloni: măsuri de piață și plăți directe (primul pilon) și politica de dezvoltare rurală (al doilea pilon).

⁶ Articolul 103f din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007. Estonia, Lituania, Luxemburg și Slovenia sunt scutite de obligația stabilirii unei strategii naționale, deoarece nu au organizații de producători recunoscute.

⁷ Articolul 103f⁽¹⁾, al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007.

⁸ JO L 157, 15.6.2011, p. 1.

⁹ În strategiile lor naționale, statele membre pot specifica indicatori suplimentari care să reflecte nevoi, condiții și obiective naționale sau regionale specifice programelor operaționale.

¹⁰ Raportul special nr. 8/2006 al Curții de Conturi Europene (JO C 282, 20.11.2006, p. 32).

¹¹ Documentele, în toate limbile UE, includ orientări privind indicatorii de performanță comuni, un nou model pentru rapoartele anuale pe care trebuie să le trimită statele membre și orientări privind evaluările din 2012 ale strategiilor naționale de către statele membre.

calitatea datelor asupra rapoartelor anuale ale statelor membre și o bază de date a rapoartelor anuale începând din 2004, care permite analize ad-hoc. Pe site-ul internet Europa al Comisiei, pagini web noi privind regimul aplicabil sectorului fructelor și legumelor oferă publicului acces la strategiile naționale, la cadrele naționale și la rapoartele privind evaluările din 2012¹².

3. EVOLUȚIA SECTORULUI: ASPECTE RELEVANTE

În perioada 2003-2010 s-a înregistrat o ușoară reducere treptată a suprafeței totale cultivate cu fructe și legume în UE (-6%) și o reducere mai accentuată a numărului exploatațiilor care cultivă fructe și legume (-39,1 %). Aceste reduceri au fost mai accentuate decât reducerea suprafeței agricole utilizate totale (SAU) și a numărului total al exploatațiilor agricole (-0,7% și, respectiv, -20 %).

Tendințe similare s-au înregistrat în UE-15 (-6,3 % pentru suprafața cu fructe și legume și -26,3 % pentru exploatațiile cu fructe și legume) și în UE-12 (-5,1 % și -47,7 %). În general, s-a înregistrat o creștere a suprafeței medii per exploatație cultivate cu fructe și legume (până la 1,9, 3 și, respectiv, 0,8 hectare în UE-27, UE-15 și UE-12), ca urmare a concentrării producției într-un număr mai mic de exploatații¹³.

În perioada 2004-2010, s-a înregistrat și o mică reducere a volumului producției de fructe și legume în UE (o scădere cu 3 % a producției medii de fructe și legume în perioada 2008-2010 față de perioada 2004-2006). În aceeași perioadă, a crescut ușor valoarea producției de fructe și legume, la prețurile actuale (o creștere cu 6,5 % a valorii medii a producției de fructe și legume în perioada 2008-2010, față de 2004-2006)¹⁴.

Incertitudinile persistente de pe piață în cazul unor produse sunt o altă evoluție relevantă după reforma din 2007. Au apărut crize ale piețelor în 2009 (de exemplu, la piersici și nectarine și la tomate) și în 2011 (criza E. coli, urmată de o nouă criză pe piața piersicilor și nectarinelor).

În sfârșit, este posibil ca, în mai multe state membre, criza financiară și economică din 2008 să fi afectat consumul intern de fructe și legume (determinând o cerere mai mică), accesul la piețele de export și la credite, costurile cu factorii de producție și alți factori¹⁵, influențând, poate, performanța organizațiilor de producători și a programelor lor operaționale.

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

¹³ Sursă: CE-DGAGRI-C.2 — calcule pe baza rezultatelor anchetelor Eurostat privind structura fermelor din perioada 2003-2010. *Nota bene*: reducerea numărului exploatațiilor este generată, în parte, de o schimbare metodologică, după ce, între 2007 și 2010, în 6 state membre (CZ, DE, LU, PL, SK și UK), a crescut pragul pentru includerea în anchete, fiind excluse exploatațiile cu o SAU mică.

¹⁴ Sursă: CE-DGAGRI-C.2 — calcule pe baza rezultatelor obținute de Eurostat prin statisticile privind culturile anuale și conturile economice pentru agricultură pentru perioada 2004-2010. *Nota bene*: tendința descrescătoare calculată în ceea ce privește volumul producției de fructe și legume, înregistrată între cele două perioade (2004-2006 și 2008-2010) ar fi putut fi afectată de recolta foarte bună înregistrată în 2004.

¹⁵ Acestea sunt efectele/amenințările menționate, de exemplu, în rapoartele transmise de HU, IT și PT privind evaluarea din 2012 a strategiei naționale pentru programe operaționale sustenabile.

4. ORGANIZAȚII DE PRODUCĂTORI

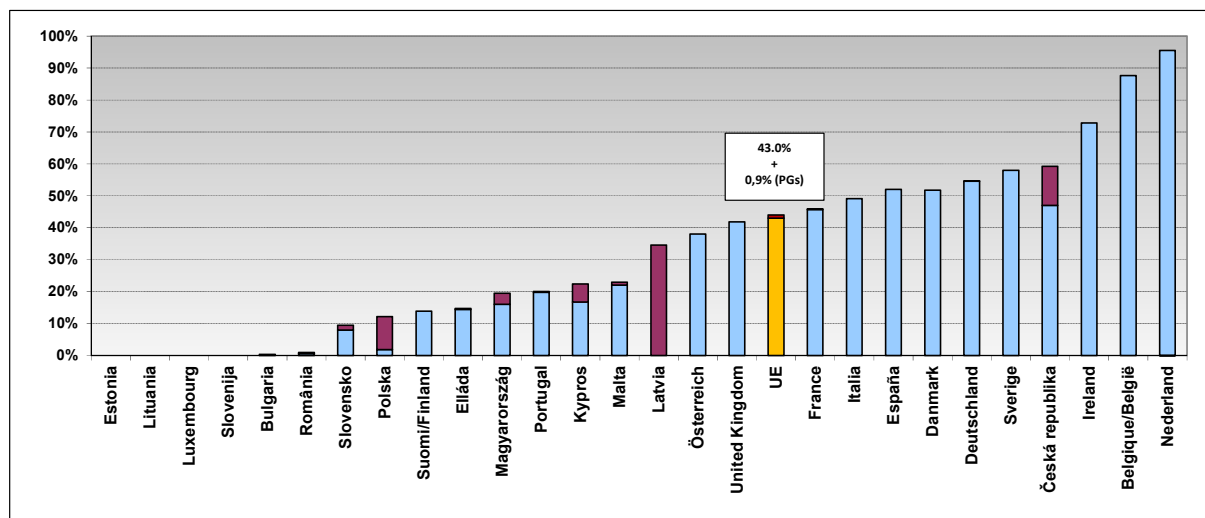
În 2010, existau 1 599 de organizații de producători recunoscute în 23 de state membre¹⁶. Pot fi trase câteva concluzii preliminare referitoare la impactul posibil al reformei din 2007¹⁷:

Rată de organizare sporită. În perioada 2008-2010, a crescut și mai mult ponderea valorii totale a producției de fructe și legume din UE comercializate de organizațiile de producători/asociațiile de organizații de producători. În 2010, rata de organizare era de aproximativ 43 % (43,9 % dacă sunt incluse și grupurile de producători).

¹⁶ Estonia, Luxemburg, Lituania și Slovenia nu au organizații de producători recunoscute.
¹⁷ Pentru detalii, a se vedea tabelul 1 din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

Diagrama 1: Sectorul fructelor și legumelor — Rata de organizare per stat membru (2010)

Legendă: ■ Grupuri de producători ■ Organizații de producători



Sursă: CE-DGAGRI-C.2 — calcule pe baza datelor transmise de statele membre (rapoartele anuale 2010).

- (a) Atractivitatea sporită a organizațiilor de producători. Ponderea membrilor unor organizații de producători în totalul producătorilor de fructe și legume a continuat să crească (de la 10,4 % în 2004 la 16,5 % în 2010).
- (b) Atractivitatea sporită a asociațiilor de organizații de producători. În comparație cu situația de dinaintea reformei, în perioada 2008-2010 s-au înregistrat nu doar o creștere mai rapidă a numărului de asociații de organizații de producători (55 în 2010), ci și o creștere substanțială a numărului și a ponderii organizațiilor de producători care sunt membre ale unor asociații de organizații de producători (459, respectiv 28,7 % în 2010).

Totuși, în mai multe state membre:

- rata de organizare rămâne scăzută (a se vedea diagrama), organizațiile de producători fiind mici atât din perspectiva numărului de membri producători, cât și din perspectiva valorii totale a producției de piață și
- doar un număr limitat de producători de fructe și legume sunt membri ai unei organizații de producători. Astfel, majoritatea producătorilor nu pot beneficia în mod direct de regimul UE pentru sectorul fructelor și legumelor¹⁸.

În plus, în pofida progreselor realizate la nivel național, în unele state membre încă mai există dezechilibre regionale semnificative în ceea ce privește gradul de organizare a producătorilor de fructe și legume. Un exemplu în acest sens este Italia, unde rata de organizare relativ ridicată înregistrată la nivel național (aproximativ 47 %) este rezultatul unei rate de organizare

¹⁸ Anumiți producători neorganizați beneficiază de actualul regim al UE. Ei își pot comercializa produsele prin intermediul organizațiilor de producători fără a fi membri ai acestora și beneficiază, contra cost, de anumite servicii furnizate de organizațiile de producători (de exemplu, acces la spațiile de depozitare și comercializare, măsuri de gestionare a crizelor).

ridicate a unor regiuni din nordul țării și al unui nivel de organizare scăzut în câteva alte regiuni¹⁹.

Diferiți factori pot limita dezvoltarea organizațiilor de producători în anumite regiuni sau chiar în întregi state membre²⁰. Acești factori includ tipare sociologice legate de tradiție, precum lipsa încrederii reciproce, suspiciunea sistematică și tentația de a profita de eforturile depuse de alții fără a plăti prețul aferent (parazitism). De asemenea, economia subterană ar putea fi un alt motiv principal pentru neînscirerea în organizațiile de producători: faptul de a nu plăti taxe (în special TVA) face ca fermierii neorganizați să obțină un profit mai mare (în economia subterană) decât cei care fac parte din organizațiile de producători și sunt obligați să respecte cadrul juridic. În plus, mulți producători vând numai pe piețele locale sau regionale sau prin vânzări directe și, prin urmare, sunt mai puțin interesați de beneficiile pe care le-ar putea obține prin intermediul organizațiilor de producători.

Un alt posibil obstacol în calea dezvoltării organizațiilor de producători este complexitatea procedurilor pentru obținerea recunoașterii ca organizație de producători, pentru aprobarea unui program operațional și, apoi, pentru a dobândi acces la ajutoarele financiare publice²¹. Această complexitate poate descuraja micii producători care nu dețin competențele necesare sau care consideră că avantajele participării la regim sunt inferioare costurilor administrative aferente.

Un alt factor care reduce atractivitatea organizațiilor de producători ar putea fi percepția producătorilor că există riscuri foarte mari de pierdere a ajutoarelor financiare publice, ceea ce poate periclita supraviețuirea unei organizații de producători. Astfel, îndeplinirea continuă a criteriilor de recunoaștere, în special numărul minim de membri, controlul democratic, introducerea produselor pe piață și externalizarea, este esențială pentru ca o organizație de producători să-și mențină recunoașterea²².

5. FONDURILE OPERAȚIONALE ȘI SPRIJINUL FINANCIAR DIN PARTEA UE PENTRU PROGRAMELE OPERAȚIONALE

5.1. Totalul cheltuielilor din cadrul programelor operaționale și asistența financiară din partea UE

Organizațiile de producători din sectorul fructelor și legumelor pot institui un fond operațional, acesta trebuind utilizat doar pentru finanțarea programelor operaționale aprobate

¹⁹ Pentru detalii, a se vedea tabelul 2 din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

²⁰ Un studiu recent privind cooperativele din UE (care cuprinde și organizațiile de producători și asociațiile de organizații de producători), finanțat de Comisia Europeană, identifică unele dintre obstacolele cu caracter istoric, cultural și economic ce stau în calea dezvoltării unor inițiative comune în rândul fermierilor [a se vedea Bijmans, J *et al.* (2013): Sprijin pentru cooperative ale fermierilor: Raport final. Comisia Europeană - disponibil la adresa http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf].

²¹ Acestea includ depunerea unei cereri de ajutor și alcătuirea unui raport anual detaliat care, pe de o parte, este un instrument esențial pentru monitorizarea implementării schemei privind fructele și legumele dar, pe de altă parte, constituie și o povară administrativă.

²² În perioada 2004-2010, majoritatea cazurilor de retragere a recunoașterii s-au înregistrat în ES (148), FR (94) și IT (43). Ca procentaj din numărul total al organizațiilor de producători, cazurile de retragere a recunoașterii au fost deosebit de numeroase în SI, IE, FI și BG.

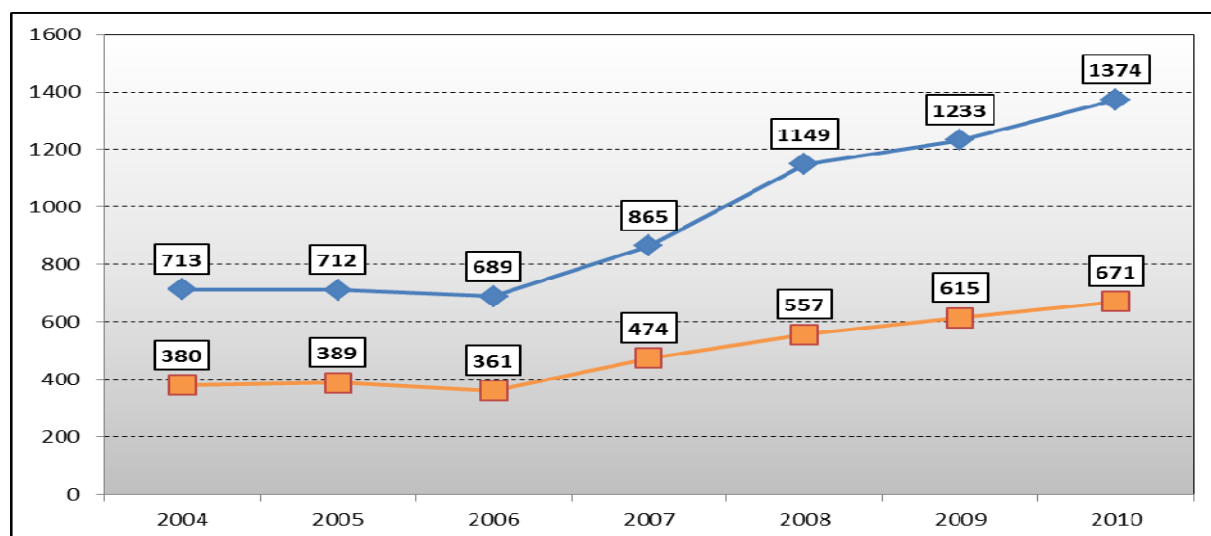
de statele membre. Fondul este finanțat din contribuția financiară a membrilor organizației de producători sau chiar a organizației de producători și din asistența financiară a UE²³.

Asistența financiară din partea UE face obiectul unui plafon dublu²⁴;

- (1) este plafonată la 4,1 % din valoarea producției comercializate a organizației de producători (procentajul poate crește la 4,6 % dacă suma care depășește 4,1 % din valoarea producției comercializate este utilizată doar pentru măsuri de prevenire și gestionare a crizelor); și
- (2) nu poate depăși 50 % din cheltuielile suportate efectiv, un plafon care poate crește până la 60 % în anumite cazuri, de exemplu în situația programelor operaționale depuse de organizațiile de producători din statele membre care au aderat la UE la 1 mai 2004 sau ulterior (pentru măsuri în desfășurare până la sfârșitul anului 2013), în statele membre în care organizațiile de producători comercializează mai puțin de 20 % din producția de fructe și legume sau în regiunile ultraperiferice.

Diagrama 2: Totalul cheltuielilor din cadrul programelor operaționale și asistența financiară din partea UE (2004-2010)

Legendă: ◆ Cheltuieli totale (milioane EUR) ■ asistență financiară din partea UE (milioane EUR)



Sursă: CE-AGRI-C.2 — calcule pe baza datelor transmise de statele membre (rapoartele anuale 2004-2010).

Diagrama 2 arată că, datorită reformei din 2007, s-a înregistrat o creștere substanțială a cheltuielilor totale cu programele operaționale și a asistenței financiare aferente din partea UE.

Pot fi trase câteva concluzii preliminare referitoare la impactul posibil al reformei din 2007²⁵:

²³ Articolul 103b din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007.

²⁴ Articolul 103d din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007.

²⁵ Pentru detalii, a se vedea tabelele 3 și 4 din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

- datorită reformei, au crescut deopotrivă numărul și ponderea organizațiilor de producători care au pus în aplicare un program operațional (aproximativ 3/4 din numărul total al organizațiilor de producători recunoscute, în perioada 2008-2010);
- creșterea cheltuielilor pentru programele operaționale, inclusiv a asistenței financiare din partea UE, este asociată cu o creștere atât a numărului, cât și a dimensiunii economice medii (ca valoare a producției comercializate) ale organizațiilor de producători cu un program operațional;
- chiar și după reforma din 2007, asistența financiară totală din partea UE rămâne sub plafonul de 4,1 % din valoarea producției comercializate a organizațiilor de producători în cauză și reprezintă încă un procentaj foarte redus (1,1-1,3 %) din valoarea totală a producției de fructe și legume a UE.
- Cele mai mari organizații de producători (aproximativ 18 % din toate organizațiile de producători, cu o cifră de afaceri de peste 20 de milioane EUR) primesc aproximativ 70 % din asistența financiară a UE. Această distribuție asimetrică a asistenței din partea UE este inerentă mecanismului de sprijin, crescând odată cu valoarea producției comercializate.

5.2. Asistență financiară națională și rambursarea de către UE

Pe baza articolului 103e din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007, Comisia a autorizat anumite state membre să plătească asistență financiară națională organizațiilor de producători care își desfășoară activitatea în regiuni în care gradul de organizare²⁶ a producătorilor din sectorul fructelor și legumelor este deosebit de scăzut. La cererea statelor membre în cauză, asistența financiară națională acordată a fost rambursată parțial de UE²⁷.

În perioada 2008-2010, doar șase state membre (ES, HU, IT, PT, RO și SK) au utilizat acest instrument, ajutoarele anuale totale medii, de 12,2 milioane EUR, fiind parțial rambursate de UE. Deși alte state membre au regiuni care ar putea îndeplini cerințele privind asistența financiară națională (nivel scăzut de organizare), statele membre respective au ales să nu utilizeze această posibilitate. Acest lucru s-ar putea datora, în parte, faptului că statele membre trebuie să finanțeze, integral sau parțial, ajutoarele acordate.

Înainte de autorizarea de către Comisie a acordării de asistență financiară națională sau a rambursării parțiale, se efectuează controale încrucișate cu datele din solicitările anterioare și din rapoartele anuale. Când se constată inconsecvențe, procedura se suspendă până la corectarea erorilor (în rapoartele anuale și/sau în solicitarea privind asistența financiară națională). Rapiditatea deciziei Comisiei depinde de promptitudinea cu care autoritățile

²⁶ Gradul de organizare a producătorilor este definit ca raportul dintre valoarea producției de fructe și legume obținute în regiune și comercializate de organizațiile de producători, de asociațiile de organizații de producători și de grupurile de producători și valoarea totală a producției de fructe și legume obținute în regiune. Asistența financiară națională suplimentează fondurile operaționale ale organizațiilor de producători și echivalează cu maximum 80 % din contribuția financiară a membrilor producători ai organizației de producători la fondul operațional al acesteia sau a organizației de producători înseși la propriul fond operațional.

²⁷ Acest lucru este posibil doar în regiunile în care organizațiile de producători comercializează mai puțin de 15 % din valoarea producției de fructe și legume și ale căror producții de fructe și legume reprezintă cel puțin 15 % din producția lor agricolă totală.

naționale corectează inconsecvențele constatate. Procedura actuală este foarte împovărătoare pentru autoritățile naționale. În unele cazuri, statele membre trimit informațiile exacte cu o întârziere considerabilă. Prin urmare, deși există un termen limită pentru aprobarea de către Comisie a deciziilor de autorizare a asistenței financiare naționale, termenul respectiv este extins mereu din cauza nevoii de clarificări, corecturi și explicații. Solicitățile de rambursare a asistenței financiare naționale urmează același parcurs.

6. PROGRAMELE OPERAȚIONALE: MĂSURILE ȘI TIPURILE DE ACȚIUNI IMPLEMENTATE

Tabelul 4 indică faptul că, în perioada 2008-2010, cheltuielile anuale din cadrul programelor operaționale (în medie, 1 252,1 milioane EUR) au vizat mai ales acțiunile de îmbunătățire a comercializării (24 % din total) și acțiunile de protecție a mediului (23,8 %), urmate de acțiunile pentru planificarea producției (22,2 %) și pentru îmbunătățirea sau menținerea calității produselor (20,3 %).

Instrumentele de prevenire și gestionare a crizelor au fost foarte puțin utilizate (35,6 milioane EUR, 2,8 % din cheltuielile anuale medii totale), iar cele pentru formare și servicii de consiliere sau pentru cercetare și producție experimentală au fost și mai puțin utilizate.

În ceea ce privește tipurile de acțiuni implementate în cadrul programelor operaționale în perioada 2008-2009:

- Cheltuielile cu **investițiile fizice** (în sediile organizațiilor de producători sau în exploatațile membrilor organizațiilor de producători) au fost, în medie, de 517,5 milioane EUR (41,3 % din totalul cheltuielilor din cadrul programelor operaționale). Aceste cheltuieli au vizat mai ales îmbunătățirea comercializării produselor (15,9 % din totalul cheltuielilor, în 64,1 % dintre programele operaționale) și planificarea producției (15,4 %, în 56,6 % dintre organizațiile de producători), urmate de îmbunătățirea sau menținerea calității produselor (5,6 %, în 29,6 % dintre programele operaționale). În medie, investițiile fizice în scopuri legate de mediu²⁸ au constituit 3 % din totalul cheltuielilor (și au fost incluse în 34,5 % dintre programele operaționale).

Tabelul 4: Cheltuielile din cadrul programelor operaționale dedicate diverselor măsuri și numărul de organizații de producători care au inclus diversele măsuri în programele lor operaționale (medie 2008-2010)

	Cheltuieli		Organizații de producători în cauză	
	milioane EUR	% din totalul cheltuielilor	Număr	% din total
Acțiuni care vizează planificarea producției	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Acțiuni care vizează îmbunătățirea și menținerea calității produselor	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Acțiuni care vizează îmbunătățirea comercializării	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %

²⁸

Investițiile fizice în scopuri legate de mediu sunt investiții în active corporale care, potrivit așteptărilor, ar urma să genereze beneficii substanțiale precum utilizarea redusă a unor factori de producție și/sau reducerea emisiilor de poluanți.

Cercetarea și producția experimentală	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Formarea și serviciile de consiliere	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Instrumente de prevenire și gestionare a crizelor	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Acțiuni de protecție a mediului	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Alte acțiuni	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Toate programele operaționale	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Sursă: CE-AGRI-C.2 — calcule pe baza datelor furnizate de statele membre (rapoartele anuale 2008-2010).

- În cadrul a 92,9 % dintre programele operaționale au fost implementate **acțiuni de protecție a mediului**, cheltuielile anuale medii totale fiind de 298,3 milioane EUR, ceea ce corespunde cu 23,8 % din cheltuielile anuale medii totale din cadrul programelor operaționale. Principalele tipuri de acțiuni implementate au vizat reducerea și gestionarea deșeurilor (78 de milioane EUR, în 34,2 % dintre programele operaționale) și producția integrată (72 de milioane EUR, în 25,4 % dintre programele operaționale), care au constituit, împreună, aproximativ 2/3 din totalul cheltuielilor pentru acțiunile de protecție a mediului, urmate de investițiile fizice în scopuri legate de mediu (38,1 milioane EUR, în 34,5 % dintre programele operaționale).

În august 2012, având în vedere experiența dobândită prin implementarea acțiunilor respective, a fost abandonat sprijinul pentru acțiuni de protecție a mediului legate de gestionarea ambalajelor. Se preconizează că acest lucru va stimula implementarea unor acțiuni de protecție a mediului mai eficiente din punctul de vedere al costurilor și reducerea costurilor legate de gestionarea regimului Uniunii²⁹.

- Utilizarea (foarte redusă) a **instrumentelor de prevenire și gestionare a crizelor** a vizat mai ales asigurarea recoltelor (cheltuieli anuale medii de 13,9 milioane EUR în 67 de programe operaționale), promovarea și comunicarea (11,9 milioane EUR în 60 de programe operaționale) și retragerea de produse (8,3 milioane EUR în 73 de programe operaționale). Recoltarea înainte de coacere, nerecoltarea, formarea și instituirea de fonduri mutuale nu au fost utilizate aproape deloc. Pe lângă complexitatea procedurilor, un posibil motiv al utilizării foarte reduse a instrumentelor de prevenire și gestionare a crizelor ar putea consta în dimensiunile reduse ale multor organizații de producători: din cauza volumelor reduse ale produselor vizate, a cuantumului redus al sprijinului pentru retragerea de pe piață și/sau a resurselor financiare limitate de care dispun, micile organizații de producători consideră că actualele instrumente de prevenire și gestionare a crizelor sunt ineficace sau, pur și simplu, neatrăgătoare.

²⁹

A se vedea Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 755/2012 al Comisiei din 16 august 2012 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 543/2011 în ceea ce privește eligibilitatea costurilor specifice ale acțiunilor de protecție a mediului în cadrul programelor operaționale ale organizațiilor de producători din sectorul fructelor și legumelor (JO L 223, 21.8.2012, p. 6).

7. EVALUAREA DE CĂTRE STATELE MEMBRE A STRATEGIILOR LOR NAȚIONALE, LA JUMĂTATEA PERIOADEI

19 state membre au trimis Comisiei câte un raport privind evaluarea din 2012 a strategiei lor naționale.

Rapoartele oferă o primă evaluare, la jumătatea perioadei, a efectelor programelor operaționale implementate după reforma din 2007 și evidențiază punctele slabe identificate în ceea ce privește gestionarea unora dintre strategiile naționale.

7.1. Progresele realizate în ceea ce privește obiectivele stabilite pentru programele operaționale

Din analizarea rapoartelor de evaluare pentru 2012 trimise de BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT și UK³⁰ se pot trage următoarele concluzii:

- (1) În majoritatea statelor membre, programele operaționale contribuie în mod pozitiv la îndeplinirea unor obiective cheie precum promovarea introducerii pe piață a produselor membrilor organizațiilor de producători, garantând faptul că producția este adaptată la cerere (în ceea ce privește calitatea și cantitatea) și îmbunătățind competitivitatea organizațiilor de producători.
- (2) În unele state membre, programele operaționale contribuie, de asemenea, la sporirea valorii comerciale a produselor comercializate de organizațiile de producători (de exemplu, în CY, CZ, DE, HU, IT, UK) și la promovarea concentrării ofertei (de exemplu, CY, CZ, DK, DE, HU, IT, PT).
- (3) Motivele pentru care programele operaționale din alte state membre contribuie puțin sau nu contribuie deloc la sporirea valorii comerciale a produselor comercializate de organizațiile de producători sau la promovarea concentrării ofertei pot include persistența puterii de negociere scăzute a organizațiilor de producători existente în cadrul lanțului de distribuție, din cauza numărului mic și dimensiunii reduse ale acestora în unele dintre statele membre în cauză (de exemplu, PT) și a ratei de organizare deja ridicate înregistrate în acest sector în alte state membre în cauză (de exemplu, NL).
- (4) În majoritatea statelor membre, programele operaționale par a contribui puțin sau a nu contribui deloc la îndeplinirea următoarelor obiective:
 - **Optimizarea costurilor de producție.** Pe baza rapoartelor de evaluare, acest lucru este probabil mai legat de factori externi, precum creșterea prețurilor factorilor de producție (de exemplu, BE-VL, FR), sau de dificultatea de a estima și a raporta schimbările în ceea ce privește costurile, printre altele din

³⁰ Capitolul 5 al documentului de lucru al Comisiei conține o trecere în revistă a efectelor programelor operaționale din cele 13 state membre în cauză. Rapoartele trimise de alte state membre (Bulgaria, Finlanda, Polonia, România, Slovacia și Suedia) nu oferă răspunsuri clare la toate întrebările de evaluare referitoare la eficacitatea programelor operaționale. Motivele sunt numărul foarte scăzut al programelor operaționale aprobate în cadrul noului regim (de exemplu, o singură organizație de producător cu program operațional în Bulgaria și România) și lipsa unor date fiabile privind efectele programelor respective.

cauza necunoașterii situației de referință, decât de faptul că îndeplinirea obiectivelor nu ar fi o preocupare principală a organizațiilor de producători și/sau a membrilor lor.

- **Stabilizarea prețurilor de producător.** Unele rapoarte (de exemplu, ES, FR, IT) arată că acest lucru se datorează în principal eficacității scăzute a anumitor instrumente disponibile de prevenire și gestionare a crizelor și/sau utilizării instrumentelor respective de către un număr prea limitat de organizații de producători.
- **Sporirea atractivității organizațiilor de producători.** Rapoartele indică motive diferite pentru creșterea limitată sau chiar pentru scăderea numărului de membri, precum nivelul foarte ridicat de organizare la care a ajuns deja sectorul (de exemplu, BE-VL), cerințele foarte stricte stabilite pentru înscrierea într-o organizație de producători (de exemplu, NL) și chiar neclaritatea anumitor norme prevăzute de legislația UE (de exemplu, UK).
- **Se contribuie puțin sau deloc la îndeplinirea anumitor obiective de mediu,** precum conservarea peisajelor, atenuarea efectelor schimbărilor climatice, păstrarea calității aerului și reducerea generării de deșeuri. Deși în anumite cazuri acest lucru se datorează implicării reduse sau neimplicării organizațiilor de producători sau a membrilor acestora în acțiuni dedicate acestui domeniu (de exemplu, DK), în alte cazuri motivul este neincluderea unora dintre obiectivele respective printre prioritățile cadrului național pentru acțiuni de protecție a mediului (de exemplu, CY, CZ, PT). În plus, în cazul anumitor state membre (de exemplu, BE, ES, FR, NL), raportul privind exercițiul de evaluare din 2012 arată că nu există dovezi clare că programele operaționale contribuie la îndeplinirea obiectivelor de mediu respective.

7.2. Punctele slabe în gestionarea strategiilor naționale

7.2.1. Punctele slabe în stabilirea strategiilor naționale

Rapoartele au identificat două puncte slabe importante în strategiile naționale ale unor state membre:

- S-a adoptat o **gamă de obiective prea amplă**, în locul concentrării asupra a doar câteva priorități. Acest lucru a dus la selectarea ca eligibile pentru sprijin a unui număr mare de măsuri și tipuri de acțiuni. Unul dintre motivele de la baza acestei situații a fost insuficienta implicare a părților interesate în stabilirea strategiei naționale. Prin urmare, organizațiile de producători au implementat efectiv doar un număr redus de măsuri și tipuri de acțiuni, contribuind doar la anumite obiective, sau, din contră, sprijinul public a fost împărțit între numeroase acțiuni care vizau obiective diferite, rezultatul și impactul acestora fiind greu sesizabile.
- **Lipsa unor ținte precise prestabilite** pentru diferitele obiective stabilite. Aceasta a fost una dintre principalele dificultăți în cadrul exercițiului de evaluare din 2012, din cauza lipsei unor indicatori în raport cu care să poată fi evaluată, în mod nearbitrar, performanța măsurilor sprijinite.

7.2.2. *Punctele slabe în monitorizarea și evaluarea strategiilor naționale*

Rapoartele mai multor state membre indică de asemenea faptul că o dificultate majoră în cadrul exercițiului de evaluare din 2012 a fost numărul mare al înregistrărilor incorecte a indicatorilor de performanță în rapoartele anuale ale organizațiilor de producători. Această situație nu doar a îngreunat anumite analize, ci a riscat, de asemenea, să submineze valabilitatea concluziilor evaluării.

Acesta pare a fi rezultatul a două puncte slabe importante referitoare la sistemele de monitorizare și evaluare a strategiilor naționale stabilite de statele membre în cauză: (a) **lipsa unor măsuri preventive** care să ajute organizațiile de producători să înțeleagă, să calculeze și să utilizeze în mod corect anumiți indicatori de performanță predefiniți și (b) **lipsa verificărilor** de către administrația națională privind datele înregistrate de organizațiile de producători în rapoartele lor anuale și, în special, privind indicatorii de performanță.

Această situație sugerează că, în unele state membre, accentul s-a pus în esență sau exclusiv asupra indicatorilor de execuție financiară (cheltuieli), acordându-se puțină atenție sau neacordându-se nicio atenție indicatorilor care ar putea contribui la măsurarea progreselor în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor stabilite în strategia națională.

8. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În perioada 2008-2010, la nivelul UE, s-au înregistrat tendințe pozitive în ceea ce privește rata de organizare a sectorului fructelor și legumelor, proporția totalității producătorilor de fructe și legume care sunt membri ai organizațiilor de producători și numărul organizațiilor de producători care sunt membre ale asociațiilor de organizații de producători.

Rapoartele anuale și rapoartele de evaluare din 2012 oferă, de asemenea, o imagine mai puternic marcată de contraste.

Un aspect esențial este lipsa persistentă a organizării sau nivelul de organizare care continuă să rămână scăzut în unele state membre. Această situație trebuie analizată cu atenție în vederea identificării, după caz, a unor măsuri suplimentare menite a încuraja nu doar creșterea, în viitor, a nivelului de organizare a producătorilor în întreaga UE, ci și reducerea dezechilibrului privind organizarea producătorilor de fructe și legume în UE.

Un nivel redus de organizare sau lipsa organizării înseamnă, de asemenea, că majoritatea producătorilor de fructe și legume nu aparțin unei organizații de producători, deci nu beneficiază în mod direct de ajutoarele specifice acordate de UE în acest sector. În acest sens, cea mai ridicată proporție se înregistrează în unele state membre din sudul Europei și în unele state membre care au aderat la UE în 2004 și mai târziu. Producătorii respectivi, adesea cei mai mici, nu pot beneficia nici măcar de serviciile pe care le-ar putea furniza organizațiile de producători, au o putere de negociere foarte redusă în cadrul lanțului de aprovizionare și sunt mai expuși riscurilor legate de globalizarea pieței și de schimbările climatice. Creșterea nivelului de organizare a sectorului legumelor și fructelor rămâne crucială, mai ales în statele membre în care organizarea este încă la un nivel foarte scăzut. În acest sens, există și necesitatea explorării de măsuri pentru stimularea unor forme de cooperare care să ajute organizațiile de producători și producătorii neorganizați să facă față mai bine provocărilor respective.

Programele operaționale ar putea contribui mai mult la îndeplinirea unor obiective cheie precum îmbunătățirea atractivității organizațiilor de producători, sporirea valorii comerciale a produselor, optimizarea costurilor de producție și stabilizarea prețurilor de producător.

Utilizarea (foarte limitată) a instrumentelor de prevenire și gestionare a crizelor a revelat limitele anumitor instrumente existente. Trebuie luată în considerare îmbunătățirea instrumentelor de prevenire și gestionare a crizelor.

În majoritatea statelor membre, cheltuielile pentru măsuri „strategice”, precum cercetarea și producția experimentală, rămân neglijabile. Prin urmare, ar putea fi relevant să se consolideze utilizarea resurselor disponibile pentru anumite măsuri prioritare, care au un impact mai puternic asupra competitivității, a stabilității veniturilor și a cererii pe piață.

Complexitatea normelor și lipsa securității juridice au fost indicate, de asemenea, ca puncte slabe ale regimului actual. Simplificarea și garantarea cadrului juridic trebuie să fie o prioritate în cadrul unei revizui viitoare, și în scopul reducerii birocrăției pentru fermieri și pentru autoritățile de gestionare.

În sfârșit, introducerea unor noi măsuri pentru sector ar putea necesita realocarea unor resurse financiare, fără creșterea cuantumurilor totale disponibile pentru sector, pentru a se asigura neutralitatea bugetară în cadrul măsurilor de piață din pilonul 1.

Pentru a aborda neajunsurile sus-menționate, actualul regim al UE privind fructele și legumele trebuie revizuit pentru a se asigura faptul că sprijinul pentru organizațiile de producători este mai bine orientat, astfel încât să ducă la îndeplinirea obiectivelor generale stabilite pentru reforma din 2007³¹ și pentru PAC 2020 în toate statele membre.

Comisia s-ar putea baza pe rezultatele prezentului raport și ale dezbaterii care urmează, pentru a prezenta mai târziu propuneri legislative vizând revizuirea schemei de ajutoare a Uniunii pentru sectorul fructelor și legumelor.

³¹ A se vedea, în acest sens, considerentul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1182/2007 al Consiliului (JO L 273, 17.10.2007, p. 1), ale cărui dispoziții au fost integrate în Regulamentul (CE) nr. 1234/2007.