



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.3.2014 г.
COM(2014) 112 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на разпоредбите, отнасящи се до организациите на
производителите, оперативните фондове и оперативните програми в сектора на
плодовете и зеленчуците след реформата от 2007 година**

(„Доклад относно режима на плодовете и зеленчуците“)
{SWD(2014) 54 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Реформата от 2007 г.	3
2.	Национални стратегии за устойчиви оперативни програми.....	4
3.	Развитие на сектора: значими въпроси	5
4.	Организации на производителите	6
5.	Оперативни фондове и финансово подпомагане от ЕС за оперативните програми	9
5.1.	Общи разходи по оперативните програми и финансова помощ от ЕС	9
5.2.	Национална финансова помощ и възстановяване на средства от ЕС	10
6.	Оперативни програми: мерки и видове предприети действия	11
7.	Средносрочна оценка от държавите членки на техните национални стратегии	13
7.1.	Постигнат напредък по определените цели за оперативните програми.....	13
7.2.	Слабости в управлението на националните стратегии.....	14
7.2.1.	Слабости при изготвянето на националните стратегии	14
7.2.2.	Слабости в мониторинга и оценката на националните стратегии	15
8.	Заклучения и препоръки.....	15

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на разпоредбите, отнасящи се до организациите на производителите, оперативните фондове и оперативните програми в сектора на плодовете и зеленчуците след реформата от 2007 година

(„Доклад относно режима на плодовете и зеленчуците“)

1. РЕФОРМАТА ОТ 2007 Г.

С реформата от 1996 г. организациите на производителите (ОП) се превърнаха в основен стълб на режима на ЕС в сектора на плодовете и зеленчуците (ПЗ). Целта бе да се подсили позицията на производителите в контекста на повишената концентрация на търсенето и да се включат въпросите, свързани с грижата за околната среда, в производството на ПЗ и търговията с тях. За първи път ОП бяха в състояние да получат подпомагане от ЕС под формата на финансово участие в оперативните фондове, необходими за изпълнение на оперативните програми.

Целта на реформата от 2007 г. бе допълнително да се подсилят ОП. Бе осигурен по-широкообхватен набор от инструменти, за да могат ОП да предотвратяват и да управляват кризи на пазара. Бяха създадени стимули, с които да се насърчат сливания на ОП, асоциации на ОП (АОП) и също така транснационалното сътрудничество. Бе обърнато специално внимание на опазването на околната среда, като ОП трябваше да включат в своите оперативни програми определено минимално равнище на изразходване на средства в областта на околната среда.

Държавите членки за първи път трябваше да създадат национални стратегии за устойчиви оперативни програми, в които е интегрирана специфична рамка за околната среда.

Освен това с реформата от 2007 г. бяха премахнати възстановяванията при износ в сектора, а помощите за плодове, предназначени за преработка, бяха отделени от производството. Помощите, с които се насърчава да се създават групи производители (ГП) и те да осъществяват инвестиции, за да се превърнат в напълно развити ОП в рамките на пет години, бяха ограничени до държавите членки, които се присъединиха към ЕС на 1 май 2004 г. или след това, най-отдалечените региони и малките острови в Егейско море.

С настоящия доклад се спазва изискването в член 184, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета¹. Той се базира най-вече на информация, която държавите членки предоставиха относно прилагането на схемата на ЕС за плодове и зеленчуци на своята територия, и по-специално на информация в годишните доклади и докладите за

¹ Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 г. за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) (ОВ L 299, 16.11.2007 г., стр. 1).

оценка, които бяха изпратени на Комисията². Те се основават най-вече на данни от периода 2008—2010 г.³

С реформата на Общата селскостопанска политика (ОСП) до 2020 г. не се извършват значителни промени в режима на ЕС за сектора на ПЗ, в смисъл че ОП продължават да получават подпомагане от ЕС единствено чрез оперативните програми, с две важни изключения: а) асоциациите на ОП вече могат да създават оперативни фондове с финансовите вноски на асоциираните ОП и финансовата помощ от ЕС, и б) разширява се наборът от инструменти за предотвратяване и управление на кризи (ПУК)⁴. Друго съществено изменение е прехвърлянето на помощта от ЕС за групите производители от първия във втория стълб и предоставянето ѝ на разположение на всички държави членки⁵.

2. НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ ЗА УСТОЙЧИВИ ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ

След реформата от 2007 г. 23 държави членки изготвиха национални стратегии (НС) за устойчиви оперативни програми, които включват национална рамка за екологични действия (НРЕД)⁶. Изискваните от Комисията изменения са включени във всички НРЕД⁷. При все това процедурата за оценка на предложените от държавите членки НРЕД от страна на Комисията и прегледът на предложенията след отправените от Комисията искания за изменения са представлявали съществена административна тежест както за службите на Комисията, така и за компетентните национални органи.

С Регламент за изпълнение (ЕС) № 543/2011 на Комисията⁸ се определят точни изисквания за мониторинга и оценката на оперативните програми от страна на ОП и на НС от страна на държавите членки, включително общи показатели за постигнатите резултати⁹, както и на годишните доклади на държавите членки. В тези изисквания се

² Доклади, изпратени на Комисията съгласно член 97, буква б) и член 127 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 543/2011 на Комисията от 7 юни 2011 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на секторите на плодовете и зеленчуците и на преработените плодове и зеленчуци (ОВ L 157, 15.6.2011 г., стр. 1).

³ За някои държави членки годишните доклади за 2010 г. продължават да се считат за неокончателни. Вероятно ще се наложат някои изменения, след като Комисията приключи с проверките за качество на данните.

⁴ Бяха включени два нови инструмента за ПУК: а) инвестиции за по-ефективно управление на предлагания на пазара обем, и б) презасаждане на овощни градини, когато това е необходимо поради задължително изкореняване по съображения, свързани със здравето на човека или растенията, по инструкции на компетентния орган на държавата членка. Освен това към съществуващите мерки за обучение бе добавен обмен на най-добри практики.

⁵ Общата селскостопанска политика е съставена от два стълба: пазарни мерки и директни плащания (първи стълб) и политика за развитие на селските райони (втори стълб).

⁶ Член 103е от Регламент (ЕО) № 1234/2007. Естония, Литва, Люксембург и Словения са освободени от задължението да изготвят национална стратегия, тъй като нямат признати ОП.

⁷ Член 103е, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

⁸ ОВ L 157, 15.6.2011 г., стр. 1.

⁹ В своите НС държавите членки могат да посочат допълнителни показатели, които отразяват специфични за оперативните програми национални или регионални нужди, условия и цели.

отчитат препоръките на Европейската сметна палата, отправени малко преди реформата от 2007 г.¹⁰

Свързаните с оценката изисквания към държавите членки включваха извършването на средносрочна оценка на техните НС през 2012 г.

С оглед да гарантира съгласуваност на системата за мониторинг и оценка Комисията разработи общо разбиране на изискванията за мониторинг и оценка по отношение на оперативните програми и НС¹¹. То бе придружено от разработване на софтуер, включително система за извършване на автоматични проверки на качеството на данните по отношение на годишните доклади на държавите членки, както и база данни за годишните доклади от 2004 г. насам, което позволява да се извършват *ad hoc* анализи. Новите уебстраници относно режима на ПЗ в уебсайта Еуропа на Комисията осигуряват публичен достъп до НС, НРЕД и докладите за оценка от 2012 г.¹²

3. РАЗВИТИЕ НА СЕКТОРА: ЗНАЧИМИ ВЪПРОСИ

В периода 2003—2010 г. бе отчетено слабо и постепенно намаляване на общия размер на площите със засадени ПЗ в ЕС (-6%) и по-рязък спад на броя на стопанствата, които отглеждат ПЗ (-39,1%). Тези спадове бяха по-резки от намалението на общия размер на използваната земеделска площ (ИЗП) и намалението на общия брой на земеделските стопанства (съответно -0,7% и -20,0%).

Сходни тенденции бяха наблюдавани в ЕС-15 (-6,3% за площите с ПЗ и -26,3% за стопанствата за ПЗ) и в ЕС-12 (-5,1% и -47,7%). Като цяло бе отчетено повишение на средния размер на площите, засадени с ПЗ в едно стопанство (1,9 хектара, 3,0 хектара и 0,8 хектара съответно в ЕС-27, ЕС-15 и ЕС-12), в резултат на концентрацията на производството в по-малък брой стопанства¹³.

В периода 2004—2010 г. бе отчетен и лек спад на обема на продукцията на ПЗ в ЕС (намаление с -3% на средната продукция на ПЗ в периода 2008—2010 г. в сравнение с периода 2004—2006 г.). През същия период леко се е повишила стойността на продукцията на ПЗ по текущи цени (увеличение с +6,5% на средната стойност на продукцията на ПЗ в периода 2008—2010 г. в сравнение с периода 2004—2006 г.)¹⁴.

¹⁰ Специален доклад № 8/2006 на Европейската сметна палата (ОВ С 282, 20.11.2006 г., стр. 32).

¹¹ Документите, които са достъпни на всички езици на ЕС, включват насоки относно общите показатели за постигнатите резултати, нов образец за годишния доклад, който държавите членки трябва да представят, и насоки за оценката на НС от държавите членки през 2012 г.

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

¹³ Източник: Европейска комисия, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, С.2 — изчисления въз основа на резултатите от изследванията на структурата на земеделските стопанства за 2003—2010 г. на Евростат. Важна забележка: намалението на броя на стопанствата се дължи отчасти на промяна в методиката, тъй като в 6 държави членки (Чешката република, Германия, Люксембург, Полша, Словакия и Обединеното кралство) прагът за включване в тези изследвания бе повишен между 2007 и 2010 г., което доведе до изключване на стопанства с малка ИЗП.

¹⁴ Източник: Европейска комисия, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, С.2 — изчисления въз основа на резултатите от годишните статистически данни за растителните култури и икономическите сметки за селското стопанство за 2004—2010 г. на Евростат. Важна забележка: тенденцията към понижение, изчислена за обема на продукцията на ПЗ между двата

Постоянната пазарна несигурност за някои продукти представлява друго значимо развитие след реформата от 2007 г. Бяха отчетени кризи на пазара през 2009 г. (например на пазара за праскови и нектарини, домати) и през 2011 г. (кризата с *E. coli*, която бе последвана от нова криза на пазара за праскови и нектарини).

На последно място в няколко държави членки финансовата и икономическата криза от 2008 г. може да е повлияла на вътрешната консумация на ПЗ (тоест по-слабо търсене), достъпа до пазарите за износ и кредитирането, разходите за влаганите ресурси и други фактори¹⁵, които може да са засегнали резултатите на ОП и техните оперативни програми.

4. ОРГАНИЗАЦИИ НА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

Признатите ОП към 2010 г. бяха 1599 ОП в 23 държави членки¹⁶. Може да се направят някои предварителни заключения относно възможното въздействие на реформата от 2007 г.¹⁷:

Повишена степен на организация. В периода 2008—2010 г. продължи да се увеличава делът на общата стойност на продукцията на ПЗ в ЕС, предлагани на пазара от ОП/АОП. През 2010 степента на организация беше около 43,0% (43,9%, ако се включат и групите производители).

периода (2004—2006 г. и 2008—2010 г.), може да е била повлияна от много добрата реколта, отчетена през 2004 г.

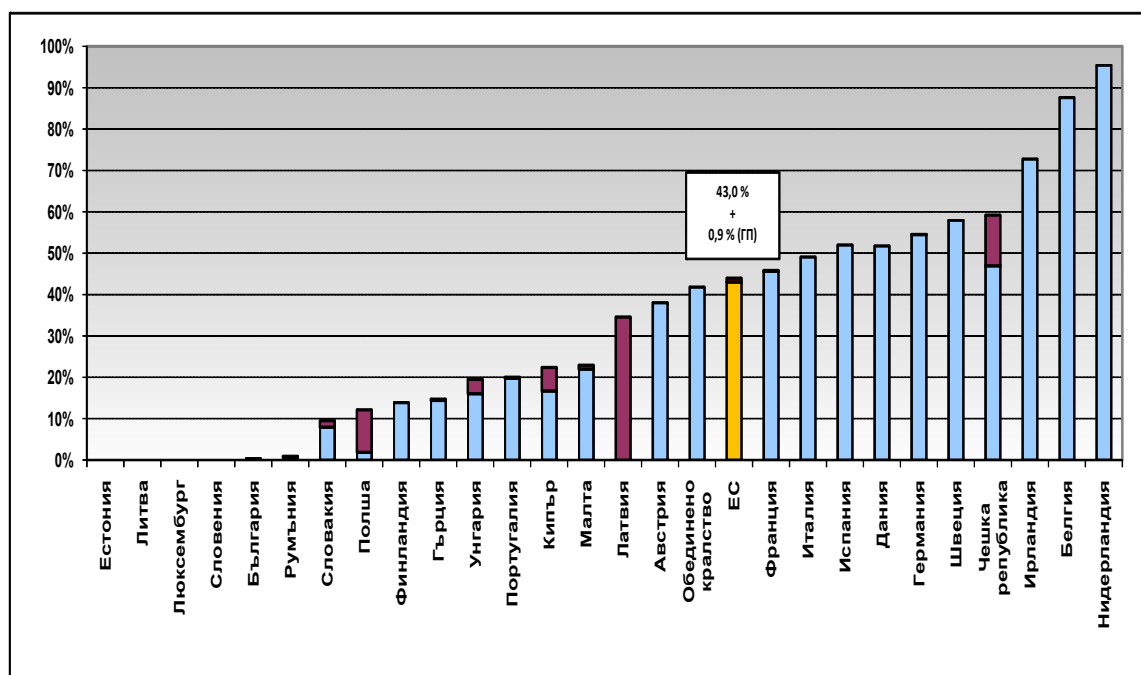
¹⁵ Такива ефекти/рискове се посочват например в докладите за оценка от 2012 г. на националните стратегии за устойчиви оперативни програми, представени от Унгария, Италия и Португалия.

¹⁶ Естония, Люксембург, Литва и Словения нямат признати ОП.

¹⁷ За повече подробности вж. таблица 1 в работния документ на службите на Комисията.

Графика 1: Сектор на плодовете и зеленчуците — степен на организация по държави членки (2010 г.)

Легенда: ■ Групи производители ■ Организации на производители



Източник: Европейска комисия, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, С.2 — изчисления въз основа на данните, представени от държавите членки (годишни доклади за 2010 г.).

- Повишена привлекателност на ОП. Делът на общия брой на производителите на ПЗ, които са членове на ОП, продължи да се повишава (от 10,4% през 2004 г. на 16,5% през 2010 г.).
- Повишена привлекателност на АОП. В сравнение със ситуацията преди реформата, в периода 2008—2010 г. бе отчетено не само по-бързо увеличение на броя на АОП (55 през 2010 г.), но и съществено увеличение на броя и дела на ОП, които са членове на АОП (съответно 459 и 28,7% през 2010 г.).

При все това в няколко държави членки:

- степента на организация остава ниска (вж. графиката), като ОП са малки както от гледна точка на броя на членуващите производители, така и от гледна точка на общата стойност на предлаганата на пазара продукция, и
- само ограничен брой производители на ПЗ членуват в ОП. По този начин повечето производители са изключени от преките ползи от режима на ЕС за сектора на ПЗ¹⁸.

¹⁸

Някои производители, които не членуват в организации, все пак извличат изгода от настоящия режим на ЕС. Те могат да предлагат своите продукти чрез ОП, без да са техни членове, и да се

Освен това въпреки постигнатия напредък на национално равнище, в някои държави членки все още е налице значителен регионален дисбаланс в степента на организация при производителите на ПЗ. Пример за това е Италия, където относително високата степен на организация в национален мащаб (около 47 %) се дължи на високата степен на организация в някои северни региони и ниската степен на организация в някои други региони¹⁹.

Развитието на ОП в някои региони или дори в цели държави членки може да се ограничава от различни фактори²⁰. Те включват исторически обусловени социологически модели като липса на взаимно доверие, систематични подозрения и тенденция за възползване от усилията на други хора, без да се плаща за това („получаване наготово“). Сивата икономика може да представлява друга ключова причина производителите да не се присъединяват към ОП: неплащането на данъци (по-специално ДДС) води до по-големи печалби (в условията на сива икономика) за земеделските стопани, които не членуват в организации, в сравнение с печалбите на земеделските стопани, членуващи в ОП, които са задължени да спазват правната рамка. Освен това много производители продават своята продукция изключително на местните или регионалните пазари или чрез директни продажби и поради това не са толкова заинтересовани от ползите, които ОП биха могли да им донесат.

Друга възможна пречка за развитието на ОП е свързана със сложността на процедурите за признаване на ОП, за одобряване на оперативната програма и съответно за достъп до публична финансова помощ²¹. Тази сложност може да обезкуражи малките производители, които не разполагат с необходимата компетентност или считат, че предимствата от участието в този режим са по-малки от свързаните с него административни разходи.

Допълнителен фактор, който намалява привлекателността на ОП може да бъде усещането на производителите, че съществуват много големи рискове от загуба на публичната финансова помощ, което може да застраши оцеляването на ОП. Следователно спазването на критериите за признаване, и по-специално минималния брой членове, демократичния контрол, предлагането на продукти на пазара и възлагането на дейности на външни изпълнители, е от решаващо значение, за да може дадена ОП да запази признаването си²².

възползват срещу заплащане от определени услуги, предлагани от ОП (например достъп до складова и търговска база, мерки за управление на кризи).

¹⁹ За повече подробности вж. таблица 2 в работния документ на службите на Комисията.

²⁰ В проведено наскоро проучване относно кооперативите в ЕС (което също така обхваща ОП и АОП), финансирано от Европейската комисия, бяха установени някои от историческите, културните и икономическите пречки за развитието на съвместни инициативи между земеделските стопани (Вж. Bijmans, J et al. (2013): Support for farmers' cooperatives: final report („Подпомагане за кооперативи на земеделски стопани: окончателен доклад“). Европейска комисия — достъпно на адрес http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Тук се включва подаването на заявление за помощ и изготвянето на подробен годишен доклад, който представлява важен инструмент за мониторинг на изпълнението на схемата за ПЗ, но от друга страна създава административна тежест.

²² В периода 2004—2010 г. по-голямата част от оттеглянията на признаване бяха отчетени в Испания (148), Франция (94) и Италия (43). Като процент от общия брой на ОП оттеглянията на признаване бяха особено много в Словения, Ирландия, Финландия и България.

5. ОПЕРАТИВНИ ФОНДОВЕ И ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ ОТ ЕС ЗА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ

5.1. Общи разходи по оперативните програми и финансова помощ от ЕС

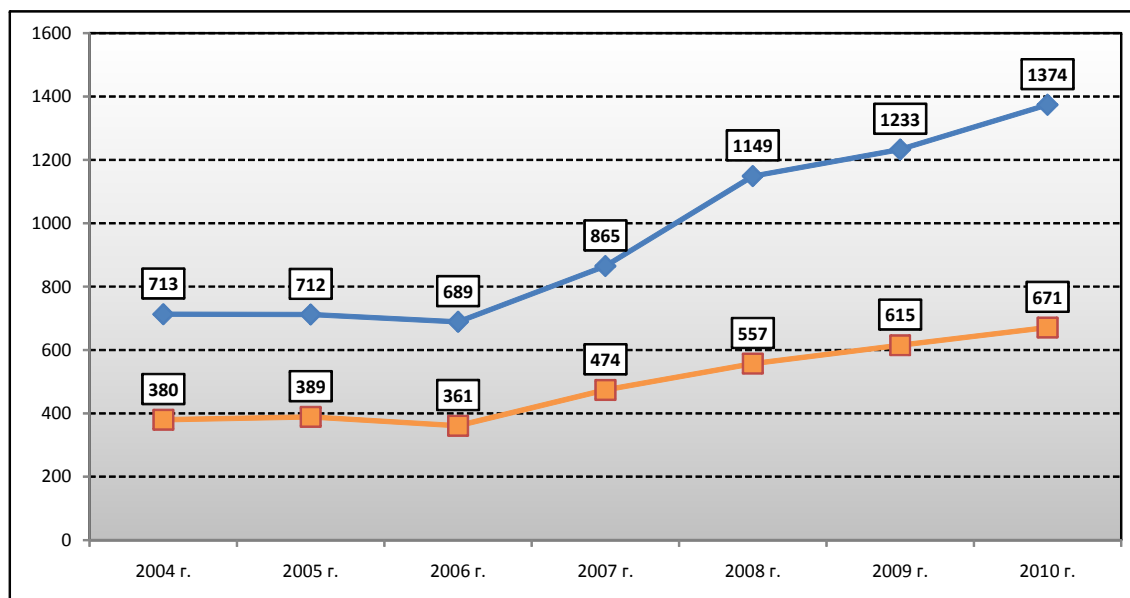
ОП в сектора на ПЗ могат да създават оперативни фондове, които трябва да се използват единствено за финансиране на оперативните програми, одобрени от държавата членка. Фондовете се финансират чрез финансови вноски на членовете на ОП или на самата ОП и чрез финансова помощ от ЕС²³.

По отношение на финансовата помощ от ЕС се прилага двустепенен таван²⁴:

- (1) помощта е ограничена до 4,1% от стойността на предлаганата на пазара продукция на ОП (този процент може да бъде увеличен на 4,6%, ако сумата над 4,1% се използва единствено за мерки за предотвратяване и управление на кризи); и
- (2) помощта не може да е по-висока от 50% от действително извършените разходи, като в определени случаи този таван може да бъде увеличен на 60%, например за оперативни програми, представени от ОП в държави членки, които са се присъединили към ЕС на 1 май 2004 г. или след това (за мерки, които са в сила до края на 2013 г.), в държави членки, в които ОП предлагат на пазара по-малко от 20% от цялата продукция на ПЗ, или в най-отдалечените региони.

Графика 2: Общо разходи по оперативните програми и финансова помощ от ЕС (2004—2010 г.)

Легенда: ◆ Общо разходи (млн. евро) ■ Финансова помощ от ЕС (млн. евро)



Източник: Европейска комисия, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, С.2 — изчисления въз основа на данните, представени от държавите членки (годишни доклади за 2004—2010 г.).

²³ Член 103б от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

²⁴ Член 103г от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

Графика 2 показва, че с реформата от 2007 г. е настъпило значително увеличение в общите разходи по оперативните програми и свързаната с тях финансова помощ от ЕС.

Може да се направят някои предварителни заключения относно възможното въздействие на реформата от 2007 г.²⁵:

- с реформата са се увеличили както броят, така и делът на ОП, които изпълняват оперативна програма (около $\frac{3}{4}$ от всички признати ОП в периода 2008—2010 г.);
- увеличените разходи за оперативни програми, включително финансовата помощ от ЕС, се свързват с увеличение както на броя, така и на средния икономически размер (стойност на предлаганите на пазара продукти) на ОП с оперативна програма;
- дори с реформата от 2007 г. общият размер на финансовата помощ от ЕС остава под тавана от 4,1 % от стойността на предлаганата на пазара продукция на съответните ОП и продължава да представлява много малък процент (1,1—1,3 %) от общата стойност на произведените ПЗ в ЕС;
- най-големите ОП (около 18 % от всички ОП с оборот в размер на над 20 млн. евро) получават около 70 % от финансовата помощ от ЕС. Такова асиметрично разпределение на помощта от ЕС е присъщо за механизма на подпомагането, което нараства с увеличаването на стойността на предлаганата на пазара продукция.

5.2. Национална финансова помощ и възстановяване на средства от ЕС

Въз основа на член 103д от Регламент (ЕО) № 1234/2007 Комисията разреши на някои държави членки да предоставят национална финансова помощ (НФП) на ОП, които извършват дейност в региони с особено ниска степен на организация²⁶ на производителите в сектора на ПЗ. По искане на съответните държави членки предоставената НФП беше частично възстановена от ЕС²⁷.

В периода 2008—2010 г. само шест държави членки (Испания, Унгария, Италия, Португалия, Румъния и Словакия) са използвали този инструмент, като средният общ годишен размер на помощите с частично възстановяване от ЕС е бил 12,2 млн. EUR. Макар че и в други държави членки е възможно да има региони, които отговарят на изискванията за НФП (ниска степен на организация), тези държави са предпочели да не

²⁵ За повече подробности вж. таблици 3 и 4 в работния документ на службите на Комисията.

²⁶ Степента на организация на производителите се определя като съотношението между стойността на продукцията на ПЗ, която е произведена в региона и се предлага от ОП, АОП и ГП, и общата стойност на получената в региона продукция на ПЗ. НФП се предоставя в допълнение към средствата от оперативните фондове на ОП и се равнява на максимум 80 % от финансовата вноска на членовете на ОП или на самата ОП в нейния оперативен фонд.

²⁷ Това е възможно само в региони, където ОП предлагат на пазара по-малко от 15 % от продукцията на ПЗ в стойностно изражение и чиято продукция на ПЗ представлява поне 15 % от общата им селскостопанска продукция.

използват този инструмент. Това решение може отчасти да се дължи на факта, че държавите членки трябва да финансират цялата или част от предоставената помощ.

Преди Комисията да разреши предоставянето на национална финансова помощ или нейното частично възстановяване, се извършват кръстосани проверки с данни от предишни искания и от годишните доклади. Ако бъдат открити несъответствия, процедурата се преустановява временно до коригиране на грешките (в годишните доклади и/или в искането за НФП). Бързината, с която Комисията взема решение, зависи от времето, необходимо на националните органи да коригират установените несъответствия. Настоящата процедура е изключително тромава за националните органи. В някои случаи се получава значително забавяне от страна на държавите членки при изпращането на точна информация. Поради това, макар че има срок, в който Комисията трябва да одобри решенията за разрешаване на НФП, този срок винаги се удължава поради необходимостта от пояснения, корекции и обяснения. Същото се отнася за исканията за възстановяване на НФП.

6. ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ: МЕРКИ И ВИДОВЕ ПРЕДПРИЕТИ ДЕЙСТВИЯ

Таблица 4 показва, че в периода 2008—2010 г. годишните разходи за оперативните програми (средно 1252,1 млн. евро) са били свързани най-вече с действия за подобряване на предлагането на пазара (24,0% от общата сума) и екологични действия (23,8%), следвани от действия за планиране на производството (22,2%) и за подобряване или запазване на качеството на продуктите (20,3%).

Използването на инструментите за предотвратяване и управление на кризи е било много слабо (35,6 млн. евро или 2,8% от общите средни годишни разходи), но още по-слабо е било използването на възможностите за обучение и консултантски услуги или за научноизследователска дейност и експериментално производство.

Що се отнася до видовете предприети действия по оперативните програми в периода 2008—2009 г.:

- Разходите за **материални инвестиции** (в помещенията на ОП или в стопанствата на членовете на ОП) са били средно 517,5 млн. евро (41,3% от общите разходи по оперативните програми). Основните цели на инвестициите са били да се подобри предлагането на продукти на пазара (15,9% от общите разходи; в 64,1% от оперативните програми) и планирането на производството (15,4%; в 56,6% от оперативните програми), следвани от подобряване или запазване на качеството на продуктите (5,6%; в 29,6% от оперативните програми). Материалните инвестиции с екологична цел²⁸ са били средно 3,0% от общите разходи (и са били включени в 34,5% от оперативните програми).

Таблица 4: Разходи по оперативните програми, предназначени за различни мерки, и брой на ОП, които са включили различни мерки в своите оперативни програми (средно за периода 2008—2010 г.)

²⁸

Материалните инвестиции с екологична цел представляват инвестиции в дълготрайни активи, които се очаква да доведат до значителни ползи от гледна точка на по-малко влагани ресурси и/или намалени емисии на замърсители.

	Разходи		Участващи ОП	
	млн. евро	% от общите разходи	Брой	% от общия брой
Действия, насочени към планиране на производството	277,9	22,2 %	924	77,8%
Действия, насочени към подобряване и запазване на качеството на продуктите	254,7	20,3 %	1097	92,4%
Действия, насочени към подобряване на предлагането на пазара	300,9	24,0 %	1009	85,0%
Научноизследователска дейност и експериментално производство	10,7	0,9 %	130	11,0%
Обучение и консултантски услуги	22,8	1,8 %	388	32,7%
Инструменти за предотвратяване и управление на кризи	35,6	2,8 %	192	16,2%
Екологични действия	298,3	23,8 %	1103	92,9%
Други действия	51,0	4,1 %	1063	89,6%
Всички оперативни програми	1252,1	100,0 %	1187	100,0%

Източник: Европейска комисия, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, С.2 — изчисления въз основа на данните, представени от държавите членки (годишни доклади за 2008—2010 г.).

- **Екологични действия** са били осъществени в 92,9% от оперативните програми, при средни общи годишни разходи в размер на 298,3 млн. евро, което отговаря на 23,8% от средните общи годишни разходи по оперативните програми. Основните видове предприети действия са били свързани с намаляване и управление на отпадъците (78,0млн. евро; в 34,2% от оперативните програми) и интегрирано производство (72млн. евро; в 25,4% от оперативните програми), които заедно представляват около 2/3 от общите разходи за екологични действия, следвани от материални инвестиции с екологична цел (38,1 млн. евро; в 34,5% от оперативните програми).

През август 2012 г. беше преустановено подпомагането за екологични действия във връзка с управлението на опаковането, въз основа на придобития опит от осъществяването на такива действия. Очаква се това да насърчи предприемането на по-разходоефективни екологични действия и да намали разходите, свързани с управлението на режима на Съюза²⁹.

- (Много слабо) използване на **инструментите за предотвратяване и управление на кризи (ПУК)** бе свързано най-вече със застраховане на реколтата (средни годишни разходи в размер на 13,9 млн. евро в 67 оперативни програми), насърчаване и комуникации (11,9млн. евро в 60 оперативни програми) и изтегляне на продукти (8,3млн. евро в 73 оперативни програми). Събирането на реколтата на зелено, небрането на реколтата, обучението, както и създаването на взаимоспомагателни фондове на практика изобщо не бяха използвани. Освен сложността на процедурите друга възможна причина за много слабо използване на инструментите за ПУК може би е свързана с

²⁹

Вж. Регламент за изпълнение (ЕС) № 755/2012 на Комисията от 16 август 2012 г. за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 543/2011 по отношение на приемливостта на специфичните разходи за екологични действия по оперативните програми на организациите на производителите в сектора на плодове и зеленчуците (ОВ L 223, 21.8.2012 г., стр. 6).

малкия размер на много ОП: поради малкия обем на обхванатите продукти, малкия размер на подпомагането за изтегляне от пазара и/или ограничените финансови средства на тяхно разположение, малките ОП считат настоящите инструменти за ПУК за неефективни или просто за непривлекателни.

7. СРЕДНОСРОЧНА ОЦЕНКА ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ТЕХНИТЕ НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ

19 държави членки изпратиха на Комисията доклади за извършената през 2012 г. оценка на техните национални стратегии.

Докладите съдържат първоначална средносрочна оценка на ефектите от оперативните програми, реализирани след реформата от 2007 г., и в тях се посочват установените слабости в управлението на някои НС.

7.1. Постигнат напредък по определените цели за оперативните програми

От анализа на докладите за оценка от 2012 г., изпратени от Белгия, Кипър, Чешката република, Дания, Германия, Испания, Франция, Унгария, Италия, Нидерландия, Австрия, Португалия и Обединеното кралство³⁰, могат да бъдат направени следните заключения:

- (1) В повечето държави членки оперативните програми оказват положителен принос за постигането на ключови цели като насърчаване на предлагането на пазара на продукти, произведени от членовете на ОП, приспособяване на производството към търсенето (от гледна точка на количество и качество) и подобряване на конкурентоспособността на ОП.
- (2) В някои държави членки оперативните програми също така допринасят за увеличаване на търговската стойност на продуктите, които ОП предлагат на пазара (например Кипър, Чешката република, Германия, Унгария, Италия, Обединеното кралство), и за насърчаване на концентрацията на предлагането (например Кипър, Чешката република, Дания, Германия, Унгария, Италия, Португалия).
- (3) Сред причините, поради които оперативните програми в другите държави членки допринасят слабо или изобщо не допринасят за увеличаване на търговската стойност на продуктите, които ОП предлагат на пазара, или за насърчаване на концентрацията на предлагането, вероятно са постоянно слабите позиции при договаряне, които имат съществуващите ОП във веригата на дистрибуция и които се дължат на малкия брой и размер на ОП в някои държави членки (например Португалия) и на вече високото ниво на

³⁰ Глава 5 от работния документ на службите на Комисията съдържа преглед на ефектите от оперативните програми в разглежданите 13 държави членки. Докладите, изпратени от другите държави членки (България, Финландия, Полша, Румъния, Словакия и Швеция), не дават ясен отговор на всички въпроси за оценката на ефективността на оперативните програми. Причините са свързани с много малкия брой на одобрените оперативни програми съгласно новия режим (например в България и Румъния има само една ОП с оперативна програма) и с недостига на надеждни данни относно ефектите от тези програми.

организация, постигнато в този сектор, в други държави членки (например Нидерландия).

(4) Оперативните програми в повечето държави членки изглежда допринасят слабо или изобщо не допринасят за следните цели:

- **Оптимизиране на производствените разходи.** Въз основа на докладите за оценка това вероятно се дължи в по-голяма степен на външни фактори, например повишаване на цените на вложените ресурси (например област Фландрия в Белгия, Франция), или трудности при изчисляването и докладването на промени в разходите, което наред с други неща се дължи на непознаване на първоначалната ситуация, а не толкова на това, че не представлява ключов проблем за ОП и/или техните членове.
- **Стабилизиране на цените на производителите.** В някои доклади (например на Испания, Франция, Италия) се посочва, че това се дължи най-вече на слабата ефективност на някои от наличните инструменти за управление и предотвратяване на кризи и/или на факта, че тези инструменти се използват от твърде малък брой ОП.
- **Подобряване на привлекателността на ОП.** В докладите се посочват различни причини за ограничения растеж или дори спад в броя на членовете, например много високото ниво на организация, постигнато вече в този сектор (например област Фландрия в Белгия), изключително строгите изисквания за присъединяване към ОП (например Нидерландия) и дори липсата на яснота относно някои правила от законодателството на ЕС (например Обединеното кралство).

Осъществява се твърде малък принос или не се осъществява никакъв принос за постигането на някои екологични цели, например опазване на пейзажа, смекчаване на изменението на климата, запазване на качеството на въздуха и намаляване на генерирането на отпадъци. Макар че в някои случаи това се дължи на факта, че ОП или техните членове използват целенасочени действия в много слаба степен или изобщо не ги използват (например Дания), в други случаи причината е, че някои от тези цели не са сред приоритетите на НРЕД (например Кипър, Чешката република, Португалия). Освен това в някои държави членки (например Белгия, Испания, Франция, Нидерландия) в доклада за оценка от 2012 г. се посочва, че няма ясни доказателства, че оперативните програми допринасят за тези екологични цели.

7.2. Слабости в управлението на националните стратегии

7.2.1. Слабости при изготвянето на националните стратегии

В докладите се посочват две съществени слабости в НС на някои държави членки:

- Приета е **твърде широка гама от цели**, вместо усилията да се съсредоточат върху няколко приоритета. В резултат на това се подбират твърде голям брой мерки и видове действия като допустими за подпомагане. Една от причините е, че заинтересованите страни не са участвали в достатъчна степен при определянето на НС. В резултат на това ОП са реализирали само малка част от мерките и видовете действия по ефективен начин и са допринесли за постигането само на някои цели или обратно, публичната помощ е била разпределена в твърде много действия, насочени към различни цели, и е трудно да се определят резултатите и въздействията от тях.
- **Липсват точни и предварително определени целеви стойности** за отделните цели. Това бе едно от основните затруднения при оценката от 2012 г. поради липсата на критерии за сравнение, въз основа на които може да се оцени изпълнението на подпомогнатите мерки по обективен начин.

7.2.2. *Слабости в мониторинга и оценката на националните стратегии*

Освен това в докладите на няколко държави членки се посочва, че сериозно затруднение при оценката от 2012 г. е бил големият брой неправилни записи на показателите за постигнатите резултати в годишните доклади на ОП. Това не само е затруднило някои анализи, но също така е довело до риск да се постави под съмнение валидността на заключенията от оценката.

Изглежда, че това е резултат от две съществени слабости в системите за мониторинг и оценка по отношение на националните стратегии, създадени от съответните държави членки: а) **липса на превантивни мерки**, за да се помогне на ОП да разберат и правилно да изчисляват и използват някои предварително определени показатели за постигнатите резултати, и б) **липса на проверки** от националната администрация на отчетените от ОП данни в техните годишни доклади, по-специално във връзка с показателите за постигнатите резултати.

Това показва, че в някои държави членки вниманието е било насочено най-вече или единствено към показателите за финансово изпълнение (разходи) и е било отделено твърде малко или изобщо никакво внимание на показателите, които могат да спомогнат да се измери напредъкът към постигането на целите, заложен в националната стратегия.

8. **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

В периода 2008—2010 г. бяха отчетени положителни тенденции на равнище ЕС по отношение на степента на организация в сектора на ПЗ, дела на общия брой производители на ПЗ, които членуват в ОП, и броя на ОП, които членуват в АОП.

Годишните доклади и докладите за оценка от 2012 г. показват и една по-разнородна картина.

Въпрос от решаващо значение е постоянно ниската степен на организация или липсата на организация в някои държави членки. Този факт се нуждае от внимателен анализ, за да се определят, където е целесъобразно, допълнителни мерки, които да насърчат не

само допълнително повишаване на степента на организация на производителите в целия ЕС, но и намаляване на дисбаланса във връзка с организираността на производителите на ПЗ в рамките на ЕС.

Ниската степен на организация или липсата на организация също така означава, че повечето производители на ПЗ не членуват в ОП и поради това не се възползват пряко от специфичната помощ на ЕС за този сектор. Този дял е най-висок в някои от южните държави членки и в някои държави членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и след това. Тези производители, които обикновено са сред най-малките, не могат да се възползват дори от услугите, които може да осигури ОП, тяхната позиция при договаряне във веригата на доставки е много слаба и те са изложени в по-голяма степен на рисковете, свързани с глобализацията на пазара и изменението на климата. Повишаването на степента на организация в сектора на ПЗ продължава да бъде задача от решаващо значение, особено в държавите членки, в които тази степен на организация все още е много ниска. В това отношение също така трябва да се проучат мерки за стимулиране на форми на сътрудничество, чрез които да се подпомогнат ОП и нечленуващите в организации производители да се справят по-добре с тези предизвикателства.

Оперативните програми биха могли да допринесат в по-голяма степен за постигането на ключови цели като повишаване на привлекателността на ОП, увеличаване на търговската стойност на продуктите, оптимизиране на производствените разходи и стабилизиране на цените на производителите.

(Много слабо) използване на инструментите за предотвратяване и управление на кризи (ПУК) разкри ограниченията на някои от съществуващите инструменти. Трябва да се проучи как могат да се подобрят инструментите за предотвратяване и управление на кризи.

В повечето държави членки разходите за „стратегически“ мерки, например научноизследователска дейност и експериментално производство, остават пренебрежимо малки. Поради това може би е уместно да се подсили прилагането на наличните ресурси за някои приоритетни мерки, които оказват по-голямо въздействие върху конкурентоспособността, стабилността на доходите и търсенето на пазара.

Сложните правила и липсата на правна сигурност също бяха изтъкнати като слабост на настоящия режим. Опростяването и повишаването на сигурността на правната рамка трябва да бъдат приоритет при прегледа в бъдеще, включително с оглед намаляване на бюрокрацията за земеделските стопани и управляващите органи.

На последно място въвеждането на нови мерки в сектора може да изисква да се преразпределят част от финансовите ресурси, без да се увеличава общата сума за сектора, за да се гарантира неутралност на бюджета в рамките на пазарните мерки по стълб 1.

С оглед да се предприемат мерки за коригиране на горепосочените слабости, трябва да се извърши преглед на настоящия режим на ЕС за ПЗ с оглед да се гарантира по-добро насочване на подпомагането за организациите на производителите, така че чрез него да

могат да се постигнат общите цели, заложи в реформата от 2007 г.³¹ и в реформата на ОСП до 2020 г. във всички държави членки.

Комисията би могла да използва резултатите от настоящия доклад и предстоящата дискусия, за да представи на по-късен етап законодателни предложения за преработване на схемата за помощи на ЕС в сектора на плодовете и зеленчуците.

³¹ В това отношение вж. съображение 2 от Регламент (ЕО) № 1182/2007 на Съвета (ОВ L 273, 17.10.2007 г., стр. 1), чиито разпоредби бяха включени в Регламент (ЕО) № 1234/2007.