



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.1.2007
SEC(2007) 75

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛА НА КОМИСИЯТА

**КЪМ РЕФОРМА НА ОБЩИТЕ ПАЗАРНИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ПРЕСНИ И
ОБРАБОТЕНИ ПЛОДОВЕ И ЗЕЛЕНЧУЦИ**

Резюме на анализа на въздействието

{COM(2007) 17 окончателен}
{SEC(2007) 74}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛА НА КОМИСИЯТА

КЪМ РЕФОРМА НА ОБЩИТЕ ПАЗАРНИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ПРЕСНИ И
ОБРАБОТЕНИ ПЛОДОВЕ И ЗЕЛЕНЧУЦИ

1. ФАКТИ И ЦИФРИ. ПРИЧИНИ ЗА РЕФОРМАТА

1.1. Секторът и неговата среда

От 9,7-те милиона земеделски стопанства в Европейския съюз (ЕС) на 25-те, 1,4 милиона произвеждат плодове и зеленчуци (ПЗ). Секторът обработва 3 % от култивираните площи и произвежда 17 % от стойността на селскостопанското производство на ЕС.

Секторът е изправен пред натиска на високо концентрираните вериги за търговия на дребно и нарастващата конкуренция от страна на продуктите, произвеждани от трети страни.

Поради нетрайния характер на продукцията и чувствителността, както на производството, така и на потреблението, към климатичните условия, секторът преживява често кризи.

Въздействието на производството на ПЗ върху околната среда произтича от количествата вода, енергия (оранжерии), пестициди и торове, които използва, както и от генерираните от него отпадъци.

В сравнение с препоръчвания дневен прием (400 g), консумацията на ПЗ в ЕС е ниска, особено при децата. Съществува почва за нарастване на потреблението.

1.2. Общи пазарни организации (ОПО)и аразвиващ се Обща селскостопанска политика (ОСП)

Секторът на ПЗ получава около 3,1 % от общия бюджет за селско стопанство (близо 1,5 милиарда EUR за 2005 г.).

От 1996 г. организациите на производителите (ОП) са стълбът в подкрепа на ПЗ като ключов елемент в групирането на доставките за ребалансиране на хранителната верига, като през 2004 г. са продали на пазара близо 34 % от общата продукция.

ЕС отпуска помощи в подкрепа на (ОП) за реализирането на оперативни програми , финансирани 50/50 от (ОП) и ЕС (ограничени до 4,1 % от стойността на продукцията, продавана на пазара от ПО (ОП)). Мерките включват подобряване на качеството, маркетингови дейности, промоционални кампании, развитие на органични или интегрирани, екологично чисти производства.

ОПО за обработени ПЗ осигуряват помощ за обработени домати, цитрусови плодове, круши, праскови, сушени смокини, сушено грозде и сливи, които са включени в кехлибарената кутия на СТО, и се отпускат само на производители, членуващи в)(ОП).

В Специалния доклад на Европейската сметна палата, озаглавен „Да отгледаш успеха? Ефективността на подкрепата на ЕС за организациите на производителите”¹, се препоръчва оперативните програми да се опростят и да станат по-ефективни, като целите им се очертаят по-ясно и се оценят по-добре. В него се предлага да се уеднаквят правилата на схемата с тези за развитие на селските райони.

Реформата от 2003 г., с която се въведе отделяне на помощите за фермерите (схема за еднократно плащане – СЕП), изключи площите с ПЗ (и картофи, различни от тези за нишесте) от системата, с изключение на някои модели на приложение, избрани от определени държави-членки.

Друга отделена помощ, Схемата за единно плащане за площ (СЕПП), която се прилага в 8 нови държави-членки, изисква плащанията да бъдат отпуснати за всички площи с ПЗ.

Ето защо настоящото състояние се различава много в различните държави-членки.

2. ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА

Целите на реформата са следните:

- да засили пазарната ориентация и н на сектора;
- да намали колебанията в приходите на земеделските производители;
- да допринесе за по-добро балансиране на пазарната верига на ПЗ,
- да се вземе по-добре под внимание разнообразието на сектора,
- да се засили способността на производителите за по-добро управление на кризите;
- да се намали натиска върху средата;
- да се поощри по-голямата консумация на ПЗ;
- да се гарантира съгласуваност с правилата на СТО, с политиките за развитие и за добросъседст;
- да се засили предсказуемостта и контрола на държавните разходи;
- да се опрости мениджмънта и да се подобри контрола.

¹

Европейска сметна палата – Специален доклад No 8/2006 "Да отгледаш успеха? Ефективността на помощта на ЕС за оперативните програми за производителите на плодове и зеленчуци", приет от Палатата на 28 юни 2006 г.

3. СЦЕНАРИИ И РЕФЕРЕНТНИ ВЪЗМОЖНОСТИ

Целта на реформата е да се опрости и да се уеднакви, колкото е възможно повече, общата организация на пазара на ПЗ по отношение на реформираната ОСП. По-специално, предлаганата реформа премахва всички продуктово свързани помощи, интегрира ПЗ в СЕП (включително правилата за кръстосано спазване), спазва международните ни ангажименти и засилва бюджетната предсказуемост. Следните елементи са част от всички възможности за реформа:

- свобода при отглеждането на култури, произтичаща от отделянето и съпровождащото го кръстосано спазване;
- права заплащания от СЕП от държавите-членки на селскостопанските производители на ПЗ в съответствие с целите и критериите за недискриминация;
- премахване на помощите за обработка и трансфер на финансите, които са спестени по този начин към националните пакети за еднократни плащания;
- мерки за увеличаване на консумацията на ПЗ, най-вече от деца и подрастващи;
- премахване на оттеглянията от ЕС и възстановяванията при износ.

Направена е оценка на две възможности, предлагани от реформата, които се основават на това общо ядро.

1. Възможността за **трансфер**, включваща почти цялостно отдръпване на общите пазарни организации и трансфер на приноса на ЕС за ПООП към втория стълб и националните пакети на СЕП, или към отделни национални пакети. Що се отнася до другите сектори, помощите за тяхната модернизация и организация ще се отпускат чрез политиката за развитие на селските райони. ОП само ще реализират оттеглянията.

2. Възможността за **ПООП+**, целяща да направи ОП по-ефективни и по-атрактивни в съответствие с целта на реформата - по-голяма конкурентоспособност на сектора. Законовата рамка ще бъде опростена и ще стане по-гъвкава, чрез разширяване на обхвата □ с нови мерки за управление на кризисните ситуации, увеличен размер на финансиране от ЕС в новите държави-членки и региони, в които групирането на предлагането е ниско, минимум от 20 % от оперативните фондове отделени за мерки за околната среда, засилване на мониторинга и ефикасността на ОП и възможността държавите-членки да очертават свои национални стратегии. Няколко от промените следват препоръките, направени от Европейската сметна палата в специалния □ доклад „Да отгледаш успеха? Ефективността на подкрепата на ЕС за организациите на производителите”.

В допълнение към тези възможности бе разгледано положението при запазване на статуквото.

4. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОТ РЕФОРМАТА

Оценката на въздействието включи широки обществени консултации. Повечето организации, които се отзоваха, искат трайно подпомагане на ОП. Освен това по-добро насърчаване на консумацията на ПЗ се смята за необходимо. Относно отделянето на помощите, мненията се различават в зависимост от продукта. Някои от участниците смятат, че това е правилният отговор на проблемите при управлението и различното третиране, съществуващо в момента.

Количественото измерване на въздействието на различните възможности, предлагани от реформата, е ограничено поради голямото разнообразие в сектора, незавършеност или липса на сравнимост на съществуващите данни, както и липса на моделиращи инструменти, които биха могли да представляват обмисляните промени. При тези обстоятелства анализът на въздействието трябва да остане предимно качествен, като се имат предвид политическите и икономически цели на реформата.

Що се отнася до възможността за *трансфер*, са идентифицирани няколко трудности – проблемът за включването на нови операции на този етап от развитие на програмите за селските райони, задължителното национално съфинансиране и неравномерното разпределение на помощите в момента (отразяващо неравномерното групиране на предлагането в ОП) между държавите-членки, които биха останали. Следователно тази възможност беше отхвърлена.

Оставащата възможност е тази за реформа на *ОП+*, която трябва да помогне да се постигнат идентифицираните цели. Въздействието от предлаганата реформа е описано по-долу.

4.1. Икономическо въздействие

1. Култивирани площи: Земя, върху която се отглеждат ПЗ (и картофи за директна консумация), може да кандидатства по схемата за еднократни плащания, както при СЕПП, и трябва да доведе до увеличаване на броя на производителите на ПЗ.

Отделянето на помощите за ПЗ, насочени към обработката, ще даде възможност на производството да се адаптира към пазарните реалности, като позволи преминаването към други култури. Това ще позволи на производителите, които не са членки на ОП, също да развиват такова производство.

2. Доставка на суровини за обработващата индустрия: За домати, действащата система на подпомагане не гарантира стабилност на предлагането. Направеният анализ въз основа на данни от FADN (Система за земеделска счетоводна информация) не води до заключението, че отделянето на финансирането ще накара съществен брой от производителите да се откажат от сектора за обработка на домати. Оценките сочат също, че разширяването на отделянето чрез обхващане на индустриалните домати би спомогнало за възстановяването на равнопоставеност между ПЗ. За останалите продукти, които подлежат на обработка, отделянето не създава риск от съществено намаляване в предлагането за обработващата индустрия.

3. Цени, заплащани на производителите, и приходи на производителите:

По-силната роля на ОП трябва да доведе до по-добър баланс между различните субекти в сектора и по-балансирано разпределение на добавената стойност. Въздействието върху пазарните ниши за продажба на продуктите на Общността и върху цените, получени от производителите, трябва да бъде положително, без да води до увеличение на цените за потребителите.

Децентрализираното управление на кризите, осъществявано от организациите на производителите, трябва да допринесе за подобен резултат, особено поради възможността за добре съгласувани действия.

Други елементи ще изиграят положителна роля : предвидимият спад в разходите за производствени фактори и цялостното подобряване на продуктивността, произтичащо от свободата на избора, оставен на производителите.

Помощите за кехлибарената кутия не са надеждни в по-дългосрочен план. Отделянето ще допринесе за осигуряване на по-голяма стабилност в приходите на производителите.

4. Конкурентоспособност: Поощряването на членството в ОП чрез увеличаване на размера на финансиране от ЕС в новите държави-членки и в регионите, в които организационните нива са ниски, следва да направи ПО по-атрактивни и да доведе до увеличаване на групирането на предлагането, особено на пресни продукти. Това следва да направи тези продукти в по-конкурентоспособни и да засили позициите на производителите спрямо веригите за търговия на дребно и евтините магазини.

Премахването на контрола, свързан с плащането на помощите за обработка, трябва да доведе до намаляване на разходите за управление и подобряване на конкурентоспособността на сектора.

Премахването на възстановяванията при износ не трябва да има съществен ефект върху износа в ЕС.

5. Потребление: По отношение на потреблението, предложението за увеличаване на финансовия принос на ЕС в дейностите във връзка с насърчаването, целящи увеличаването на консумацията на ПЗ от децата, трябва да допринесе за по-добро и по-балансирано хранене, както и за по-здравословни навици на хранене.

Развитието на организациите на производителите трябва да доведе до подобряване на качеството на продуктите, произвеждани в сектора.

6. Предсказуемост на бюджета: Прехвърлянето на сумите за обработени ПЗ към пакетите за еднократни плащания слага край на съществуващата бюджетна несигурност в подпомагането на ЕС за ПЗ дотолкова, доколкото това касае около половината разходи. Опитът от последните години показва, че разходите на ОП се увеличават средно с 50 милиона EUR годишно. Реформите от 2000 г. и 2003 г. допринесоха за подобряване на привлекателността на ОП и в резултат на това, за продължаване на тази тенденция. Целта на реформата е да се продължи подобряването на атрактивността на ОП. Развитието на нови ОП е постепенно и затова не се очаква значителен скок на разходите, а по-скоро се очаква

продължаване на настоящата тенденция. Предлагащото засилване на позициите на ОП очевидно изисква някакво допълнително финансиране в сравнение с настоящото положение. Въпреки всичко, това увеличение ще остане в определени граници, тъй като основните правила няма да се променят (ръст на финансиране от ЕС за оперативните програми на ОП се ограничава до 50 % или 60 % в зависимост от конкретните условия и не може да превишава 4,1 % от стойността на пазарната продукция). Формулираната хипотеза е, че общият бюджетен ефект ще бъде като цяло неутрален поради премахването на възстановяванията при износ и оттеглянията от пазара.

4.2. Регионално въздействие

Въздействието от отделянето е много различено, не само за различните продукти, но и за различните региони. В един и същ регион съществуват разлики в цените, заплащани на производителите от промишлеността. Ето защо е трудно да се направят окончателни изводи. Трябва да не забравяме, че повечето от регионите, в които е разположена обработващата индустрия, са региони на припокриване.

Освен въздействието на предлаганите законодателни промени, нарастващата концентрация на купувачи/търговци на дребно, стагнацията в потреблението, увеличаването на вноса, затрудненията, изпитвани на экспортните пазари, засилването на позициите на определени производители на пазара, вече оказват последствия за структурата на производството.

Подобреното групиране на доставките в новите държави-членки и в определени други региони трябва да подпомогне поддържането на производството в тези области, тъй като това би довело до устойчиво производство на ПЗ.

4.3. Социално въздействие

Отделянето ще гарантира част от приходите на производителите на ПЗ, които се възползват от СЕП. По този начин това ще допринесе за социалната стабилност на засегнатите региони, като се даде възможност за поддържане на нивото на свързаните дейностив сектора, като това ще окаже влияние върху заетостта.

Отделянето на подкрепата за производителите на плодове и зеленчуци трябва да доведе до по-малко интензивни производствени методи и по-устойчиво производство, базирано върху нуждите на пазара, особено за плодовете и зеленчуците, предназначени за обработка. Като цяло е трудно да се направи оценка на реалния ефект върху заетостта, но се счита, че общо взето, ефектът може да е положителен в един по-конкурентоспособен сектор в резултат на реформата.

Това, че продължаващото 100% финансиране от ЕС на оттеглянията от ПЗ ще се разпределя свободно върху най-лишените в ЕС, е мярка, която има ясно положително социално въздействие.

4.4. Въздействие върху околната среда

Задължителното прилагане на правилата за кръстосано спазване за всички производители на ПЗ, получаващи финансиране по схемата за еднократни плащания, предлаганият минимум от 20 %разходи за мерки за опазване на околната среда във всяка оперативна програма и увеличението на 60 % на размера на съфинансиране от оперативните фондове на Съюза за органичните производства, осъществявани в рамките на оперативните програми, ще имат положителен ефект върху околната среда.

Предложението за държавите-членки да изработят национални стратегии за ОПОперативни програми, което целеше по-добро програмиране на разходите, за да се постигне по-голяма ефективност на схемата, ще има положителен ефект по отношение на мерките за околната среда, които ще са част от тази национална стратегия.

Развитието на организациите на производителите и подобряването на финансовото положение на производителите трябва да окажат влияние върху инвестициите, опазващи околната среда и усъвършенстването на качеството.

Като общ резултат се очаква, че секторът на ПЗ ще подобрява своя принос в защитата и съхраняването на околната среда и последиците от предприетите действия ще могат да се преценят и оценят по-добре.

4.5. Опростяване

Налице е административно облекчаване, което е резултат от премахването на помощите за обработка и възстановяванията при износ.

В усилията си да подобри привлекателността на ОП, реформата предлага опростяване и по-голяма гъвкавост.

Създаването на национални стратегии трябва да представлява съществено облекчение за организираниите производители.

Комисията твърдо се ангажира с опростяването на стандартите за търговия. Общите правила обаче трябва да съществуват, за да гарантират гладкото функциониране на единния пазар и спазването на международните ангажименти на ЕС. Комисията разглежда най-добрия начин за напредък, като едновременно с това взема под внимание всички тези елементи.

Опростяването дава възможност за по-лесно предприемане на действия и подпомага подходящия мониторинг.

5. ОБОБЩЕНИЕ НА ПРЕДИМСТВАТА И НЕДОСТАТЪЦИТЕ

Избраната възможност е комбинация от подобрения и облекчения, които следва да позволят по-добрата пазарна ориентация на сектора. Това ще допринесе също за по-добрия баланс на пазарните сили, ценообразуването и в края на краищата, на приходите на производителите. С новите инструменти за управление на кризите, предлаганата реформа ще спомогне за намаляването на колебанията в приходите на фермерите. Ще бъде постигната също и по-голяма съвместимост с изпълнението на задълженията към СТО и международните ангажименти на ЕС. Производителите на ПЗ, които желаят да получат помощ от ЕС, се задължават да опазват околната среда заради кръстосаното спазване и заради минималния праг от 20 % за разходи за предприемане на мерки за опазване на околната среда, които се предвиждат за ОП. Специален акцент се поставя върху поощряване на консумацията на ПЗ от младото поколение. Реформата предвижда до известна степен по-голяма бюджетна предвидимост чрез отделяне на съществуващата помощ за обработените ПЗ и включването на съответните суми в пакетите за еднократни помощи. Накрая, стремежът беше опростяване и по-голяма яснота в целия процес на подготовка на проекта, насочен към по-лесно разбираемо и компактно законодателство, което да бъде по-лесно приложимо.

Единственият недостатък на предложението за реформата, който беше идентифициран от обработващата индустрия, касае възможната липса на доставка на суровини в резултат на отделянето на помощта. Направената оценка и анализи не потвърждават подобна последица.

6. ПРОСЛЕДЯВАНЕ И ОЦЕНКА

Оценката на организациите на производителите, планирана за 2009 г. в рамките на периодичното оценяване на ОСП, ще осигури възможност за преразглеждане на конкретната държавна помощ за групиране на предлагането на пазара на ПЗ. Комисията ще представи също доклад пред Европейския парламент и Съвета на Европа най-късно до 31 декември 2013 г. относно изпълнението на законодателството, свързано с организациите на производителите, оперативните фондове и програми.

7. ИЗВОД

Анализът на въздействието достига до извода, че възможността „ПО+“ събира в себе си максимален брой предимства. Тя гарантира:

- включването на производителите на ПЗ (и картофите за директна консумация) и областите в СЕП;
- поддържането на ОП и превръщането им в по-привлекателни.

Ще се постигнат основните цели за:

- подобрена конкурентоспособност;
- групиране на предлагането;
- стабилност на приходите на земеделските производители;
- осигуряване на управление на кризите;
- повишено потребление;
- опазване на околната среда;
- подобро съответствие с правилата на СТО;
- бюджетна предвидимост и
- опростяване.