



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.3.2014.
COM(2014) 112 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi odredaba o proizvođačkim organizacijama, operativnim fondovima i operativnim programima u sektoru voća i povrća od reforme iz 2007.

(„Izvešće o režimu za voće i povrće”)
{SWD(2014) 54 final}

SADRŽAJ

1.	Reforma iz 2007.....	3
2.	Nacionalne strategije za održive operativne programe	4
3.	Kretanja u sektoru: relevantna pitanja.....	5
4.	Proizvođačke organizacije	5
5.	Operativni fondovi i financijska potpora EU-a za operativne programe	7
5.1.	Ukupni izdatci u okviru operativnih fondova i financijska pomoć EU-a	7
5.2.	Nacionalna financijska pomoć i nadoknada od strane EU-a.....	9
6.	Operativni programi: provedene mjere i vrste aktivnosti	9
7.	Srednjoročno vrednovanje nacionalnih strategija od strane država članica.....	11
7.1.	Napredak u postizanju ciljeva utvrđenih za operativne programe	11
7.2.	Slabosti u upravljanju nacionalnim strategijama	12
7.2.1.	Slabosti u uspostavi nacionalnih strategija	12
7.2.2.	Slabosti u nadzoru i vrednovanju nacionalnih strategija.....	13
8.	Zaključci i preporuke	13

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi odredaba o proizvođačkim organizacijama, operativnim fondovima i operativnim programima u sektoru voća i povrća od reforme iz 2007.

(„Izvješće o režimu za voće i povrće”)

1. REFORMA IZ 2007.

Reformom iz 1996. proizvođačke organizacije postale su temelj režima EU-a za sektor voća i povrća. Cilj je bio ojačati položaj proizvođača s obzirom na veću koncentraciju potražnje i integrirati pitanja zaštite okoliša u proizvodnju voća i povrća i njihovo stavljanje na tržište. To je bilo prvi put da su proizvođačke organizacije mogle primati potporu EU-a u obliku doprinosa operativnim fondovima potrebnima za provedbu operativnih programa.

Cilj reforme iz 2007. bio je daljnje jačanje proizvođačkih organizacija. Stavljen im je na raspolaganje širi niz instrumenata kako bi im se omogućilo sprečavanje kriza tržišta i upravljanje tim krizama. Uvedeni su poticaji kako bi se potaknulo spajanje proizvođačkih organizacija, stvaranje udruženja proizvođačkih organizacija te transnacionalna suradnja. Poseban je naglasak stavljen na zaštitu okoliša te se od proizvođačkih organizacija zahtijevalo da u svoje operativne programe uključe minimalan iznos za troškove zaštite okoliša.

Prvi put su države članice morale uspostaviti nacionalnu strategiju za održive operativne programe koja uključuje poseban okvir zaštite okoliša.

Reformom iz 2007. ukinute su i izvozne subvencije u sektoru te je potpora za voće namijenjeno preradi odvojena od proizvodnje. Potpora proizvođačkim grupama za poticanje njihova osnivanja i ulaganja kako bi u roku od pet godina postale punopravne proizvođačke organizacije bila je ograničena na države članice koje su pristupile EU-u 1. svibnja 2004. ili kasnije te na najudaljenije regije i manje egejske otoke.

Ovo je izvješće u skladu s člankom 184. stavkom 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007¹. U prvom se redu temelji na informacijama koje su države članice dostavile o provedbi programa EU-a za voće i povrće na svojem državnom području, a posebno na informacijama iz godišnjih izvješća i izvješća o vrednovanju dostavljenih Komisiji². One se temelje uglavnom na podacima za 2008. – 2010³.

Reformom ZPP-a 2020. ne uvode se veće promjene u režim EU-a za sektor voća i povrća pa se tako potpora EU-a i dalje dodjeljuje proizvođačkim organizacijama jedino operativnim programima, uz dvije važne iznimke: (a) udruženje proizvođačkih organizacija sada može uspostaviti operativni fond uz financijske doprinose udruženih proizvođačkih organizacija i

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL L 299, 16.11.2007., str. 1.).

² Izvješća dostavljena Komisiji u skladu s člankom 97. točkom (b) i člankom 127. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 543/2011 od 7. lipnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 za sektore voće i povrća te prerađevina voća i povrća (SL L 157, 15.6.2011., str. 1.).

³ Za neke se države članice godišnja izvješća za 2010. još uvijek smatraju privremenima. Postoji vjerojatnost da će doći do određenih izmjena nakon što Komisija provjeri kvalitetu podataka.

financijsku pomoć EU-a i (b) proširen je skup instrumenata sprečavanja kriza i upravljanja krizama⁴. Daljnja znatna izmjena prebacivanje je potpore EU-a proizvođačkim grupama iz prvoga u drugi stup i njihova dostupnost svim državama članicama⁵.

2. NACIONALNE STRATEGIJE ZA ODRŽIVE OPERATIVNE PROGRAME

Nakon reforme iz 2007. 23 države članice uspostavile su nacionalne strategije za održive operativne programe, koje uključuju nacionalni okvir za djelovanje u zaštiti okoliša (NOZO)⁶. U sve su NOZO-ove unesene izmjene koje je zahtijevala Komisija⁷. Međutim, postupak ocjenjivanja koji je Komisija provodila u vezi s NOZO-ovima što su ih predložile države članice i revizija prijedloga nakon Komisijinih zahtjeva za izmjenama bili su značajno administrativno opterećenje kako za službe Komisije tako i za nadležna nacionalna tijela.

Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 543/2011⁸ utvrđuju se precizni zahtjevi u pogledu nadzora i vrednovanja operativnih programa od strane proizvođačkih organizacija te nacionalnih strategija od strane država članica, uključujući zajedničke pokazatelje učinkovitosti⁹ te u pogledu godišnjih izvješća država članica. Ti zahtjevi uzimaju u obzir preporuke koje je Europski revizorski sud dao malo prije reforme iz 2007.¹⁰

Zahtjevi za države članice koji se odnose na vrednovanje uključivali su provedbu srednjoročnog vrednovanja njihovih nacionalnih strategija u 2012.

Kako bi osigurala usklađenost sustava nadzora i vrednovanja, Komisija je razvila zajedničko razumijevanje zahtjeva u pogledu nadzora i vrednovanja operativnih programa i nacionalnih strategija¹¹. To je bilo popraćeno razvojem računalnih programa i sustava primjene automatskih kontrola kvalitete podataka na godišnja izvješća država članica te baze podataka o godišnjim izvješćima od 2004., koji omogućuju *ad hoc* analize. Nove mrežne stranice o režimu za voće i povrće na Komisijinom *web*-mjestu Europa omogućuju javni pristup nacionalnim strategijama, NOZO-ovima i izvješćima o vrednovanju iz 2012.¹²

⁴ Uključeno je dva nova instrumenta za sprečavanje kriza i upravljanje krizama: (a) ulaganja kojima se osigurava učinkovitije upravljanje količinama stavljenima na tržište i (b) ponovna sadnja voćnjaka kad je to potrebno nakon obveznog krčenja obavljenoga zbog zdravstvenih ili fitosanitarnih razloga po nalogu nadležnog tijela države članice. Osim toga, postojećim mjerama osposobljavanja dodana je razmjena najboljih praksi.

⁵ Zajednička poljoprivredna politika sastoji se od dva stupa: tržišnih mjera i izravnih plaćanja (prvi stup) i politike ruralnog razvoja (drugi stup).

⁶ Članak 103.f Uredbe (EZ) br. 1234/2007. Estonija, Litva, Luksemburg i Slovenija izuzeti su od obveze uspostavljanja nacionalne strategije jer nemaju priznate proizvođačke organizacije.

⁷ Članak 103.f⁽¹⁾ drugi podstavak Uredbe (EZ) br. 1234/2007.

⁸ SL L 157, 15.6.2011., str. 1.

⁹ Države članice mogu u svojim nacionalnim strategijama odrediti dodatne pokazatelje koji odražavaju nacionalne i regionalne potrebe te uvjete i ciljeve koji su specifični za operativne programe.

¹⁰ Posebno izvješće Europskog revizorskog suda br. 8/2006 (SL C 282, 20.11.2006., str. 32.).

¹¹ Dokumenti, koji su na svim jezicima EU-a, uključuju smjernice o zajedničkim pokazateljima učinkovitosti, novi predložak za godišnje izvješće koje trebaju dostaviti države članice te smjernice o vrednovanju nacionalnih strategija koje u 2012. trebaju obaviti države članice.

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

3. KRETANJA U SEKTORU: RELEVANTNA PITANJA

U razdoblju 2003. – 2010. došlo je do postupnog, blagog smanjenja ukupne površine EU-a zasađene voćem i povrćem (–6%) te do većeg smanjenja broja gospodarstava s nasadima voća i povrća (–39,1%). Ta su smanjenja bila veća od smanjenja ukupne korištene poljoprivredne površine (KPP) i ukupnog broja poljoprivrednih gospodarstava (–0,7% odnosno –20,0%).

Slični su trendovi bili i u EU-15 (–6,3% za površine pod voćem i povrćem i –26,3% za gospodarstva s nasadima voća i povrća) te u EU-12 (–5,1% i –47,7%). Općenito, došlo je do povećanja prosječne površine zasađene voćem i povrćem po gospodarstvu (do 1,9, 3,0 i 0,8 hektara u EU-27, EU-15 odnosno EU-12), kao posljedica koncentracije proizvodnje na manjem broju gospodarstava¹³.

U razdoblju 2004. – 2010. došlo je i do malog smanjenja količine proizvodnje voća i povrća u EU-u (–3%-tno smanjenje prosječne proizvodnje voća i povrća u razdoblju 2008. – 2010. u usporedbi s razdobljem 2004. – 2006.). U istom se razdoblju vrijednost proizvodnje voća i povrća, prema tekućim cijenama, blago povećala (+6.5%-tno povećanje prosječne vrijednosti proizvodnje voća i povrća u razdoblju 2008. – 2010. u odnosu na razdoblje 2004. – 2006.)¹⁴.

Postojane tržišne nesigurnosti za neke proizvode drugi su značajan trend nakon reforme iz 2007. Do kriza na tržištu došlo je 2009. (npr. breskve i nektarine, rajčice) te 2011. (kriza uzrokovana pojavom bakterije *E. coli* nakon koje je došlo do nove krize na tržištu bresaka i nektarina).

Konačno, u nekoliko je država članica financijska i gospodarska kriza 2008. mogla utjecati na domaću potrošnju voća i povrća (što je dovelo do manje potražnje), pristup izvoznim tržištima i zajmovima, ulazne troškove i druge faktore¹⁵ koji su možda utjecali na učinkovitost proizvođačkih organizacija i njihovih operativnih programa.

4. PROIZVOĐAČKE ORGANIZACIJE

U 2010. bilo je 1 599 priznatih proizvođačkih organizacija u 23 države članice¹⁶. Mogu se izvući neki preliminarni zaključci o mogućem učinku reforme iz 2007.¹⁷:

Povećana stopa organiziranosti. U razdoblju 2008. – 2010. došlo je do daljnjeg povećanja udjela ukupne vrijednosti proizvodnje voća i povrća EU-a koju su prodale proizvođačke

¹³ Izvor: EK-GU AGRI-C.2 – izračuni na temelju rezultata Eurostatova istraživanja strukture poljoprivrednih gospodarstava u razdoblju od 2003. do 2010. Napomena: smanjenje broja gospodarstava djelomično je uzrokovano promjenom metodologije, s obzirom na to da se u šest država članica (CZ, DE, LU, PL, SK i UK) prag za uključivanje u istraživanje strukture poljoprivrednih gospodarstava povećao između 2007. i 2010. te su bila isključena gospodarstva s malim KPP-om.

¹⁴ Izvor: EK-GU AGRI-C.2 – izračuni na temelju rezultata Eurostatove godišnje statistike biljne proizvodnje i ekonomskih računa za poljoprivredu za razdoblje od 2004. do 2010. Napomena: moguće je da je na padajući trend izračunan za količinu proizvodnje voća i povrća između dvaju navedenih razdoblja (2004. – 2006. i 2008. – 2010.) utjecao veoma dobar urod zabilježen 2004.

¹⁵ To su učinci/prijetnje koji se spominju, na primjer, u izvješćima o ocjenjivanju nacionalne strategije za održive operativne programe provedenom u 2012. koje su dostavili HU, IT i PT.

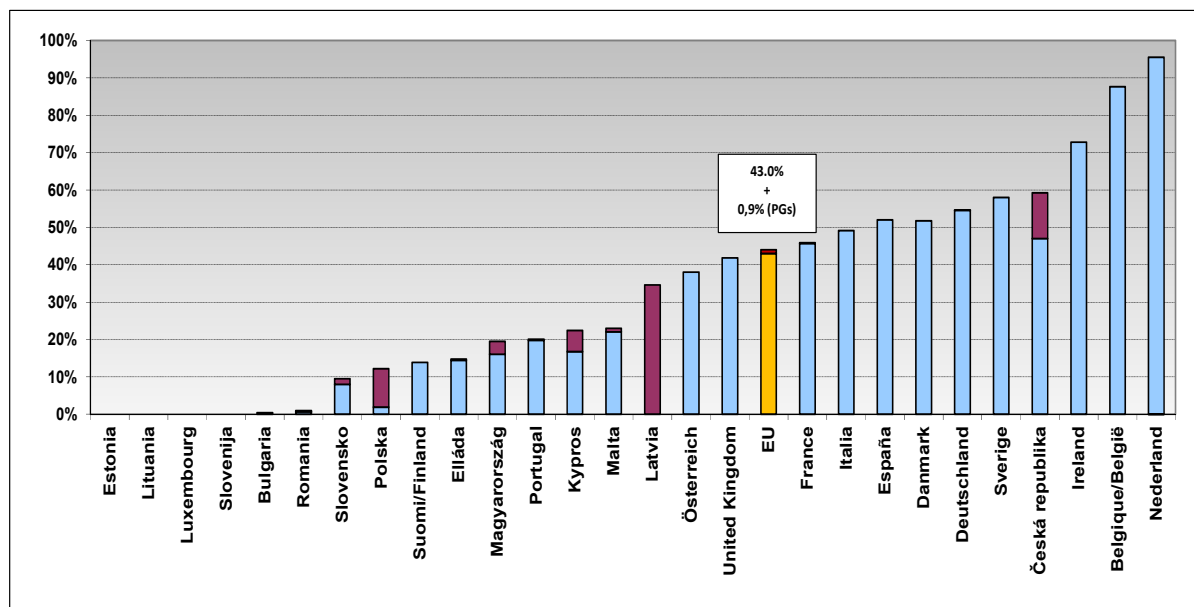
¹⁶ Estonija, Luksemburg, Litva i Slovenija nemaju priznate proizvođačke organizacije.

¹⁷ Za detalje vidi tablicu 1. u radnom dokumentu službi Komisije.

organizacije/udruženja proizvođačkih organizacija. U 2010. stopa organiziranosti iznosila je oko 43,0% (43,9% ako se računaju i proizvođačke grupe).

Dijagram 1.: Sektor voća i povrća – Stopa organiziranosti po državama članicama (2010.)

Legenda: ■ Proizvođačke grupe ■ Proizvođačke organizacije



Izvor: EK-GU AGRI-C.2 – izračuni na temelju podataka koje su dostavile države članice (godišnja izvješća za 2010.)

- (a) Veća privlačnost proizvođačkih organizacija. Udjel ukupnog broja proizvođača voća i povrća koji su članovi proizvođačkih organizacija nastavio je rasti (s 10,4% 2004. na 16,5% 2010.).
- (b) Veća privlačnost udruženja proizvođačkih organizacija. U usporedbi sa stanjem prije reforme, u razdoblju 2008. – 2010. nije došlo samo do bržeg povećanja broja udruženja proizvođačkih organizacija (55 2010.), nego i do značajnog povećanja broja i udjela proizvođačkih organizacija koje su članice udruženja proizvođačkih organizacija (459 odnosno 28,7% 2010.).

Međutim, u nekoliko država članica:

- stopa organiziranosti i dalje je niska (vidi dijagram) i proizvođačke su organizacije malene, kako po broju članova proizvođača, tako i po ukupnoj vrijednosti tržišne proizvodnje i
- samo je ograničeni broj proizvođača voća i povrća član organizacije proizvođača. Stoga je većina proizvođača isključena iz izravnih koristi koje pruža režim EU-a za sektor voća i povrća¹⁸.

¹⁸ Određeni proizvođači koji nisu članovi proizvođačkih organizacija imaju koristi od sadašnjeg režima EU-a. Mogu prodavati svoje proizvode putem proizvođačkih organizacija, a da nisu njihovi članovi te

Osim toga, unatoč napretku postignutom na nacionalnoj razini, u nekim državama članicama još uvijek postoje značajne regionalne nejednakosti u stupnju organiziranosti proizvođača voća i povrća. Primjer za to je Italija u kojoj je relativno visoka nacionalna stopa organiziranosti (oko 47 %) rezultat visoke stope organiziranosti u nekim sjevernim regijama i slabe organiziranosti u nekoliko drugih regija¹⁹.

Različiti faktori mogu ograničavati razvoj proizvođačkih organizacija u nekim regijama ili čak cijelim državama članicama²⁰. Oni uključuju povijesno povezane sociološke obrasce kao što su nedostatak uzajamnog povjerenja, sustavna sumnja i nastojanje da se bez plaćanja cijene iskoriste naponi koje je netko drugi poduzeo (ponašanje u stilu „besplatne vožnje”). Siva ekonomija može isto tako biti još jedan ključni razlog za neučlanjivanje u proizvođačku organizaciju: neplaćanje poreza (posebno PDV-a) dovodi do toga da neorganizirani poljoprivrednici ostvaruju veću dobit (u okviru sive ekonomije) od onih koji su članovi proizvođačke organizacije koja je obvezna poštovati pravni okvir. Osim toga, brojni proizvođači prodaju isključivo na lokalnim ili regionalnim tržištima ili izravnom prodajom te su stoga manje zainteresirani za koristi koje bi im mogle pružiti proizvođačke organizacije.

Druga moguća prepreka razvoju proizvođačkih organizacija složenost je postupaka priznavanja proizvođačke organizacije, odobravanja operativnog programa i potom dobivanja pristupa javnoj financijskoj potpori²¹. Ta složenost može obeshrabriti male proizvođače koji nemaju potrebne sposobnosti ili smatraju da su prednosti sudjelovanja u režimu manje od administrativnih troškova koji su s tim povezani.

Dodatni faktor koji smanjuje privlačnost proizvođačkih organizacija može biti i percepcija proizvođača da postoje veoma visoki rizici od gubitka javne financijske potpore što može ugroziti opstanak proizvođačke organizacije. Stoga, da bi proizvođačka organizacija zadržala priznanje, od ključne je važnosti poštovanje kriterija priznavanja, posebno onih koji se odnose na minimalan broj članova, demokratsku kontrolu, stavljanje proizvoda na tržište i povjeravanje određenih aktivnosti vanjskim izvršiteljima²².

5. OPERATIVNI FONDOVI I FINANCIJSKA POTPORA EU-A ZA OPERATIVNE PROGRAME

5.1. Ukupni izdatci u okviru operativnih fondova i financijska pomoć EU-a

Proizvođačke organizacije u sektoru voća i povrća mogu uspostaviti operativni fond, koji se mora upotrebljavati isključivo za financiranje operativnih programa koje su odobrile države

uz plaćanje koristiti određene usluge koje pružaju proizvođačke organizacije (npr. pristup skladišnim i prodajnim objektima, mjere upravljanja krizom).

¹⁹ Za detalje vidi tablicu 2. u radnom dokumentu službi Komisije.

²⁰ Nedavnom studijom o zadrugama u EU-u (koje obuhvaćaju proizvođačke organizacije i udruženja proizvođačkih organizacija), koju je financirala Europska komisija, utvrđene su neke od povijesnih, kulturnih i ekonomskih zapreka razvoju zajedničkih inicijativa među poljoprivrednicima (vidi Bijmans, *J et al* (2013.): Potpora poljoprivrednim zadrugama: završno izvješće. Europska komisija – dostupno na http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ To uključuje podnošenje zahtjeva za potporu i sastavljanje detaljnoga godišnjeg izvješća koje je ključno sredstvo za nadzor provedbe sustava za voće i povrće ali, s druge strane, i administrativno opterećenje.

²² U razdoblju 2004. – 2010. većina povlačenja priznanja dogodila se u ES (148), FR (94) i IT (43). Gledano kao postotak ukupnog broja proizvođačkih organizacija, povlačenja priznanja bila su posebno brojna u SI, IE, FI i BG.

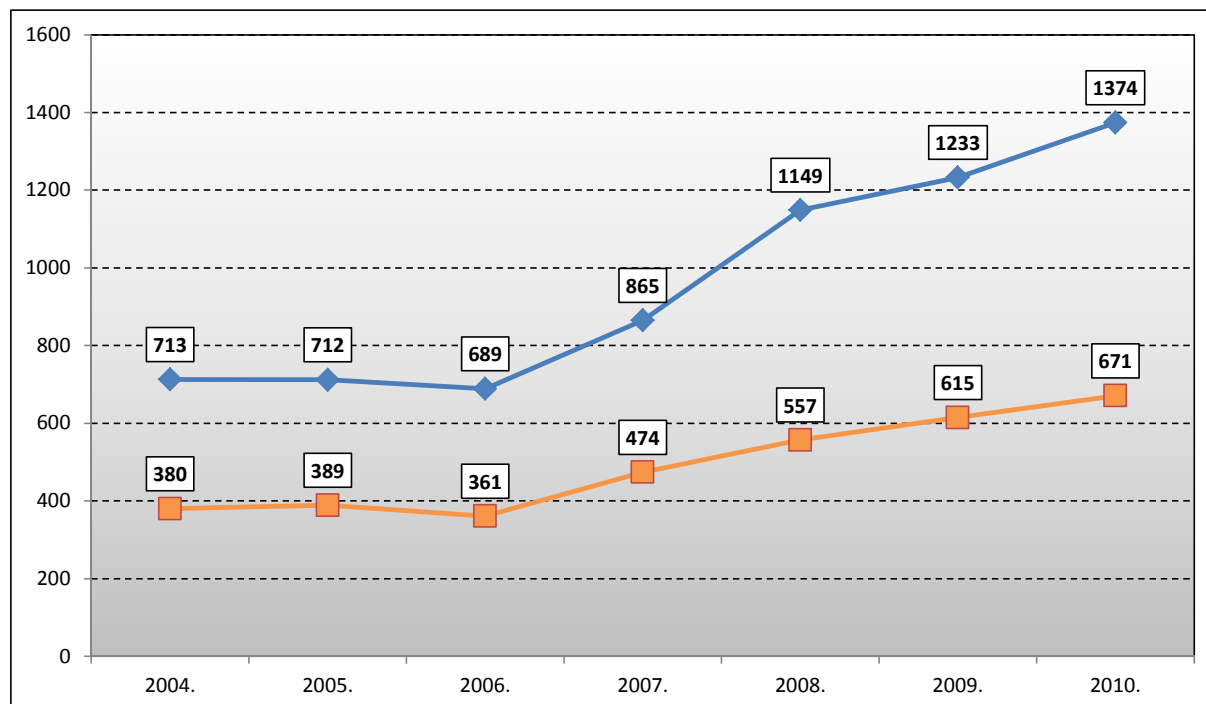
članice. Fond se financira finansijskim doprinosom članova proizvođačke organizacije ili same proizvođačke organizacije te finansijskom pomoći EU-a²³.

Na finansijsku pomoć EU-a primjenjuje se dvostruka gornja granica²⁴:

- (1) ograničava se na 4,1% vrijednosti proizvodnje proizvođačke organizacije stavljene na tržište (taj se postotak može povećati na 4,6% ako se iznos koji premašuje 4,1% upotrijebi isključivo za mjere sprečavanja krize i upravljanja krizom);
- (2) ne može biti veća od 50% stvarno nastalih izdataka, pri čemu se u određenim slučajevima ta gornja granica može povećati na 60%, primjerice za operative programe koje su podnijele proizvođačke organizacije u državama članicama koje su pristupile EU-u 1. svibnja 2004. ili kasnije (za mjere koje traju do kraja 2013.), u državama članicama u kojima proizvođačke organizacije stavljaju na tržište manje od 20% proizvodnje voća i povrća ili u najudaljenijim regijama.

Dijagram 2.: Ukupni izdatci u okviru operativnih fondova i finansijska pomoć EU-a (2004. – 2010.)

Legenda: ◆ Ukupni izdatci (u milijunima EUR) ■ Finansijska pomoć EU-a (u milijunima EUR)



Izvor: EK-GU AGRI-C.2 – izračuni na temelju podataka koje su dostavile države članice (godišnja izvješća u razdoblju 2004.– 2010.)

U dijagramu 2. vidljivo je da je nakon reforme iz 2007. došlo do značajnog povećanja ukupnih izdataka za operative programe i s tim povezane finansijske pomoći EU-a.

Mogu se izvući neki preliminarni zaključci o mogućem učinku reforme iz 2007.²⁵:

²³ Članak 103.b Uredbe (EZ) br. 1234/2007.

²⁴ Članak 103.d Uredbe (EZ) br. 1234/2007.

- reforma je dovela do povećanja broja i udjela proizvođačkih organizacija koje su provodile operativni program (oko 3/4 ukupnog broja priznatih proizvođačkih organizacija u razdoblju 2008. – 2010.);
- povećanje izdataka za operativne programe, uključujući financijsku pomoć EU-a, povezano je s povećanjem broja i prosječne ekonomske veličine (vrijednost proizvoda stavljenih na tržište) proizvođačkih organizacija koje provode operativni program;
- čak i uz reformu iz 2007., ukupna financijska pomoć EU-a i dalje je ispod gornje granice od 4,1% vrijednosti proizvodnje predmetnih proizvođačkih organizacija stavljene na tržište i još uvijek čini tek mali postotak (1,1 – 1,3%) ukupne vrijednosti proizvodnje voća i povrća u EU-u;
- najveće proizvođačke organizacije (oko 18% svih proizvođačkih organizacija, s prometom većim od 20 milijuna EUR) primaju oko 70% financijske pomoći EU-a. Takva asimetrična raspodjela pomoći EU-a svojstvena je mehanizmu potpore kod kojeg se potpora povećava kako se povećava vrijednost proizvodnje proizvodnje stavljene na tržište.

5.2. Nacionalna financijska pomoć i nadoknada od strane EU-a

Na temelju članka 103.e Uredbe (EZ) br. 1234/2007 Komisija je odobrila određenim državama članicama plaćanje nacionalne financijske pomoći (NFP) proizvođačkim organizacijama koje djeluju u regijama u kojima je stupanj organiziranosti²⁶ proizvođača u sektoru voća i povrća posebno nizak. Na zahtjev predmetnih država članica EU je djelomično nadoknadio dodijeljeni NFP²⁷.

U razdoblju 2008. – 2010. samo je šest država članica (ES, HU, IT, PT, RO i SK) iskoristilo ovaj instrument, pri čemu je prosječna ukupna godišnja potpora od 12,2 milijuna EUR bila djelomično nadoknađena od strane EU-a. Iako i ostale države članice imaju regije koje bi mogle ispunjavati zahtjeve u pogledu NFP-a (nizak stupanj organiziranosti), odlučile su ne primjenjivati taj instrument. To je djelomično i zbog toga što države članice moraju financirati cjelokupan iznos ili dio dodijeljene potpore.

Prije nego što Komisija odobri dodjelu nacionalne financijske pomoći ili njezinu djelomičnu nadoknadu, obavljaju se provjere usporedbom s podacima iz prethodnih zahtjeva i iz godišnjih izvješća. Ako se otkriju nesukladnosti, postupak se obustavlja dok se ne isprave pogreške (u godišnjim izvješćima i/ili u zahtjevu za NFP-om). Brzina donošenja odluke Komisije ovisi o brzini ispravljanja otkrivenih nesukladnosti od strane nacionalnih tijela.

²⁵ Za detalje vidi tablice 3. i 4. u radnom dokumentu službi Komisije.

²⁶ Stupanj organiziranosti proizvođača definira se kao omjer između vrijednosti proizvodnje voća i povrća ostvarene u regiji i stavljenih na tržište od strane proizvođačkih organizacija, udruženja proizvođačkih organizacija i proizvođačkih grupa i ukupne vrijednosti proizvodnje voća i povrća ostvarene u regiji. NFP je dodatak operativnim fondovima proizvođačkih organizacija i iznosi najviše 80% financijskog doprinosa članova proizvođačke organizacije ili same proizvođačke organizacije operativnom fondu.

²⁷ To je moguće jedino u regijama u kojima proizvođačke organizacije stavljaju na tržište manje od 15% vrijednosti proizvodnje voća i povrća i u kojima proizvodnja voća i povrća čini manje od 15% njihove ukupne poljoprivredne proizvodnje.

Sadašnji je postupak veoma veliko opterećenje za nacionalna tijela. U nekim slučajevima države članice s velikim zakašnjenjem dostavljaju točne informacije. Stoga se, iako je utvrđen, rok u kojem se Komisija mora izjasniti o odobravanju NFP-a uvijek produžuje zbog potrebe za pojašnjenjima, ispravcima i obrazloženjima. Isto vrijedi i za zahtjeve za nadoknadom NFP-a.

6. OPERATIVNI PROGRAMI: PROVEDENE MJERE I VRSTE AKTIVNOSTI

U tablici 4. vidljivo je da su se u razdoblju 2008. – 2010. godišnji izdatci za operativne programe (u prosjeku 1 252,1 milijuna EUR) uglavnom odnosili na aktivnosti za poboljšanje plasmana na tržište (24,0% ukupnog iznosa) i djelovanja u zaštiti okoliša (23,8%) te potom na aktivnosti planiranja proizvodnje (22,2%) i aktivnosti za poboljšanje ili održavanje kvalitete proizvoda (20,3%).

Instrumenti za sprečavanje krize i upravljanje krizom korišteni su u veoma maloj mjeri (35,6 milijuna EUR; 2,8% ukupnih prosječnih godišnjih izdataka), a čak i u manjoj mjeri oni za izobrazbu i savjetodavne usluge ili za istraživanje i pokusnu proizvodnju.

Što se tiče vrsta mjera provedenih u operativnim programima (OP) u razdoblju 2008. – 2009.:

- Izdatci za **fizička ulaganja** (u objektima proizvođačkih organizacija ili na gospodarstvima članova proizvođačkih organizacija) iznosili su u prosjeku 517,5 milijuna EUR (41,3% ukupnih izdataka za OP-ove). Cilj im je uglavnom bio poboljšanje plasmana proizvoda na tržište (15,9% ukupnih izdataka; kod 64,1% OP-ova) i planiranje proizvodnje (15,4%; kod 56,6% OP-ova) te potom poboljšanje ili održavanje kakvoće proizvoda (5,6%; kod 29,6% OP-ova). Fizička ulaganja u svrhu zaštite okoliša²⁸ iznosila su 3,0% ukupnih izdataka (i bila su uključena u 34,5% OP-ova).

Tablica 4.: Izdatci za operativne programe namijenjeni različitim mjerama i broj proizvođačkih organizacija koje su u svoje operativne programe uključile različite mjere (prosjeak za razdoblje 2008. – 2010.)

	Izdatci		Predmetne proizvođačke organizacije	
	milijuna EUR	% ukupnih izdataka	Broj	% ukupnog broja
Aktivnosti usmjerene na planiranje proizvodnje	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Aktivnosti usmjerene na poboljšanje ili zadržavanje kvalitete proizvoda	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Aktivnosti usmjerene na poboljšanje plasmana na tržište	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Istraživanje i pokusna proizvodnja	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Izobrazba i savjetodavne usluge	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Instrumenti sprečavanja krize i upravljanja krizom	35,6	2,8 %	192	16,2 %

²⁸ Fizička ulaganja u svrhu zaštite okoliša ulaganja su u dugotrajnu materijalnu imovinu za koju se očekuje da će dovesti do značajnih koristi u smislu smanjenje uporabe proizvodnih sredstava i/ili smanjenje emisije onečišćujućih tvari.

Aktivnosti zaštite okoliša	298,3	23,8 %	1 103	92,9%
Ostale aktivnosti	51,0	4,1 %	1 063	89,6%
Svi operativni programi	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0%

Izvor: EK – AGRI-C.2 – izračuni na temelju podataka koje su dostavile države članice (godišnja izvješća u razdoblju 2008.– 2010.)

- **Aktivnosti zaštite okoliša** provedene su u 92,9% OP-ova, s prosječnim ukupnim godišnjim izdancima od 298,3 milijuna EUR, što iznosi 23,8% prosječnih ukupnih godišnjih izdataka za OP-ove. Glavne vrste provedenih aktivnosti odnosile su se na smanjenje otpada i gospodarenje otpadom (78,0 milijuna EUR; kod 34,2% OP-ova) te na integriranu proizvodnju (72 milijuna EUR; kod 25,4% OP-ova), što je zajedno obuhvaćalo oko 2/3 ukupnih izdataka za aktivnosti zaštite okoliša, te na fizička ulaganja u svrhu zaštite okoliša (38,1 milijuna EUR; kod 34,5% OP-ova).

U kolovozu 2012. odustalo se od potpore za mjere zaštite okoliša povezane sa zbrinjavanjem ambalaže, na temelju iskustva stečenoga u primjeni tih mjera. Očekuje se da će se time potaknuti provedba troškovno učinkovitijih mjera zaštite okoliša te smanjiti troškovi povezani s upravljanjem režimom Unije²⁹.

- (Veoma slabo) korištenje **instrumenata sprečavanja krize i upravljanja krizom** uglavnom se odnosilo na osiguranje ljetine (prosječni godišnji izdatci od 13,9 milijuna EUR kod 67 OP-ova), promidžbu i informiranje (11,9 milijuna EUR kod 60 OP-ova) i povlačenje proizvoda (8,3 milijuna EUR kod 73 OP-a). Mjere zelene berbe, neubiranja, osposobljavanja i osnivanja uzajamnih fondova gotovo da i nisu bile korištene. Uz složenost postupaka, mogući razlog za veoma slabo korištenje instrumenata sprečavanja krize i upravljanja krizom može biti i mala veličina brojnih proizvođačkih organizacija: zbog malih količina obuhvaćenih proizvoda, niskog iznosa potpore za povlačenje proizvoda s tržišta i/ili ograničenih financijskih sredstava koja su im na raspolaganju, male proizvođačke organizacije smatraju sadašnje instrumente sprečavanja krize i upravljanja krizom neučinkovitim ili jednostavno neprivlačnim.

7. SREDNJOROČNA OCJENA NACIONALNIH STRATEGIJA OD STRANE DRŽAVA ČLANICA

Komisiji je 19 država članica dostavilo izvješće o vrednovanju svoje nacionalne strategije obavljenom u 2012.

Ta izvješća pružaju prvu, srednjoročnu procjenu učinaka operativnih programa provedenih nakon reforme iz 2007. te ukazuju na utvrđene slabosti u upravljanju nekim nacionalnim strategijama.

²⁹ Vidi Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 755/2012 od 16. kolovoza 2012. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 543/2011 u pogledu prihvatljivosti posebnih troškova mjera za zaštitu okoliša u okviru operativnih programa organizacija proizvođača u sektoru voća i povrća (SL L 223, 21.8.2012., str. 6.).

7.1. Napredak u postizanju ciljeva utvrđenih za operativne programe

Na temelju analize izvješća o vrednovanju obavljenom 2012. koje su poslali BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT i UK mogu se izvući sljedeći zaključci³⁰:

- (1) U većini država članica operativni programi pozitivno pridonose ključnim ciljevima, kao što su promicanje plasmana na tržište proizvoda članova proizvođačkih organizacija, osiguranje usklađenosti proizvodnje s potražnjom (u smislu kvalitete i količine) te poboljšanje konkurentnosti proizvođačkih organizacija.
- (2) U nekim državama članicama operativni programi pridonose i povećanju komercijalne vrijednosti proizvoda koje na tržište stavljaju proizvođačke organizacije (npr. CY, CZ, DE, HU, IT, UK) te promicanju koncentriranja opskrbe (npr. CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) Razlozi zbog kojih u ostalim državama članicama operativni programi malo ili nikako ne pridonose povećanju komercijalne vrijednosti proizvoda koje na tržište stavljaju organizacije proizvođača ili promicanju koncentriranja opskrbe mogu uključivati ustrajno nisku pregovaračku moć koju u distribucijskom lancu imaju postojeće proizvođačke organizacije zbog svoje malobrojnosti i male veličine u nekim predmetnim državama članicama (npr. PT) i visoke stope organiziranosti koju je sektor već postigao u drugim predmetnim država članicama (npr. NL).
- (4) Izgleda da u većini država članica operativni programi malo pridonose ili nikako ne pridonose sljedećim ciljevima:
 - **Optimizaciji troškova proizvodnje.** Na temelju izvješća o vrednovanju, to je vjerojatno više povezano s vanjskim faktorima, kao što je povećanje cijena sirovina (npr. BE-VL, FR), ili poteškoćama u procjeni i prijavi promjena u troškovima, među ostalim, kao i zbog nepoznavanja početnog stanja, nego s tim da to nije pitanje od ključnog interesa za proizvođačke organizacije i/ili njihove članove.
 - **Stabiliziranju cijena proizvođača.** Neka izvješća (npr. ES, FR, IT) pokazuju da je razlog za to uglavnom niska učinkovitost određenih dostupnih instrumenata sprečavanja krize i upravljanja krizom i/ili korištenje tih instrumenata od strane premalog broja proizvođačkih organizacija.
 - **Poboljšanju privlačnosti proizvođačkih organizacija.** Izvješća ukazuju na to da za ograničeni rast ili čak opadanje broja članova postoje različiti razlozi, kao što su veoma visoka razina organiziranosti koja je već postignuta u sektoru (npr. BE-VL), veoma strogi uvjeti za učlanjenje u proizvođačku organizaciju

³⁰ U poglavlju 5. radnog dokumenta službi Komisije navodi se pregled učinaka operativnih programa u predmetnih 13 država članica. Izvješća koja su poslale druge države članice (Bugarska, Finska, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Švedska) na pružaju jasan odgovor na sva pitanja u vezi s vrednovanjem koja se odnose na učinkovitost operativnih programa. Razlog za to leži u činjenici da je u okviru novog režima odobren samo mali broj operativnih programa (npr. samo 1 proizvođačka organizacija s operativnim programom u Bugarskoj i Rumunjskoj) te da nema dovoljno pouzdanih podataka o učincima tih programa.

(npr. NL) pa čak i nejasnoća određenih pravila propisanih zakonodavstvom EU-a (npr. UK).

- **Malo se pridonosi li se nikako ne pridonosi nekim ciljevima zaštite okoliša**, kao što su očuvanje krajolika, ublažavanje klimatskih promjena, održavanje kakvoće zraka i smanjenje proizvodnje otpada. Dok je u nekim slučajevima razlog za to slabo prihvaćanje ili neprihvatanje namjenskih mjera od strane proizvođačkih organizacija ili njihovih članova (npr. DK), u drugim slučajevima do toga dolazi jer ti ciljevi nisu među prioritetima NOZO-a (npr. CY, CZ, PT). Osim toga, za određene države članice (npr. BE, ES, FR, NL) izvješće o vrednovanju provedenom 2012. pokazuje da ne postoji jasan dokaz o tome da operativni programi pridonose navedenim ciljevima zaštite okoliša.

7.2. Slabosti u upravljanju nacionalnim strategijama

7.2.1. Slabosti u uspostavi nacionalnih strategija

U izvješćima su utvrđene dvije važne slabosti nacionalnih strategija nekih država članica:

- Prihvaćen je **preširok raspon ciljeva**, umjesto da se usredotočilo na nekoliko prioriteta. To je dovelo do velikog broja mjera i vrsta aktivnosti koje su odabrane kao prihvatljive za dobivanje potpore. Jedan od razloga za to je i nedovoljna uključenost dionika u utvrđivanje nacionalne strategije. Kao posljedica toga, proizvođačke organizacije učinkovito su provodile samo mali broj mjera i vrsta aktivnosti i time pridonijele samo nekim ciljevima ili je, u obratnom slučaju, javna potpora bila dodijeljena za brojne mjere namijenjene različitim ciljevima čije je rezultate i učinke bilo teško razumjeti.
- Za različite postavljene ciljeve **nedostajali su precizni, unaprijed utvrđeni dometi**. To je bila jedna od glavnih poteškoća kod vrednovanja 2012., i to zbog nedostatka referentnih vrijednosti prema kojima bi se na neproizvoljan način mogla ocijeniti učinkovitost mjera za koje je dodijeljena potpora.

7.2.2. Slabosti u nadzoru i vrednovanju nacionalnih strategija

Izvješća nekoliko država članica ukazuju i na to da su za vrednovanje u 2012. veliku poteškoću predstavljali brojni netočni zapisi pokazatelja učinkovitosti u godišnjim izvješćima proizvođačkih organizacija. To nije samo sprečavalo određene analize, nego je postojao i rizik od dovođenja u pitanje valjanosti zaključaka vrednovanja.

Čini se da je to rezultat dviju važnih slabosti sustava nadzora i vrednovanja nacionalnih strategija koje su uspostavile predmetne države članice: (a) **izostanka preventivnih mjera** koje pomažu proizvođačkim organizacijama u razumijevanju, ispravnom izračunavanju i korištenju određenih unaprijed utvrđenih pokazatelja učinkovitosti i (b) **izostanka provjera** koje državna uprava provodi u vezi s podacima što su ih proizvođačke organizacije navele u svojim godišnjim izvješćima, a posebno onih koji se odnose na pokazatelje učinkovitosti.

To upućuje na to da je u nekim državama članicama fokus uglavnom ili isključivo bio na pokazateljima financijskog izvršenja (izdancima) te da se malo ili nikako nije posvećivala

pozornost pokazateljima koji bi mogli pomoći izmjeriti napredak u postizanju ciljeva postavljenih u nacionalnoj strategiji.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U razdoblju 2008. – 2010. na razini EU-a postojali su pozitivni trendovi u pogledu stope organiziranosti sektora voća i povrća, udjela ukupnih proizvođača voća i povrća koji su članovi proizvođačkih organizacija i broja proizvođačkih organizacija koje su članice udruženja proizvođačkih organizacija.

Godišnja izvješća i izvješća o vrednovanju provedenom 2012. isto tako pokazuju raznolikiju sliku.

Ključan je problem trajno nizak stupanj organiziranosti u nekim državama članicama. To zahtijeva pomnu analizu kako bi se prema potrebi utvrdile dodatne mjere za poticanje ne samo daljnjeg povećanja stupnja organiziranosti proizvođača u cijelom EU-u, nego i za smanjenje neravnoteže u organiziranosti proizvođača voća i povrća unutar EU-a.

Nizak stupanj ili nedostatak organiziranosti isto tako znači da većina proizvođača voća i povrća ne pripada nekoj proizvođačkoj organizaciji pa time nema izravne koristi od posebne potpore EU-a sektoru. Taj je postotak najveći u nekim južnim državama članicama i nekim državama članicama koje su pristupile EU-u 2004. ili kasnije. Ti se proizvođači, često najmanji, čak ne mogu koristiti ni uslugama koje bi mogle pružiti proizvođačke organizacije, imaju veoma slabu pregovaračku moć u lancu opskrbe i izloženiji su rizicima povezanim s globalizacijom tržišta i klimatskim promjenama. Povećanje stope organiziranosti sektora voća i povrća i dalje je od ključne važnosti, posebno u državama članicama u kojima je organiziranost još uvijek veoma niska. U tom pogledu postoji i potreba za istraživanjem mjera za poticanje oblika suradnje koji će proizvođačkim organizacijama i neorganiziranim proizvođačima pomoći da se bolje suoče s tim izazovima.

Operativni bi programi mogli više pridonositi ključnim ciljevima kao što su poboljšanje privlačnosti proizvođačkih organizacija, povećanje komercijalne vrijednosti proizvoda, optimiranje troškova proizvodnje i stabiliziranje cijena proizvođača.

(Veoma niska) iskorištenost instrumenata sprečavanja krize i upravljanja krizom otkrila je ograničenja nekih postojećih instrumenata. Potrebno je razmotriti poboljšanje instrumenata sprečavanja krize i upravljanja krizom.

U većini država članica izdatci za „strateške” mjere, kao što su istraživanje i pokusna proizvodnja, i dalje su zanemarivi. Stoga bi moglo biti relevantno pojačati primjenu raspoloživih resursa na određene prioritete mjere koje snažnije utječu na konkurentnost, stabilnost prihoda i tržišnu potražnju.

Složenost pravila i nedostatak pravne sigurnosti isto su tako navedeni kao slabosti trenutnog režima. Pojednostavljenje i osiguranje pravnog okvira trebaju biti prioritet u budućoj reviziji, kako bi se, među ostalim, smanjilo administrativno opterećenje za poljoprivrednike i upravljačka tijela.

Konačno, uvođenje novih mjera za sektor moglo bi zahtijevati preraspodjelu nekih financijskih sredstava bez povećanja ukupnih iznosa dostupnih sektoru kako bi se osigurala proračunska neutralnost unutar tržišnih mjera u stupu 1.

Kako bi se riješili gore navedeni nedostaci, sadašnji režim EU-a za voće i povrće treba preispitati kako bi se osiguralo da je potpora proizvođačkim organizacijama bolje usredotočena i time postigli ukupni ciljevi utvrđeni za reformu iz 2007.³¹ i ZPP 2020. u svim državama članicama.

Komisija bi se mogla osloniti na rezultata ovog izvješća i predstojeće rasprave te u kasnijoj fazi predstaviti zakonodavni prijedlog za reviziju programa potpore Unije za sektor voća i povrća.

³¹ S tim u vezi vidi uvodnu izjavu 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1182/2007 (SL L 273, 17.10.2007., str. 1.), čije su odredbe uključene u Uredbu (EZ) br. 1234/2007.