

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 8/2006

Rosnący sukces?

**Skuteczność wsparcia programów operacyjnych na rzecz producentów
owoców i warzyw udzielanego przez Unię Europejską
wraz z odpowiedziami Komisji**

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2006/C 282/02)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
STRESZCZENIE	I–XI	33
WSTĘP	1–18	34
Cele programu pomocy: dostosowanie do zmieniającej się sytuacji rynkowej	1–3	34
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4–8	34
Organizacje producentów	9–12	35
Wsparcie programów operacyjnych	13–18	35
CZĘŚĆ I: SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW OPERACYJNYCH	19–63	38
Czy system pomocy został wdrożony w sposób mogący zapewnić skuteczność programów operacyjnych?	20–49	38
Kontrole Komisji sprawdzające, czy państwa członkowskie przyznają pomoc UE zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami	20–23	38
Wdrożenie systemu pomocy przez państwa członkowskie	24–49	38
Czy działania sfinansowane w ramach programów operacyjnych były skuteczne?	50–59	43
Ocena programów operacyjnych przez organizacje producentów (sprawozdania końcowe)	51–52	43
Wybrane działania podejmowane w ramach programów operacyjnych	53–59	44
Wnioski dotyczące skuteczności programów operacyjnych	60–63	45
CZĘŚĆ II: POSTĘPY ORGANIZACJI PRODUCENTÓW	64–86	46
Czy organizacje producentów poczyniły postępy w osiągnięciu celów określonych w systemie pomocy?	65–86	46
Badana próba organizacji producentów	66–68	46
Dane Komisji dotyczące organizacji producentów	69–86	47
WNIOSKI	87–93	49
Skuteczność programów operacyjnych	87–90	49
Postępy organizacji producentów	91–93	50
ZALECENIA	94–100	50
Uprościć wsparcie programów operacyjnych i zwiększyć jego skuteczność	95–96	50
Lepiej ukierunkować politykę w celu osiągnięcia ogólnych celów koncentracji i dostosowania	97–98	51
Przeanalizować politykę wspierania organizacji producentów	99–100	51
Załącznik: Kryteria kontroli pozwalające na zatwierdzenie skutecznych programów operacyjnych		52
Odpowiedzi Komisji		53

STRESZCZENIE

I. W 1996 r. wprowadzono nową politykę, która miała wspierać producentów owoców i warzyw w przystosowaniu się do zmieniającej się sytuacji rynkowej. Pomoc ta obejmowała pokrycie 50 % kosztów działań podejmowanych przez producentów w ramach „programów operacyjnych”, które miały na celu m.in. poprawę jakości produktów, obniżenie kosztów produkcji oraz poprawę praktyk przyjaznych dla środowiska. Pomoc ta jest skierowana jedynie do grup producentów, którzy zbiorowo wprowadzają na rynek swoje produkty za pośrednictwem „organizacji producentów”. Państwa członkowskie odpowiadają za zatwierdzenie programów operacyjnych i wypłatę pomocy. W 2004 r. pomoc ta wyniosła 500 mln euro.

II. Trybunał skontrolował skuteczność systemu pomocy przede wszystkim na podstawie wybranych 30 programów operacyjnych w ośmiu państwach członkowskich oraz przeglądu danych Komisji.

III. Państwa członkowskie podejmowały decyzje o zatwierdzeniu programów operacyjnych w oparciu o charakter planowanych wydatków, nie biorąc wszelako pod uwagę potencjalnej skuteczności proponowanych działań. Elementy programowe określone w rozporządzeniach stosowano teoretycznie, przy znacznych nakładach finansowych i braku realnych korzyści. Kryteria kwalifikowalności wydatków nie były jasne, co wywoływało niepewność.

IV. Komisja kontroluje kwalifikowalność wydatków realizowanych w ramach programów operacyjnych, ale nie sprawdziła, czy procedury państw członkowskich dotyczące zatwierdzania programów operacyjnych mogły zapewnić skuteczność wydatków. Komisja nie sprawdziła skuteczności programów operacyjnych ani nie oceniła prowadzonej polityki.

V. Ogólnie programy operacyjne przyczyniły się do postępów poczynionych w osiągnięciu celów ujętych w rozporządzeniu Rady. Niemal połowa ze sfinansowanych działań odzwierciedlała znaczny postęp organizacji producentów w osiągnięciu przynajmniej jednego z 11 celów w stosunku do sytuacji początkowej tych organizacji, co świadczy o ich skuteczności. Jednakże skuteczność większości działań była niska, jako że działania te nie przyczyniły się do znaczących postępów w stosunku do sytuacji początkowej organizacji producentów.

VI. Organizacje producentów wybrane do kontroli poczyniły postępy w osiągnięciu większości celów wyznaczonych w ramach tej polityki. Komisja jednakże nie dysponuje żadnymi informacjami o osiągnięciu tych celów na poziomie europejskim z dwoma wyjątkami: w zakresie wycofania z rynku nadwyżek produkcji, które uległy zmniejszeniu, oraz koncentracji podaży.

VII. Przy obecnej tendencji cel Komisji dotyczący koncentracji 60 % podaży w organizacjach producentów do 2013 r. nie zostanie osiągnięty. Organizacje producentów odpowiadają jedynie za około jedną trzecią unijnej produkcji owoców i warzyw, zaś ich produkcja kształtuje się poniżej wyników całego sektora.

VIII. Trybunał zaleca, aby Komisja przeanalizowała zalety alternatywnych podejść w celu uproszczenia systemu i obniżenia jego kosztów oraz poprawy skuteczności udzielanej pomocy. Komisja powinna rozważyć, czy cel ten nie zostałby najlepiej osiągnięty poprzez ujednoczenie procedur systemu oraz kwalifikowalności wydatków z działaniami inwestycyjnymi podejmowanymi w obszarze rozwoju obszarów wiejskich.

IX. Niezależnie od przyjętego podejścia, Komisja powinna poprawić kontrolę skuteczności pomocy i przeprowadzić zaplanowaną na 2009 r. ocenę, aby ustalić przyczyny relatywnego braku postępów organizacji producentów, w szczególności w tych państwach członkowskich, w których sektor owoców i warzyw ma największy udział w całości produkcji rolnej.

X. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej oceny okaże się, że organizacje producentów w skuteczny sposób wzmacniają pozycję producentów w tych państwach członkowskich, należy wyraźniej ukierunkować prowadzoną politykę na ten cel.

XI. Z drugiej zaś strony, jeżeli Komisja nie będzie w stanie wykazać, że koncentracja podaży w organizacjach producentów przynosi realne korzyści, powinna ona zweryfikować ten mechanizm wspierania unijnego sektora owoców i warzyw.

WSTĘP

Cele programu pomocy: dostosowanie do zmieniającej się sytuacji rynkowej

1. W obliczu zmian zachodzących na rynku owoców i warzyw w latach 90., wymagającym zróżnicowanych produktów i zwiększonej gwarancji jakości oraz przestrzegania norm ochrony środowiska, UE wprowadziła nowy system pomagający producentom dostosować się do tych potrzeb. Chodzi o opisaną poniżej wsparcie „programów operacyjnych”. Jednocześnie ograniczono środki finansowe przeznaczone na rekompensatę z tytułu wycofania (1), zachęcając dalej producentów UE do produkowania zgodnie z zapotrzebowaniem rynku.

2. Sytuacja rynkowa też uległa zmianie wraz z coraz wyraźniejszą dominacją kilku dużych grup zajmujących się sprzedażą detaliczną i dystrybucją. W tej sytuacji UE wzmocniła swoją politykę, którą prowadziła od 1960 r., zachęcając do tworzenia grup producentów, znanych jako „organizacje producentów”, dążąc do ekonomii skali i silniejszej obecności na rynku.

3. Zachęcano do takiego skupiania podaży (lub „koncentracji”) poprzez uzależnienie nowego wsparcia programów operacyjnych od członkostwa w organizacji producentów. Producenci owoców i warzyw nienależący do organizacji producentów nie kwalifikowali się do pomocy UE. Stanowiło to zachętę dla producentów do tworzenia organizacji producentów lub przyłączenia się do nich. Jednocześnie UE ustanowiła surowsze wymagania, które powinny zostać spełnione przez organizacje producentów, aby zapewnić ich skuteczność w koncentracji podaży.

Ramka 1

„Inteligentna pomoc” zachwyciła dyrektora skontrolowanej przez nas organizacji producentów owoców i warzyw. UE przestała wypłacać rekompensaty producentom za niszczenie nadwyżki owoców i warzyw, których nikt nie chce kupować. Obecnie UE wspiera finansowo działania podejmowane przez producentów na dostosowanie ich produkcji do ilości i jakości, na jakie jest zapotrzebowanie.

Ramka 2

„Rosnący sukces”: pomoc jest związana z obrotami, więc wraz ze wzrostem produkcji organizacje producentów otrzymują więcej pomocy na pokrycie kosztów dostosowania. Ten sukces powinien zachęcać większą liczbę producentów do tworzenia organizacji producentów lub przyłączenia się do nich, w wyniku czego uzyskają silniejszą pozycję przetargową i wyższe obroty, a w konsekwencji większą pomoc na dalsze dostosowanie...

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4. Trybunał ogłosił wyniki swojej poprzedniej kontroli dotyczącej pomocy w sektorze owoców i warzyw w sprawozdaniu rocznym za rok 2000 (2). Do tamtego czasu zakończono niewiele programów operacyjnych, więc długoterminowa skuteczność pomocy nie była widoczna. Pomimo to w sprawozdaniu wskazano nieprawidłowości w zarządzaniu systemem przez państwa członkowskie, które zmniejszyły skuteczność pomocy. Mając powyższe na uwadze, celem obecnej kontroli była ocena skuteczności systemu wsparcia programów operacyjnych.

5. Skuteczność jest zdefiniowana w rozporządzeniu finansowym UE (3) jako „dążenie do osiągnięcia jak najlepszego związku między zaangażowanymi zasobami a osiągniętymi wynikami”. Ponieważ cele systemu wsparcia programów operacyjnych nie są sprecyzowane ani określone ilościowo, w niniejszej kontroli skuteczność uważa się za *czynienie postępów* w osiągnięciu tych celów.

6. W niniejszej kontroli poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- i) czy system pomocy został wdrożony w sposób mogący zapewnić skuteczność programów operacyjnych?
- ii) czy działania sfinansowane w ramach programów operacyjnych były skuteczne?
- iii) czy organizacje producentów poczyniły postępy w osiągnięciu celów określonych w systemie pomocy?

7. Podejście kontrolne obejmowało następujące czynności:

- i) ocenę procedur przyjętych przez Komisję i państwa członkowskie w celu wdrożenia polityki;
- ii) sprawdzenie skuteczności wybranych działań programów operacyjnych; oraz
- iii) zbadanie wybranych organizacji producentów oraz danych Komisji na poziomie unijnym, w dowód postępowania poczynionych przez organizacje producentów w osiągnięciu celów polityki.

8. Kontrola została przeprowadzona w 2005 r. i objęła 30 programów operacyjnych wybranych losowo, zakończonych w 2003 i 2004 r. w ośmiu państwach członkowskich: Grecji, Hiszpanii, Francji, Irlandii, Włoszech, Niderlandach, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie. Z kontroli wyłączono organizacje producentów z nowych państw członkowskich, jako że w momencie przeprowadzania kontroli w państwach tych nie zakończono jeszcze żadnego programu operacyjnego.

(1) Producenci, którzy „wycofują” nadwyżkę owoców i warzyw z rynku, aby utrzymać ceny (zwykle niszcząc produkty), otrzymują rekompensatę z budżetu UE.

(2) Trybunał Obrachunkowy — Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2000 (Dz.U. C 359 z 15.12.2001).

(3) Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1).

Organizacje producentów

9. Organizacja producentów jest grupą producentów, którzy działają wspólnie w celu wzmocnienia swojej pozycji na rynku. Wiele z tych organizacji to spółdzielnie, ale mogą to być także grupy osób fizycznych lub grupy osób prawnych. Zgodnie z warunkami, które powinny być spełnione, a które są określone w rozporządzeniach UE ⁽¹⁾, grupa taka powinna liczyć co najmniej pięciu członków i minimalne obroty powinny wynosić 100 000 euro. Organizacje producentów muszą zapewnić środki umożliwiające magazynowanie, pakowanie i wprowadzenie do obrotu produktów swoich członków. Muszą być w stanie planować i dostosowywać swoją produkcję, promować przyjazne dla środowiska metody uprawy i gospodarkę odpadami.

10. Pomoc na podjęcie działalności jest dostępna przez pięć lat dla nowych organizacji producentów, aby zdążyły się zorganizować i nabyć urządzenia konieczne do spełnienia wymagań UE. Po utworzeniu organizacji producentów państwa członkowskie sprawdzają, czy organizacje te w dalszym ciągu spełniają te wymagania, chociaż na ten cel dalsza pomoc nie jest przewidziana. W zasadzie UE nie pokrywa kosztów administracyjnych, operacyjnych lub produkcyjnych organizacji producentów ⁽²⁾.

11. W 14 państwach członkowskich ⁽³⁾ jest około 1 500 organizacji producentów (wykres 1). Istnieje duża różnorodność w odniesieniu do rozmiaru i charakteru organizacji producentów (wykres 2). W trakcie kontroli Trybunał skontrolował producentów fig w Grecji i producentów grzybów w Irlandii, spółdzielnię owoców cytrusowych w Portugalii i producentów pomidorów w Hiszpanii i w Niderlandach. Niektóre liczyły mniej niż dziesięciu członków, zaś pewna włoska organizacja producentów specjalizująca się w produkcji jabłek liczyła 5 800 członków. Jedna organizacja producentów składała się z 14 przedsiębiorstw, o obrotach średnio 2,6 mln euro każde, inna (spółdzielnia) zrzeszała 800 producentów pracujących w niepełnym wymiarze czasu o średnich obrotach wynoszących zaledwie 600 euro każdy. Średnie obroty unijnej organizacji producentów w 2003 r. kształtowały się na poziomie 9 mln euro oraz organizacje te liczyły średnio ponad 300 członków.

12. Owoce i warzywa są największym sektorem rolnym pod względem wartości produkcji w UE-15. Ma on szczególne znaczenie dla gospodarki rolnej Grecji, Hiszpanii, Włoch i Portugalii, gdzie sektor ten odpowiada za ponad 25 % wartości produkcji rolnej. Produkcja Hiszpanii, Francji i Włoch stanowi 70 % wartości unijnej produkcji owoców i warzyw. Około jedna trzecia produkcji tych krajów została wprowadzona do obrotu w 2004 r. przez organizacje producentów. W Niderlandach, Belgii i Irlandii udział wyprodukowanych owoców i warzyw wprowadzonych do obrotu przez organizacje producentów był znacznie wyższy i kształtował się na poziomie około 80 %, podczas gdy w Grecji wynosił 13 %, a w Portugalii 6 % (wykres 3).

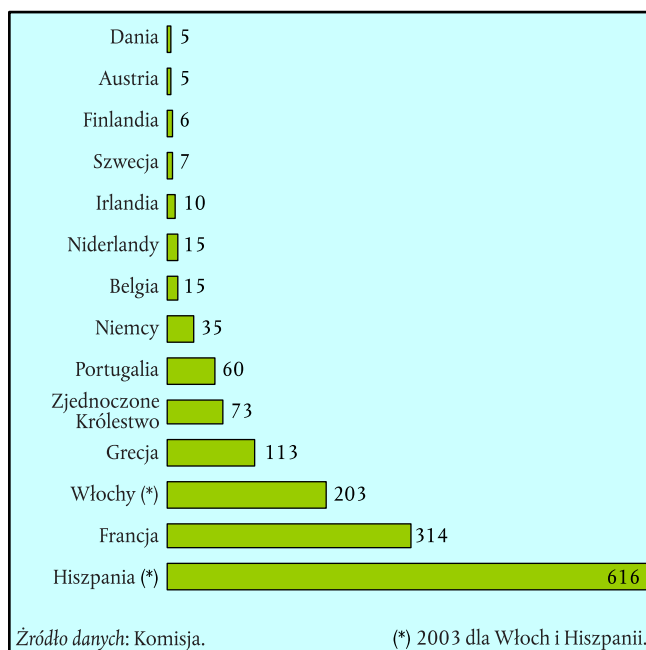
⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2200/96 z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw (Dz.U. L 297 z 21.11.1996, str. 1) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1432/2003 z dnia 11 sierpnia 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 w odniesieniu do warunków uznawania organizacji producentów i wstępnego uznawania grup producentów (Dz.U. L 203 z 12.8.2003, str. 18).

⁽²⁾ Dopuszczalne są pewne wyjątki w programach operacyjnych organizacji producentów. Patrz: pkt 42.

⁽³⁾ W Luksemburgu nie ma organizacji producentów.

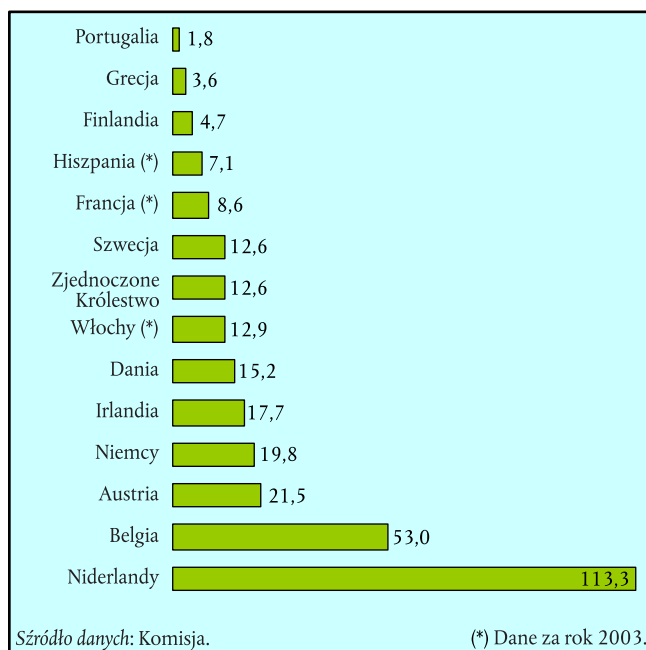
Wykres 1

Liczba organizacji producentów w 2004 r.



Wykres 2

Średnia wartość produktów wprowadzonych do obrotu przez organizację producentów w 2004 r. (w mln euro)

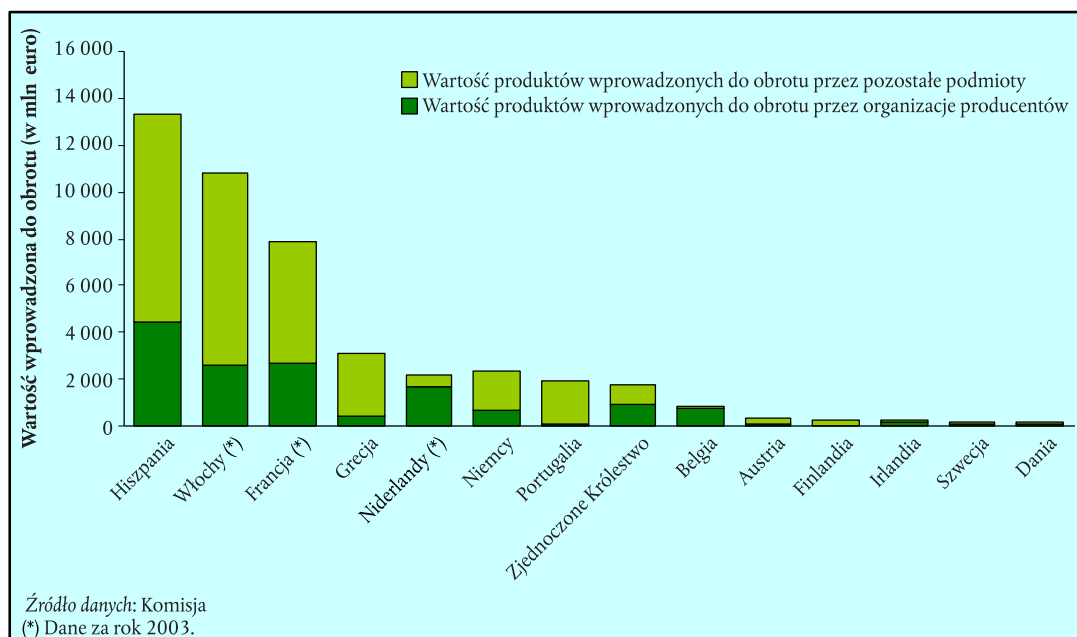


Wsparcie programów operacyjnych

13. Organizacje producentów, które spełniają wymagania określone w pkt 9 mogą ubiegać się o wsparcie „programu operacyjnego”. Jest to program obejmujący działania podejmowane przez organizację producentów w celu dostosowania produkcji jej członków do popytu i wzmocnienia swojej pozycji na rynku (ramka 3). Szczegółowe cele, do których osiągnięcia powinny

Wykres 3

Wartość produktów wprowadzonych do obrotu w 2004 r.



doprowadzić te działania, są określone w rozporządzeniu Rady ⁽¹⁾ (ramka 4). Program jest sporządzany przez organizację producentów i podlega zatwierdzeniu przez państwo członkowskie, które wypłaca pomoc unijną w wysokości 50 % kosztów rocznie poniesionych przez organizację producentów w związku z wdrażaniem programu. Czas trwania programu operacyjnego wynosi od trzech do pięciu lat, a pod koniec tego okresu organizacja producentów może wystąpić z wnioskiem w sprawie nowego programu operacyjnego. Roczny limit tej pomocy kształtuje się na poziomie 4,1 % obrotów organizacji producentów.

14. Ponad 70 % organizacji producentów ma program operacyjny; w 2004 r. kwota pomocy wyniosła 500 mln euro. Stanowi to 3 % obrotu organizacji producentów i ok. 1 % całkowitej wartości unijnej produkcji owoców i warzyw. Pobieranie pomocy ogromnie wzrosło od momentu jej wprowadzenia w 1997 r. przy jednoczesnym zmniejszeniu rekompensat z tytułu wycofywania z rynku nadprodukcji (patrz: wykres 4). Wykres uwzględnia także pomoc na przetwórstwo wypłaconą poprzez organizacje producentów producentom pomidorów i owoców, w oparciu o wielkość produkcji.

Ramka 3**Typowa zawartość programu operacyjnego**

- Zakup urządzeń sortujących i pakujących
- Zatrudnianie pracowników do kontroli jakości i wprowadzania do obrotu
- Inwestycje w urządzenia nawadniające i szklarnie
- Dotacje dla producentów za ponowne nasadzenia drzew owocowych
- Koszt naturalnej kontroli przed szkodnikami i chorobami

Ramka 4**11 celów programów operacyjnych**

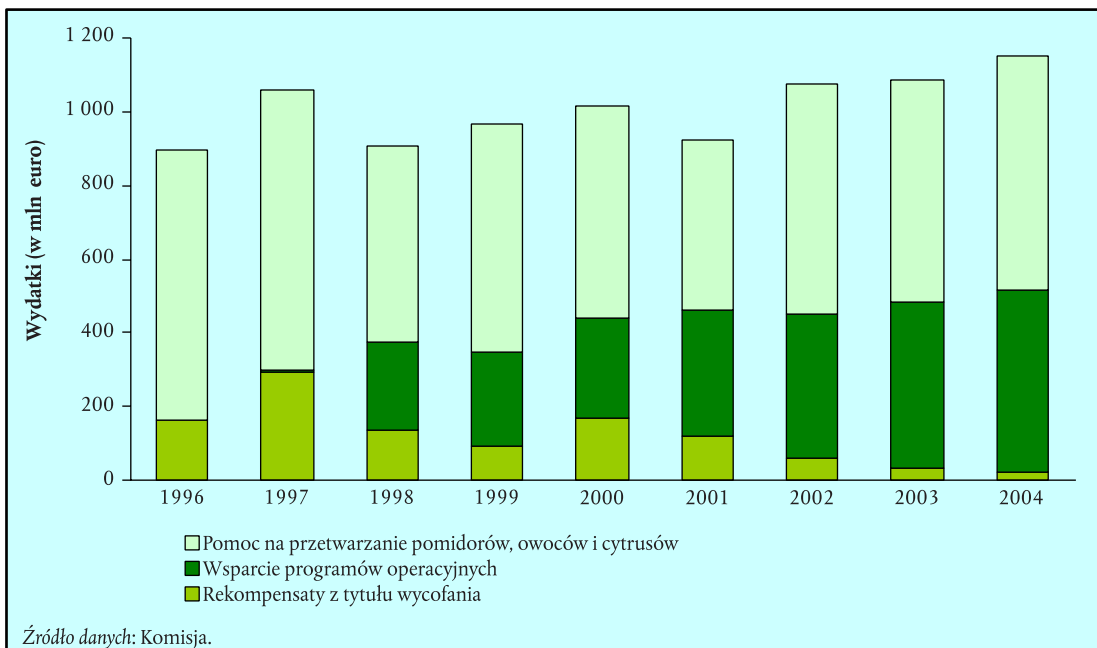
- Zapewnienie, że produkcja jest zaplanowana i dostosowana do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości
- Wspieranie koncentracji podaży i wprowadzania do obrotu produktów wyprodukowanych przez członków organizacji producentów
- Obniżanie kosztów produkcji
- Stabilizacja cen producentów
- Popieranie przyjaznych dla środowiska praktyk uprawnych, technik produkcji i gospodarki odpadami
- Poprawa jakości produktu
- Podwyższanie wartości handlowej produktów
- Wspieranie produktów ukierunkowanych na konsumentów
- Stworzenie linii produktów ekologicznych
- Promocja produkcji zintegrowanej lub innych metod produkcji przyjaznych dla środowiska
- Zmniejszenie wycofywania

15. Wdrożenie systemu pomocy odbywa się na typowej zasadzie podziału zarządzania między państwa członkowskie i Komisję, zgodnie z którą państwa członkowskie działają z poszanowaniem szczegółowych zasad ustanowionych przez Komisję w rozporządzeniu Rady. Państwa członkowskie muszą współpracować z Komisją, aby zapewnić, że pomoc jest udzielana zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami: oszczędności, wydajności i skuteczności.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2200/96.

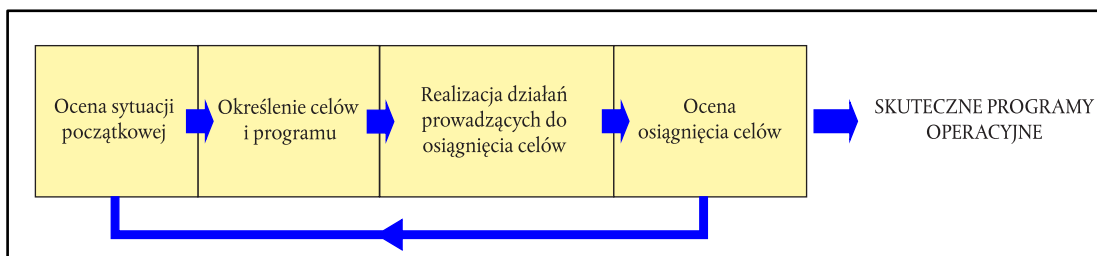
Wykres 4

Główne rodzaje pomocy UE wypłacanej organizacjom producentów owoców i warzyw
1996–2004 (UE-15)



Wykres 5

Model programowania



16. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji ⁽¹⁾ organizacje producentów muszą opisać w projekcie programu operacyjnego:

- swoją sytuację początkową, w szczególności dotyczącą produkcji, wprowadzania do obrotu i wyposażenia,
- cele programu z uwzględnieniem perspektywy rynkowej, oraz
- konkretne środki lub „działania” służące osiągnięciu tych celów.

17. Organizacje producentów mogą występować z propozycjami działań w ramach programów operacyjnych, które odpowiadają ich szczególnej sytuacji, z zastrzeżeniem, że programy te

⁽¹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 411/1997 z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 62 z 4.3.1997, str. 9), zastąpione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1433/2003 z dnia 11 sierpnia 2003 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 w odniesieniu do funduszy operacyjnych, programów operacyjnych i pomocy finansowej (Dz.U. L 203 z 12.8.2003, str. 25).

muszą prowadzić do osiągnięcia kilku celów określonych w rozporządzeniu Rady (patrz: ramka 4). Aby udzielić informacji zwrotnych, na zakończenie programu organizacje producentów mają obowiązek sporządzać dla państwa członkowskiego sprawozdania, zawierające informacje o zakresie, w jakim osiągnięto zakładane cele oraz wnioski, które można wykorzystać przy realizacji kolejnego programu. Wykres 5 ilustruje „model programowania”, który określa kolejne kroki podejmowane przez producentów.

18. W rozporządzeniu Komisji określone są również czynności kontrolne, które państwa członkowskie powinny przeprowadzić w odniesieniu do projektów programów operacyjnych:

- sprawdzić sytuację początkową organizacji producentów i cele programu operacyjnego,
- sprawdzić zgodność celów programu operacyjnego z celami określonymi w rozporządzeniu Rady,

— sprawdzić spójność ekonomiczną i jakość techniczną proponowanego programu operacyjnego oraz rzetelność szacunków.

Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie powinny wówczas zatwierdzić program, zwrócić się z prośbą o wprowadzenie w nim zmian lub go odrzucić.

CZĘŚĆ I: SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

19. Zgodnie z powyższym państwa członkowskie i Komisja dzielą się odpowiedzialnością za zapewnianie skuteczności systemu pomocy, tj. że pomoc jest wykorzystywana do postępów w osiągnięciu 11 celów programów operacyjnych wyznaczonych przez Radę. Ta część sprawozdania poświęcona jest analizie, czy system pomocy był wdrażany przez Komisję i państwa członkowskie w sposób zachęcający do skuteczności, a w szczególności czy „model programowania” działał zgodnie z zamierzeniami. Następnie ocenie zostają poddane programy operacyjne, aby stwierdzić, czy sfinansowane działania przyczyniły się do postępów w osiągnięciu celów programu.

Czy system pomocy został wdrożony w sposób mogący zapewnić skuteczność programów operacyjnych?

Kontrole Komisji sprawdzające, czy państwa członkowskie przyznają pomoc UE zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami

20. Państwa członkowskie zatwierdzają programy operacyjne proponowane przez organizacje producentów, ale to Komisja na mocy Traktatu jest ostatecznie odpowiedzialna za należyte zarządzanie finansami z budżetu UE i nadzoruje państwa członkowskie.

21. W ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń przedstawiciele Komisji udają się do państw członkowskich, aby sprawdzić, czy pomoc została wypłacona zgodnie z zasadami wspólnotowymi. W drodze rozporządzenia Rady powołano też specjalny zespół inspektorów w sektorze owoców i warzyw, którego zadaniem jest m.in. zapewnienie jednolitego stosowania zasad w całej UE. W praktyce są to ci sami urzędnicy, którzy kontrolują wydatki do celów sprawdzania zgodności rozliczeń.

22. W odniesieniu do innych polityk rolnych UE system wsparcia programów operacyjnych wymaga od państw członkowskich większego stopnia samodzielności przy podejmowaniu decyzji o zatwierdzeniu lub odrzuceniu działań proponowanych w programie operacyjnym lub wprowadzeniu w nich zmian. Jednakże od czasu pierwszych kontroli procedur państw członkowskich w 1997 i 1998 r. kontrole Komisji dotyczyły głównie zgodności z kryteriami kwalifikowalności wydatków i nie obejmowały sprawdzenia, czy procedury państw członkowskich dotyczące zatwierdzania i monitorowania programów operacyjnych, o których jest mowa w pkt 18, działają w sposób mogący zapewnić skuteczność programów operacyjnych.

23. W konsekwencji, chociaż Komisja sprawdzała kwalifikowalność pomocy wypłacanej państwom członkowskim do celów sprawdzania zgodności rozliczeń, nie sprawdzała, czy pomocy tej udzielono z zachowaniem zasad należytego zarządzania finansami, a w szczególności, z zachowaniem zasady skuteczności.

Wdrożenie systemu pomocy przez państwa członkowskie

Szczegóły kontroli przeprowadzonej w państwach członkowskich

24. Zważywszy na kluczową rolę państw członkowskich w zatwierdzaniu programów operacyjnych, Trybunał skontrolował procedury stosowane we wszystkich 14 państwach członkowskich (ramka 5). Ponieważ wdrożenie programu jest w niektórych państwach członkowskich zdecentralizowane, skontrolowano także 19 organów administracji regionalnej i lokalnej we Włoszech, Hiszpanii, Francji i Grecji.

25. Rozporządzenie wykonawcze stanowi, że państwa członkowskie powinny przeprowadzać kontrole, nie precyzując jednak w jaki sposób. To daje państwom członkowskim elastyczność w organizowaniu tych kontroli w zależności od sytuacji. W konsekwencji każda administracja wdraża ten system w inny sposób, a poniższe ustalenia nie stosują się jednakowo do wszystkich państw członkowskich ⁽¹⁾.

Ramka 5

Szczegóły kontroli przeprowadzonej w państwach członkowskich

Kontrola procedur państw członkowskich została przeprowadzona na podstawie losowo wybranych 30 programów operacyjnych zakończonych w 2003 i 2004 r. Odwiedzono administracje państw członkowskich odpowiedzialne za zatwierdzanie tych programów i właściwe organizacje producentów.

Liczba wybranych programów operacyjnych			
Hiszpania	11	Portugalia	2
Francja	8	Zjednoczone Królestwo	1
Włochy	4	Niderlandy	1
Grecja	2	Irlandia	1

Wybrane programy operacyjne zostały zatwierdzone przez państwa członkowskie w latach 1998–2001. Aby uzyskać wystarczające dowody i zapewnić, że ustalenia nadal są aktualne, zbadano dokumentację z lat 1998–2005 kolejnych 94 programów operacyjnych i 103 sprawozdań oceniających. Dokumentację tą wybrano losowo w kontrolowanych państwach członkowskich.

Procedury stosowane przez pozostałe sześć państw członkowskich skontrolowano w bardziej ograniczonym zakresie, w oparciu o kwestionariusz i kontrolę dokumentów losowo wybranych programów operacyjnych.

⁽¹⁾ Trybunał poinformował państwa członkowskie o dotyczących ustaleniach.

Kryteria oceny wdrożenia modelu programowania

26. W celu przestrzegania wymogu należytego zarządzania finansami państwa członkowskie powinny stosować zasady oszczędności, wydajności i skuteczności przy podejmowaniu decyzji o zatwierdzeniu programu operacyjnego, przyznając w ten sposób pomoc UE.

27. Aby pomoc była skuteczna, każde działanie finansowane w ramach programu powinno być skuteczne: działania powinny przyczynić się do postępów w osiągnięciu jednego lub większej liczby z 11 celów wyznaczonych w rozporządzeniu Rady. W efekcie państwa członkowskie powinny uzależnić swoją decyzję o zatwierdzeniu, odrzuceniu programu operacyjnego lub prośbie o wprowadzenie w nim zmian od tego, czy organizacja producentów wykazała w sposób zadowalający, że proponowane działania mogą doprowadzić do osiągnięcia tych celów.

28. Aby uzasadnić swoją decyzję o przyznaniu pomocy, państwa członkowskie potrzebują szczegółowych informacji od organizacji producentów, dotyczących — w odniesieniu do każdego celu — sytuacji początkowej organizacji producentów i spodziewanego efektu działania (działań).

29. Podążając tym tokiem rozumowania, a także mając na uwadze szczególne wymagania określone w rozporządzeniu (patrz: pkt 16–18), Trybunał przygotował kryteria kontroli (ramka 6), które wykażą, czego należałoby się spodziewać po „dobrym” systemie. Jeżeli kryteria te są spełnione, procedury państw członkowskich najprawdopodobniej zapewniają skuteczność pomocy. Kryteria te można skrótowo ująć w następujący sposób:

— dokumentacja programów operacyjnych powinna zawierać opis sytuacji początkowej organizacji producentów w odniesieniu do każdego celu programu. Cele powinny być zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, trafne i określone w czasie (ang. SMART): *zdefiniowane* — aby nie zachodziły wątpliwości co do celów, które organizacja producentów pragnie zrealizować; *mieralne (i określone w czasie)* — aby ich realizacja mogła być monitorowana; *osiągalne* — poprzez przeprowadzenie działań zaproponowanych w programach; oraz *trafne* — przystające do sytuacji organizacji producentów i perspektyw rynkowych oraz spójne z 11 celami unijnymi. Organizacje producentów powinny wyznaczać cele pośrednie dla każdego celu programu w stosunku do sytuacji początkowej. Z dokumentów powinno wynikać, w jaki sposób proponowane działania przyczynią się do osiągnięcia celów programu. Na końcu programu organizacje producentów powinny sporządzić sprawozdanie, które powinno ukazywać zakres, w jakim osiągnięto zakładane cele w stosunku do sytuacji początkowej oraz celów pośrednich,

— państwa członkowskie powinny zapewnić, że cele programów operacyjnych są zgodne z celami określonymi w rozporządzeniu unijnym oraz że proponowane działania rzeczywiście przyczynią się do postępów w osiągnięciu celów przy umiarkowanych kosztach. Powinny wykorzystać ocenę zawartą w sprawozdaniach końcowych organizacji producentów do monitorowania skuteczności programów operacyjnych i wykorzystać wyciągnięte wnioski do poprawy skuteczności przyszłych programów.

Ramka 6

Metodologia: Niektóre z kryteriów, którymi posługuje się Trybunał przy ocenie wdrażania systemu pomocy przez państwa członkowskie, wykraczają poza wymagania formalne ujęte w rozporządzeniu (patrz: załącznik). Na przykład zgodnie z rozporządzeniem organizacja producentów musi opisać swoją sytuację początkową, a państwo członkowskie następnie sprawdza rzetelność tego opisu. Aby spełnić kryteria kontroli, państwo członkowskie powinno także zapewnić, że opis odnosi się do celów i działań proponowanego programu. W przeciwnym razie opis sytuacji początkowej jest niemal bezcelowy.

Opis sytuacji początkowej nie jest związany z celami programu operacyjnego

30. We wszystkich zbadanych programach operacyjnych z wyjątkiem dwóch znajdowała się część zatytułowana „sytuacja początkowa”, a ponad połowa programów (60 %) spełniała wymóg formalny rozporządzenia podając produkcję, wprowadzenie do obrotu i wyposażenie, nawet jeżeli było to zrobione bardzo skrótowo. Niektóre państwa członkowskie wymagały od organizacji producentów podania ich wyposażenia i urządzeń oraz sporządzenia tabeli produkcji w tonach z podaniem jej wartości, nie wymagając jednakże, aby elementy te były w jakikolwiek sposób związane z celami programów lub działaniami. Inne państwa członkowskie nie wydały żadnych dokładnych instrukcji i przyjmowały opisy o wysokim stopniu uogólnienia, w niektórych przypadkach składające się zaledwie z jednego lub dwóch zdań. Niewiele organizacji producentów opisało swoją sytuację początkową pod kątem środowiska, jakości produktów i kosztów produkcji, gdy tymczasem cele te przyświecały niemal wszystkim programom operacyjnym (patrz: ramka 7). Żadna organizacja producentów nie opisała sytuacji początkowej w odniesieniu do każdego celu swojego programu operacyjnego.

Ramka 7

W Hiszpanii władze regionalne zatwierdziły program operacyjny obejmujący dziesięć działań o łącznym koszcie 770 000 euro. Celem sześciu działań była poprawa jakości produktu, ośmiu — obniżenie kosztów produkcji, a dwóch — poprawa praktyk przyjaznych dla środowiska.

Organizacja producentów wymieniła w opisie **sytuacji początkowej** rodzaje produkowanych owoców oraz obszar, ale nie podała informacji o początkowej jakości owoców, kosztach produkcji ani aspektach związanych z ochroną środowiska.

31. W kilku przypadkach organizacje producentów opisały sytuację początkową w odniesieniu do konkretnych działań, co jest wymogiem obowiązkowym np. w Niderlandach. Było to bliższe spełnieniu kryteriów, ale nie opisywało w wystarczającym stopniu sytuacji początkowej organizacji producentów w odniesieniu do jej celów.

Treść programów operacyjnych nie zawsze była związana z wyznaczonymi celami

32. Kilka państw członkowskich wymagało od organizacji producentów, aby wyraźnie wskazały w swoich programach operacyjnych cele UE związane z każdym działaniem. W tych przypadkach związek między celem i programem jasno wynikał z dokumentacji, co spowodowało, że kontrola państwa członkowskiego, mająca na celu sprawdzenie zgodności celów z celami określonymi w rozporządzeniu, stała się czystą formalnością. Pomimo to wiele organizacji producentów podawało wszelkie cele, które wydawały się odpowiednie do uzasadnienia programu lub konkretnego działania, niezależnie od tego, czy to był ich prawdziwy cel (ramka 8 i 9).

33. We Włoszech i Grecji władze sporządziły szczegółowy wykaz możliwych działań do wyboru dla organizacji producentów oraz każdemu działaniu przypisały wstępnie określony cel. Władze francuskie także przygotowały wykaz możliwych działań, ale pogrupowały je w zależności od ich charakteru, nie zaś celu. W przypadku działań środowiskowych i jakościowych odpowiedni cel zazwyczaj był oczywisty, przy czym niekoniecznie tak było w przypadku „działań związanych z urządzeniami produkcyjnymi”. W konsekwencji na podstawie dokumentacji programu operacyjnego niemożliwe było określenie celów niektórych działań (ramka 10). Władze włoskie, greckie i francuskie nie próbowały sprawdzić celów poszczególnych programów operacyjnych, ponieważ uznały, że zgodność działań z celami UE została ustanowiona przy sporządzaniu krajowego wykazu działań. Jednakże wprowadzane z czasem zmiany w klasyfikacji skutkowały zmianą celów programów operacyjnych dla poszczególnych działań (ramka 11).

Ramka 8

Pewien program operacyjny w Niderlandach obejmował utworzenie elektronicznego systemu wystawiania rachunków z kosztami w wysokości 1 35 000 euro i celem „planowania i dostosowania produkcji do podaży”. Organizacja producentów nie była w stanie wykazać związku między działaniem i wspomnianym celem. Prawdziwy cel — obniżenie kosztów — nie został wspomniany w programie operacyjnym.

Ramka 9

W programie operacyjnym zatwierdzonym przez hiszpańskie władze regionalne organizacja producentów nabyła wózek widłowy za kwotę 25 000 euro. Organizacja producentów nie była w stanie wykazać związku między działaniem i wskazanym celem „zmniejszenia wycofywania”.

Ramka 10

W programie operacyjnym we Francji organizacja producentów określiła działanie, którego koszt wynosił 50 400 euro, jako „świadczenie usług”. 25 % tej kwoty zostało przeznaczone na realizację celu „poprawy jakości” i 25 % na „poprawę praktyk przyjaznych dla środowiska”. Nie udało się nam ustalić, jaki był cel UE związany z pozostałymi kosztami (50 %).

Ramka 11

Zgodnie z krajowymi wytycznymi z 1997 r. projektowi nawadniania we Włoszech nadano cel „poprawy jakości”. W 1999 r. po rewizji wytycznych cel ten zmieniono na „koncentrację podaży”. W 2002 r. po kolejnej rewizji to samo działanie uzyskało cel „obniżenia kosztów”.

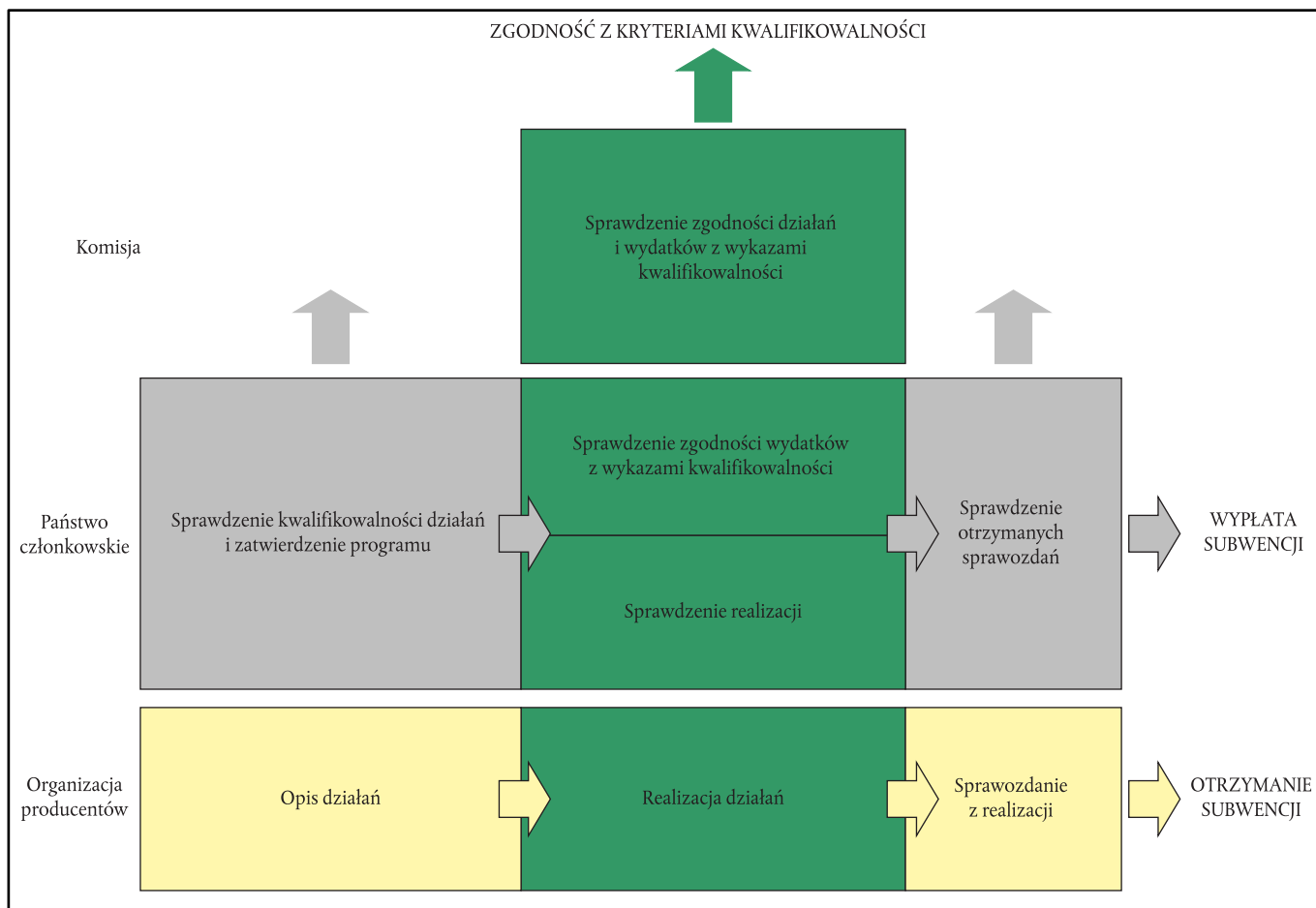
Cele programów operacyjnych nie są ujęte w sposób mierzalny i cele pośrednie nie są ustalone

34. Jedynie władze Zjednoczonego Królestwa formalnie wymagały od organizacji producentów określenia mierzalnych celów programów operacyjnych, chociaż w praktyce nie upewniły się co do faktycznego spełnienia tego wymogu. W Hiszpanii, Włoszech i Niderlandach władze wymagały ujęcia spodziewanych rezultatów dla każdego środka lub działania, ale dotyczyło to bardziej rezultatów — w jaki sposób można wykazać, że działanie zostało zrealizowane — niż osiągnięcia celu. W 10 % skontrolowanych programów operacyjnych organizacje producentów określiły cele szacunkowe co najmniej dla jednego działania tam, gdzie było to oczywiste, jak np. spodziewane obniżenie kosztów, czy liczba hektarów, które miały zostać wykorzystane do produkcji ekologicznej. Dotyczyło to głównie Hiszpanii i Włoch. Poza tym organizacje producentów nie określały celów pośrednich lub wskaźników, które umożliwiłyby monitorowanie realizacji celów.

Sprawozdania oceniające organizacje producentów nie zawierały informacji o osiągnięciu celów

35. Z wyjątkiem kilku przypadków we Francji i Irlandii, w sprawozdaniach końcowych organizacji producentów w państwach członkowskich zawarte były informacje o wdrożeniu programu i rezultatach (co zostało zrobione), ale w żadnym kraju nie wymagano, aby w sprawozdaniach tych znalazła się także informacja o zakresie, w jakim osiągnięto zakładane cele programów operacyjnych. Z tego powodu sprawozdania te okazały się mało przydatne w ocenianiu skuteczności pomocy.

Wykres 6
Podejście subwencyjne



36. Państwa członkowskie w ograniczonym stopniu korzystały z ocen zawartych w sprawozdaniach końcowych ⁽¹⁾ i sprawozdania te traktowano jako kolejny formalny wymóg konieczny do zgodności z rozporządzeniem. W Grecji, Hiszpanii ⁽²⁾ i Portugalii sprawozdania końcowe były po prostu archiwizowane przez agencję płatniczą i nie były analizowane przez władze odpowiedzialne za zatwierdzanie programów operacyjnych.

37. Treść sprawozdań była różnorodna, od poniżej strony ogólnych niepotwierdzonych stwierdzeń w rodzaju „jakość uległa poprawie”, do ponad stustronicowych sprawozdań pełnych szczegółowych faktów i liczb dotyczących wdrożenia programu, działanie po działaniu. Państwa członkowskie nie wymagały, aby

⁽¹⁾ Państwa członkowskie zauważyły, że zgodnie z terminami przyjętymi w rozporządzeniu wykonawczym sprawozdania końcowe napływały po zatwierdzeniu kolejnego programu operacyjnego dla danej organizacji producentów. Chociaż od 1997 r. dokonano kilkukrotnej rewizji rozporządzenia, ta niespójność nie została wyeliminowana. Można by wymagać, aby sprawozdania oceniające były przekazywane wcześniej w ostatnim roku trwania programu, np. jednocześnie z wnioskiem dotyczącym następnego programu.

⁽²⁾ Dotyczy szczególnie krajowej agencji płatniczej.

w sprawozdaniach końcowych znalazł się wspólny zestaw informacji, który umożliwiłby monitorowanie skuteczności programów na poziomie regionalnym i krajowym, a różnorodność sprawozdań uniemożliwiła przeprowadzenie takiej analizy.

Państwa członkowskie nie posługują się kryteriami skuteczności przy zatwierdzaniu programów operacyjnych

38. W praktyce państwa członkowskie zatwierdzały programy w zależności od rodzaju proponowanych wydatków, nie mając zaś na uwadze celów, które program miał osiągnąć. Przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu lub nieudzieleniu zgody na finansowanie danego działania z pomocy UE nie opierano się na takich kryteriach skuteczności jak dodatkowość. Czynniki wymagane szczegółowo w rozporządzeniu, takie jak sytuacja początkowa i cele, jakość techniczna i spójność ekonomiczna programu stały się zbędne i były uwzględniane wyłącznie w wymiarze umożliwiającym wykazanie zgodności z rozporządzeniem.

39. Państwa członkowskie przyjęły natomiast odmienne podejście, skupiając się na zgodności z kryteriami kwalifikowalności i wypłacania subwencji, co zostało przedstawione na wykresie 6.

40. Jest to w znacznym stopniu konsekwencją wprowadzenia zmian do rozporządzenia wykonawczego Komisji poprzez ustanowienie „wykazów kwalifikowalności”, które powinny być przestrzegane przez programy operacyjne od 1999 r. Na wykazach tych wyszczególnione są wydatki, które mogą lub nie zostać zawarte w programach operacyjnych (ramka 12).

Ramka 12

Przykłady kryteriów kwalifikowalności: koszty transportu

Koszty kwalifikujące się:

- inwestycje w środki transportu wyposażone w chłodziwo.

Koszty niekwalifikujące się:

- koszty gromadzenia lub transportu (wewnętrznego lub zewnętrznego),
- inwestycje w środki transportu wykorzystywane do celów obrotu lub dystrybucji.

41. W pierwotnym rozporządzeniu wykonawczym z 1997 r. nie określono szczególnych kryteriów kwalifikowalności, z wyjątkiem wyłączenia administracyjnych i bieżących wydatków organizacji producentów. Wśród państw członkowskich pojawiła się niepewność co do tego, co Komisja przyjmie jako wydatki kwalifikujące się w procesie sprawdzania zgodności rozliczeń; w odpowiedzi na pytania państw członkowskich Komisja wydała szereg wykładni doraźnych.

42. Ponieważ wykładnie te nie miały statusu oficjalnego, Komisja wprowadziła zmiany w przepisach wykonawczych tworząc wykaz niekwalifikujących się operacji i wydatków. Jednocześnie nałożyła na państwa członkowskie obowiązek upewnienia się przed zatwierdzeniem programów operacyjnych co do tego, czy wydatki proponowane w programie operacyjnym nie znajdują się na wykazie. W 2001 r. Komisja dodała wykaz tego, co może być objęte programami operacyjnymi, a w 2003 r. wycofano wykładnie i oba wykazy zostały zweryfikowane. Wykazy kwalifikowalności dopuszczały pewne wyjątki od wyłączenia kosztów produkcyjnych i operacyjnych organizacji producentów, takie jak niektóre rodzaje wynagrodzeń pracowników, opakowania nadające się do ponownego przetworzenia oraz koszty naturalnej kontroli szkodników i chorób.

43. Istnienie tych wykazów kwalifikowalności nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku sprawdzenia sytuacji początkowej organizacji producentów i celów oraz spodziewanej skuteczności proponowanych działań. Jednakże państwa członkowskie, które odmawiają zatwierdzenia proponowanych wydatków, uznanych w rozporządzeniu za kwalifikujące się, muszą być

w stanie uzasadnić swoją decyzję organizacji producentów i mogą spotkać się z konsekwencjami prawnymi. Państwa członkowskie mogą uniknąć konieczności podejmowania tych trudnych decyzji zatwierdzając takie same działania dla wszystkich organizacji producentów, które o nie występują, niezależnie od celów lub sytuacji poszczególnych organizacji (ramka 13).

Ramka 13

Przykład: palety

W dziesięciu z 30 wybranych losowo programach operacyjnych państwa członkowskie zatwierdziły zakup palet, skrzyń i podobnych pojemników do gromadzenia, transportu i magazynowania owoców i warzyw za łączną kwotę w wysokości 1,7 mln euro. Komisja uznaje te wydatki za kwalifikujące się. Cele określone w programie operacyjnym obejmowały:

- stabilizację cen producentów,
- poprawę jakości produktu,
- podwyższanie wartości handlowej produktów,
- obniżenie kosztów produkcji,
- poprawę praktyk przyjaznych dla środowiska,
- koncentrację podaży,
- zmniejszenie wycofywania.

W niektórych przypadkach zakup stanowił krok naprzód w stosunku do sytuacji początkowej w dążeniu do osiągnięcia celu: jedna organizacja producentów zastąpiła drewniane skrzynie bardziej higienicznymi plastikowymi skrzyniami przeznaczonymi do dostarczania produktów producentowi żywności dla dzieci (określono następujący cel: poprawa jakości). W pozostałych przypadkach chodziło o zastąpienie starych, zagubionych lub uszkodzonych skrzyń lub też dokupienie nowych w związku ze zwiększonymi poziomami produkcji, bez wyraźnego związku z podanymi celami.

Współistnienie modelu programowania i podejścia subwencyjnego wpłynęło na zwiększenie stopnia złożoności i wzrost kosztów

44. W rzeczywistości państwa członkowskie chętniej wykorzystywały „podejście subwencyjne” niż podejście programowe, pomimo że nadal wymagane są elementy programowe rozporządzenia. Fakt ten przesadnie skomplikował system pomocy oraz przyczynił się do wzrostu kosztów administracji i kontroli. Wynika to z niejasności wykazów kwalifikowalności, jak i z równoległego istnienia modelu programowania. Przygotowanie programów operacyjnych, sporządzenie rocznych sprawozdań z realizacji oraz ewaluacji na zakończenie programu wymaga znacznych środków ze strony organizacji producentów, jeżeli czynności mają być wykonane prawidłowo. Dotyczy to szczególnie takich państw członkowskich, jak Włochy i Niemcy, które wymagają również składania do zatwierdzenia rocznych szczegółowych programów operacyjnych.

45. Wykazy kwalifikowalności opublikowane w rozporządzeniu nigdy nie będą wystarczająco precyzyjne, aby objąć wszystkie możliwe działania w tak zróżnicowanym i szybko zmieniającym się sektorze i dlatego są sformułowane w sposób ogólny, jak np. „środki na rzecz poprawy jakości”. Naturalnie, rodzą się pytania i wykazy są interpretowane przez państwa członkowskie, czy nawet poszczególne regiony państw członkowskich w różny sposób. Jeszcze po ośmiu latach funkcjonowania systemu, przy sprawdzaniu zgodności rozliczeń przeprowadzonym przez Komisję w 2005 r. w Hiszpanii, Francji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie może nadal być znaleźć przykłady niekwalifikujących się wydatków, w efekcie niekiedy odmiennej od Komisji interpretacji zasad kwalifikowalności.

46. Wobec braku pewności co do kwalifikowalności i związanego z nim ryzyka, kilka administracji państw członkowskich przeprowadza więcej kontroli niż wymaga tego rozporządzenie⁽¹⁾, przy czym niektóre kontrolują wszystkie organizacje producentów kilka razy w ciągu roku. To zwiększa koszty nie tylko po stronie państw członkowskich, ale także organizacji producentów.

47. Ten brak pewności co do kwalifikowalności, koszty administracyjne oraz szeroko zakrojone kontrole działalności organizacji producentów także mogą je zniechęcić do angażowania się w innowacyjne działania, które w końcu mogą okazać się niekwalifikowalne. Sytuacja ta może zachęcić je do podejmowania w programach operacyjnych tylko takich działań, których kwalifikowalność została wyraźnie potwierdzona.

Istnieje ryzyko, że zatwierdzono nieskuteczne działania

48. Niewłaściwe wdrożenie modelu programowania naraziło budżet UE na zwiększone ryzyko braku skuteczności — ryzyko, że zostaną zatwierdzone działania, które nie przyczynią się do postępów w osiągnięciu celów UE.

49. Niektóre państwa członkowskie są zdania, że nie muszą martwić się o skuteczność programów, jako że organizacje producentów będą z zasady podejmowały najlepsze decyzje handlowe w danych okolicznościach. W końcu wszyscy członkowie organizacji producentów muszą w 50 % współfinansować koszty programu. Jednakże w skontrolowanych przypadkach wykazano, że niektóre organizacje producentów wykorzystują subwencje na pokrycie kosztów swojej aktualnej działalności, co nie stanowi żadnego kroku naprzód w stosunku do ich sytuacji początkowej. Chociaż może to być zasadne handlowo dla organizacji producentów, w szczególności w sytuacji zaostrej konkurencji, nie przyczynia się to do osiągnięcia celów unijnego systemu pomocy. Przykład hiszpański (ramka 14) wskazuje włączenie kosztów, które nie są „działaniami” lub „środkami” prowadzącymi do

osiągnięcia celów programu operacyjnego, ale są normalnymi kosztami ponoszonymi przez każdego producenta owoców i warzyw. Chociaż uwzględnienie w programach operacyjnych tak wysokiej proporcji wydatków na opakowania nadające się do ponownego przetworzenia nie jest typowe⁽²⁾, państwa członkowskie zatwierdziły znaczne kwoty wydatków na ten cel. W dziesięciu programach operacyjnych spośród 30 objętych kontrolą Trybunału na opakowania przeznaczone do ponownego wykorzystania lub przetworzenia przeznaczono łącznie 4,9 mln euro.

Ramka 14

Przykład: hiszpańskie władze regionalne zatwierdziły program operacyjny znajdujący się w badanej próbie, który przeznaczał 2,7 mln euro na pudła kartonowe nadające się do ponownego przetworzenia. Kwota ta stanowiła 83 % budżetu całego programu na lata 2000–2003. W 2001 r. władze te zatwierdziły zmiany do programu, zgodnie z którymi usunięto planowane inwestycje w szklarnie i nawadnianie i zwiększono budżet na pudła nadające się do ponownego przetworzenia do 98 % całkowitej kwoty. Jedynym innym „działaniem” była pensja dla technika.

Czy działania sfinansowane w ramach programów operacyjnych były skuteczne?

50. W poprzedniej części sprawozdania wykazano, że podejście państw członkowskich przy zatwierdzaniu programów operacyjnych może pociągnąć za sobą ryzyko, że finansowane działania mogą nie być skuteczne. W tej części dokonana zostaje ocena tego, czy działania zrealizowane przez organizacje producentów były skuteczne, prowadząc do osiągnięcia celów programu operacyjnego.

Ocena programów operacyjnych przez organizacje producentów (sprawozdania końcowe)

51. Najistotniejszym źródłem informacji dotyczącym skuteczności programów operacyjnych powinny być sprawozdania końcowe sporządzone przez organizacje producentów na zakończenie każdego programu. Zgodnie z rozporządzeniem sprawozdania te powinny wykazywać zakres, w jakim osiągnięto cele programu operacyjnego. W żadnym ze skontrolowanych 142 sprawozdań końcowych nie było pełnej oceny zakresu, w jakim osiągnięto cele programu operacyjnego. Zgodność z tym wymogiem rozporządzenia nie była sprawdzana w trakcie prowadzonych przez Komisję kontroli procedur państw członkowskich.

⁽²⁾ W procesie sprawdzania zgodności rozliczeń Komisja uznała te wydatki za niekwalifikowalne na podstawie tego, że program nie miał kilku celów, jak wymaga tego rozporządzenie. W 2002 r. władze hiszpańskie ograniczyły wydatki na opakowania nadające się do ponownego przetworzenia do maksimum 35 % każdego programu operacyjnego, aby zapewnić równe traktowanie wszystkich hiszpańskich organizacji producentów.

⁽¹⁾ Coroczne kontrole obejmujące przynajmniej 20 % organizacji producentów i 30 % wydatków.

52. To stracona szansa dla Komisji, która ma za zadanie monitorować osiągnięcie celów polityki na mocy rozporządzenia finansowego UE. Gdyby w sprawozdaniach końcowych znajdowały się wymagane oceny, możliwe byłoby przeprowadzenie analizy próby sprawozdań i wyciągnięcie wniosków dotyczących tego, czy cele programów operacyjnych zostały osiągnięte. Posługując się kilkoma dobrze dobranymi wskaźnikami efektywności wymaganymi od wszystkich organizacji producentów, te sprawozdania końcowe mogłyby wskazywać długoterminową tendencję obrazującą postęp w osiąganiu celów, takich jak poprawa jakości, obniżenie kosztów, produkcja ekologiczna i poprawa praktyk przyjaznych dla środowiska.

Wybrane działania podejmowane w ramach programów operacyjnych

53. Aby sprawdzić, czy działania podejmowane w ramach programów operacyjnych były skuteczne, Trybunał wybrał losowo 104 działania z 30 programów operacyjnych organizacji producentów zakończonych w 2003 lub 2004 r. (ramka 5). Zwrócono się do organizacji producentów z prośbą o wykazanie wpływu wybranych działań w kontekście osiągania celów programu operacyjnego. Niektóre działania miały więcej niż jeden cel, co dało w sumie 265 przeanalizowanych przypadków.

54. Jedynie w 30 % organizacje producentów były w stanie pewnie wykazać, że działania pozwoliły na zbliżenie się do założonego celu (wykres 7). W kolejnych 41 % przypadków, pomimo że nie było bezpośrednich dowodów, na podstawie logicznego rozumowania można było wyciągnąć pozytywne wnioski (patrz: ramka 15). Pomimo to, zgodnie z pkt 58, w wielu przypadkach poczyniony postęp miał wyłącznie marginalny charakter.

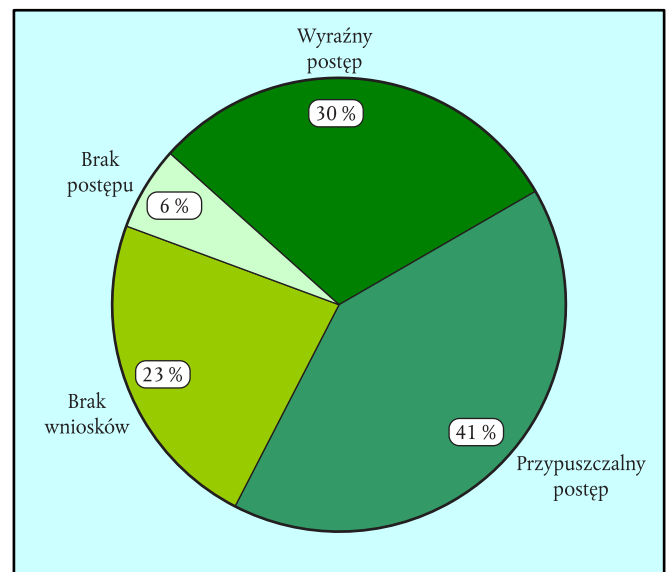
Ramka 15

Przykład „prawdopodobnego postępu”: Organizacja producentów w Portugalii kupiła ciężarówkę chłodnią, aby zapobiec pogarszaniu się jakości owoców w czasie transportu. Organizacja ta nie dysponowała dowodami poprawy jakości, ale pokazano nam sprzęt i wyjaśniono proces chłodzenia. Na tej podstawie wyciągnięto wniosek, że jakość prawdopodobnie uległa poprawie.

55. Niemal w jednej czwartej przypadków Trybunał nie był w stanie wywnioskować, czy postęp miał miejsce. W większości przypadków nie było to możliwe, ponieważ zakładany cel był sformułowany w tak ogólny sposób, że udowodnienie, że nie było żadnego wpływu, nie było możliwe. Dotyczyło to w szczególności celów dotyczących zmniejszenia wycofywania z rynku, koncentracji podaży oraz stabilizacji cen producenta (patrz: wykres 8). Na przykład, koncentracja podaży i wprowadzanie do obrotu produktów swoich członków jest *raison d'être* organizacji producentów. W konsekwencji wszystkie podejmowane działania w jakiś sposób przyczyniają się do osiągania tego celu, jakkolwiek pośrednio.

Wykres 7

Wybrane działania: wpływ na osiągnięcie celów UE



56. W 6 % przypadków brak jakichkolwiek postępów był wyraźny (wykres 7). W kilku takich przypadkach działanie zakończyło się niepowodzeniem: jedna organizacja producentów rozpoczęła działanie w ramach programu operacyjnego np. w zakresie produkcji ekologicznej, ale zaprzestała realizacji projektu. W pozostałych przypadkach przyczyny braku postępów wynikały z nieodpowiedniego przypisania celów do działań, czy to przez nieporozumienie (kilka organizacji producentów pojęło cel „wspieranie produktów ukierunkowanych na konsumentów” jako promocję dla klientów) lub z nieprzestrzegania krajowej klasyfikacji (patrz: pkt 33).

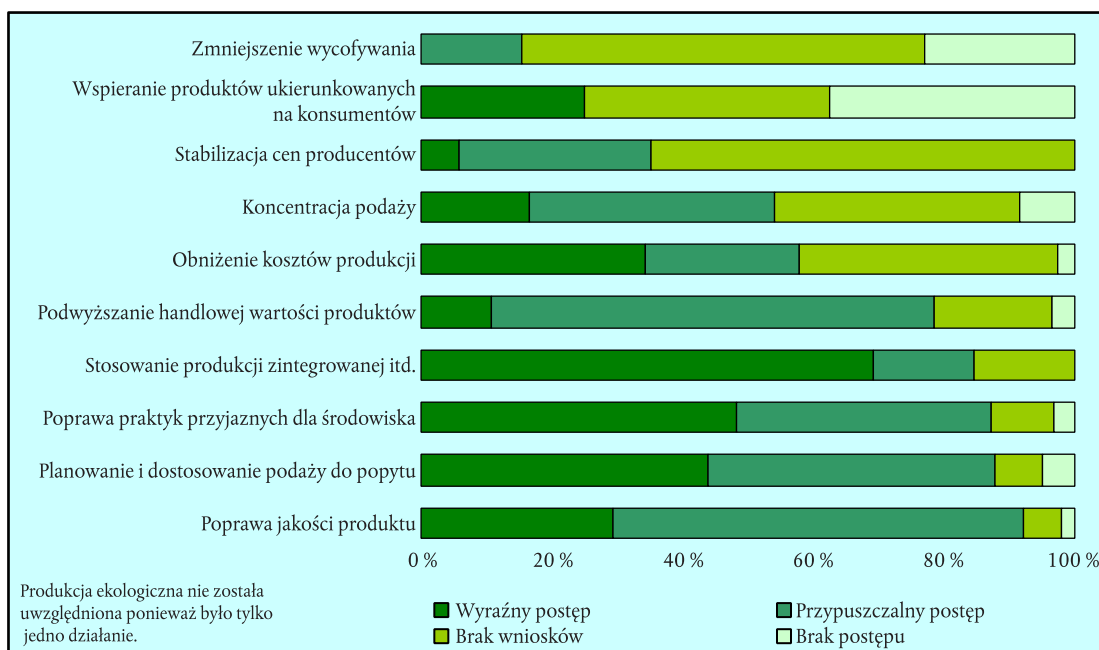
Niska skuteczność działań

57. Przedstawione powyżej wyniki badania próby wskazują jedynie na istnienie dowodów postępu, ale nie zakresu, w jakim ten postęp się dokonał. Chociaż wiele działań w badanej próbie przyczyniło się do wyraźnego zbliżenia organizacji producentów do wyznaczonego celu w stosunku do jej sytuacji początkowej, w innych działaniach poczyniony postęp miał jedynie charakter marginalny. Wymiana urządzeń skutkowała zazwyczaj jakimś postępowaniem, jako że stanowiła poprawę w stosunku do starego modelu. Pomimo to, w stosunku do całości kosztów wymiany, poczyniony postęp nie był czasami znaczący. Podobnie, stałe zatrudnianie pracowników do sprawdzania jakości produktu umożliwiło organizacjom producentów utrzymać jakość na poziomie, ale niekoniecznie prowadziło do wyraźnej poprawy jakości w stosunku do poprzednich lat.

58. Aby ocenić częstość działań „o niskiej skuteczności”, Trybunał przejrzał wszystkie 104 działania, które zostały skontrolowane na miejscu, aby wywnioskować, czy stanowiły one znaczący postęp w osiąganiu jednego lub większej liczby celów UE przez organizacje producentów w stosunku do ich sytuacji początkowej (ramka 16). W oparciu o to kryterium ponad połowę (55 %) działań z losowej próby uznano za działania „o niskiej skuteczności”.

Wykres 8

Wybrane działania: wpływ na osiągnięcie celów UE



59. Te ustalenia wskazują na stopień, w którym państwa członkowskie zatwierdziły działania w ramach programów operacyjnych na podstawie ich charakteru (czy działanie się kwalifikuje?), nie biorąc także pod uwagę ich skuteczności (czy działanie przyczyni się do postępu organizacji producentów w osiągnięciu celu?).

Ramka 16

Przykłady działań, w których częsty był znaczny postęp w stosunku do sytuacji początkowej:

- poprawa wyposażenia produkcyjnego (systemy nawadniania, efektywne energetycznie szklarnie),
- wprowadzenie systemów certyfikacji jakości.

Przykłady działań, w których często nie odnotowano znacznego postępu:

- wymiana na nowe maszyn takich jak wózki paletowe, wózki widłowe, ciężarówki i ciągniki,
- wymiana na nowe lub zakup palet, skrzyń, pojemników itp.,
- wynagrodzenie pracowników (działy handlowe, kontrola jakości).

Wnioski dotyczące skuteczności programów operacyjnych

60. Państwa członkowskie formalnie stosowały większość aspektów modelu programowania, które były szczegółowo wymagane w rozporządzeniu. Jednakże państwa te przy podejmowaniu decyzji o zatwierdzeniu programów operacyjnych nie

brały pod uwagę prawdopodobnej skuteczności działań. To zwiększyło ryzyko, że pomoc UE wykorzystywana jest na wsparcie działań o niskiej skuteczności.

61. Państwa członkowskie stosowały natomiast „podejście subwencyjne” posługując się wykazami kwalifikowalności, uzależniając zatwierdzanie programów od charakteru proponowanych wydatków bez uwzględnienia sytuacji i celów organizacji producentów.

62. To jednakże nie doprowadziło do jednolitego stosowania i prostoty, którą takie podejście mogło zapewnić. Wykazy kwalifikowalności nie wyznaczały wystarczająco jasnych kryteriów, które skierowałyby wydatki ku działaniom wspieranym przez UE, skutkując niepewnością i zwiększonymi kosztami kontroli. Współistnienie modelu programowania wymagało od organizacji producentów przygotowania programów operacyjnych i ewaluacji zgodnie z rozporządzeniem, co — pomimo znacznych nakładów finansowych — nie przyniosło realnych korzyści.

63. Ogólnie programy operacyjne przyczyniły się do postępów poczynionych w osiągnięciu celów ujętych w rozporządzeniu Rady. Jednakże prawie połowa sfinansowanych działań odzwierciedlała postęp organizacji producentów w osiągnięciu przynajmniej jednego z 11 celów w stosunku do sytuacji początkowej tych organizacji, świadczący o ich skuteczności. Pomoc została także przyznana na działania w ramach programów operacyjnych o niskiej skuteczności, które przyniosły niewielkie zmiany. W tych przypadkach lepsze ukierunkowanie pomocy przyczyniłoby się do jej większej skuteczności.

CZĘŚĆ II: POSTĘPY ORGANIZACJI PRODUCENTÓW

64. Wiele innych czynników ma wpływ na postępy organizacji producentów, poza skutecznością programów operacyjnych opisaną w części I sprawozdania. Wśród tych czynników są przede wszystkim działania podejmowane przez organizacje producentów i ich członków, które nie są finansowane z programów operacyjnych. Wiele organizacji producentów przeprowadza ważne inwestycje np. w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto, pozostałe systemy pomocy UE także wspierają organizacje producentów, a mianowicie systemy wycofywania nadprodukcji oraz wspierania przetwórstwa owoców i pomidorów. Wśród czynników mających wpływ na osiągnięcie celów przez organizacje producentów są strategia obrona przez organizację producentów, konkurencja, z którą się boryka, zmieniające się wymagania i preferencje klientów, inne polityki UE, takie jak dotyczące jakości i środowiska, a nawet — krótkoterminowo — warunki pogodowe.

Czy organizacje producentów poczyniły postępy w osiągnięciu celów określonych w systemie pomocy?

65. W części I wykazano, że ogólnie programy operacyjne przyczyniły się do postępów poczynionych w osiągnięciu celów ujętych w rozporządzeniu Rady. Ta część sprawozdania poświęcona jest zbadaniu, czy postęp ten jest widoczny w wynikach organizacji producentów. W sprawozdaniu najpierw zamieszczona jest ocena skontrolowanych organizacji producentów (ramka 17), a następnie przedstawiona ocena zagregowanych danych Komisji na poziomie UE.

Ramka 17

Charakterystyka badanej próby: w losowej próbie organizacje producentów stanowiły 2 % łącznej liczby i 5 % obrotów unijnych organizacji producentów w 2004 r.

Badana próba organizacji producentów

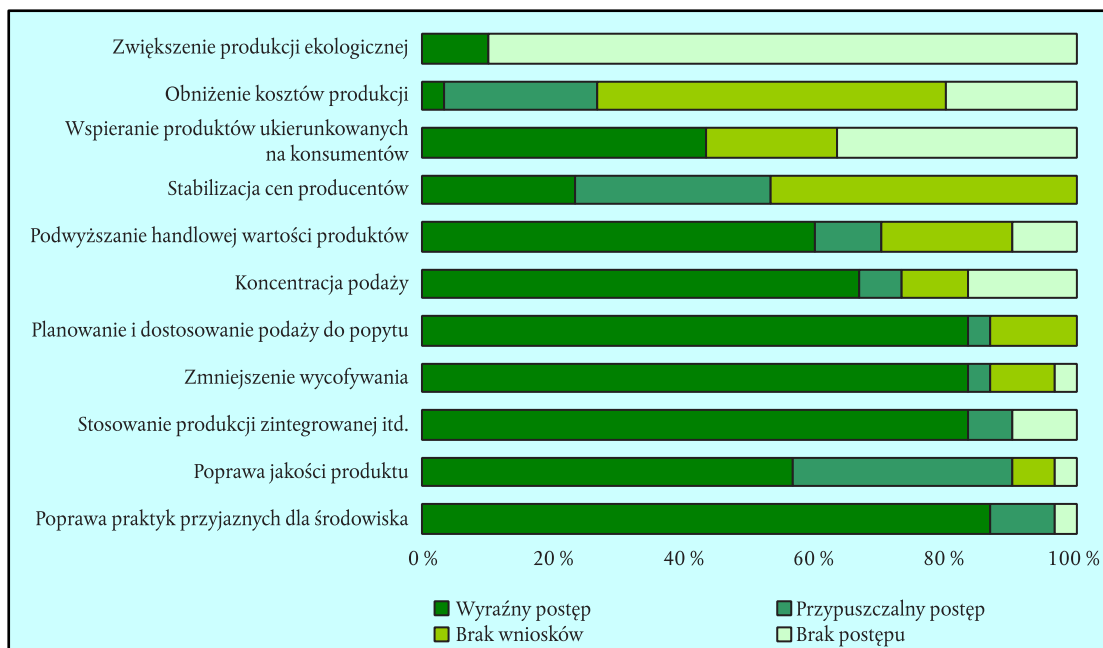
66. Poproszono 30 skontrolowanych organizacji producentów o wskazanie postępu poczynionego w osiągnięciu wszystkich 11 celów, niezależnie od tego, czy w swoich programach operacyjnych mieli działania powiązane z tymi celami. Łącznie dało to 330 skontrolowanych spraw. W 54 % przypadków organizacje producentów były w stanie przedstawić dowody świadczące o poczynionym postępie. W kolejnych 12 % przypadków wyciągnięto wnioski, zgodnie z którym organizacje producentów prawdopodobnie zrobiły postęp. W większości z 16 % przypadków nie udało się wyciągnąć wniosków prawdopodobnie z powodu braku informacji, w szczególności dotyczących kosztów produkcji i stabilności cen (patrz: wykres 9).

67. Wiele organizacji producentów nie dążyło do osiągnięcia celu „produkcji ekologicznej” i „wspierania produktów ukierunkowanych na konsumentów”, co stanowi większość z 18 % przypadków, w których nie zanotowano postępu. Stosunkowo niewielkie postępy zaobserwowano w osiągnięciu celów „obniżania kosztów produkcji” i „stabilizacji cen”. Organizacje producentów wyjaśniały, że dążyły bardziej do wzrostu cen niż do ich stabilizacji, chociaż większość z nich uważała się za cenobiorców; organizacje te niewiele mogły zrobić, aby wpłynąć na ceny, które uzyskiwały. Ważniejsza od zwykłego obniżania kosztów była maksymalizacja zysku, co często wymagało zwiększenia wydatków, aby uzyskać lepszą jakość i wartość dodaną. Organizacje producentów także zauważyły, że poprawa praktyk przyjaznych dla środowiska zwykle podrażała koszty, niekoniecznie prowadząc do wyższych cen produktu.

68. Chociaż wyniki kontroli próby wskazują, że większość organizacji producentów poczyniła przynajmniej jakiś postęp w osiągnięciu większości z 11 celów, samo w sobie nie wystarcza to do potwierdzenia, że system wsparcia programów operacyjnych był skuteczny, z powodu wpływu pozostałych czynników opisanych w pkt 64.

Wykres 9

Wybrane organizacje producentów: postęp w osiągnięciu celów UE



Dane Komisji dotyczące organizacji producentów

69. Jak wspomniano w części I, Komisja nie przeanalizowała ocen zawartych przez organizacje producentów w sprawozdaniach końcowych na potrzeby monitorowania osiągnięcia celów programów operacyjnych. Ponadto Komisja nie do końca spełniła zobowiązanie nałożone przez rozporządzenie finansowe UE dotyczące oceny polityki. Prace analityczne mają rozpocząć się w 2008 r., a wyniki są spodziewane na 2009 r.

70. Niemniej jednak Komisja dysponuje pewnymi informacjami o organizacjach producentów. Uzyskuje ona dane dotyczące ilości produktów wycofywanych z rynku, z tytułu których wnioskowana jest rekompensata. Od 2000 r. Komisja wymaga także informacji dotyczących programów operacyjnych i zwiększyła zakres zbieranych danych dotyczących organizacji producentów w corocznym sprawozdaniu statystycznym otrzymywanym od państw członkowskich.

71. Dane dotyczące programów operacyjnych sprowadzają się do podziału pomocy wypłacanej według kategorii wydatków. Wskazuje to, na jaki program operacyjny wydawane są pieniądze, ale nie na to, co udaje się dzięki tej pomocy osiągnąć.

72. Komisja wymaga obszerniejszych danych o organizacjach producentów, w szczególności w odniesieniu do liczby należących do nich członków, ich produkcji i sprzedaży. Sprawdzenie przez Trybunał wiarygodności danych Komisji było utrudnione ze względu na brak odpowiedniego systemu rejestracji danych w Komisji. Komisja zwróciła się do państw członkowskich w 2004 i 2005 r. z wieloma pytaniami dotyczącymi niespójności w danych, ale nie podjęła dalszych kroków. Brakuje ważnych danych, w szczególności od trzech państw członkowskich będących największymi producentami owoców i warzyw: Włoch, Hiszpanii i Francji. Analizę danych utrudniają braki i wiele niespójności, co powoduje, że niska wiarygodność tych danych umożliwia wyłącznie wykorzystanie ich do zarysowania ogólnych tendencji.

73. Główna informacja, którą można uzyskać z tych danych, to udział produkcji organizacji producentów w całkowitej produkcji UE. Wskaźnik ten wskazuje, jaka część produkcji jest skoncentrowana w organizacjach producentów, co jest ogólnym celem polityki sektora owoców i warzyw. Jest on także dowodem powodzenia prowadzonej polityki wskazując, jaka część producentów owoców i warzyw uczestniczy w unijnym systemie pomocy. W dokumentach budżetowych dotyczących roku 2005 Komisja przyjęła, iż wskaźnik ten będzie się corocznie zwiększał i osiągnie 60 % do 2013 r.

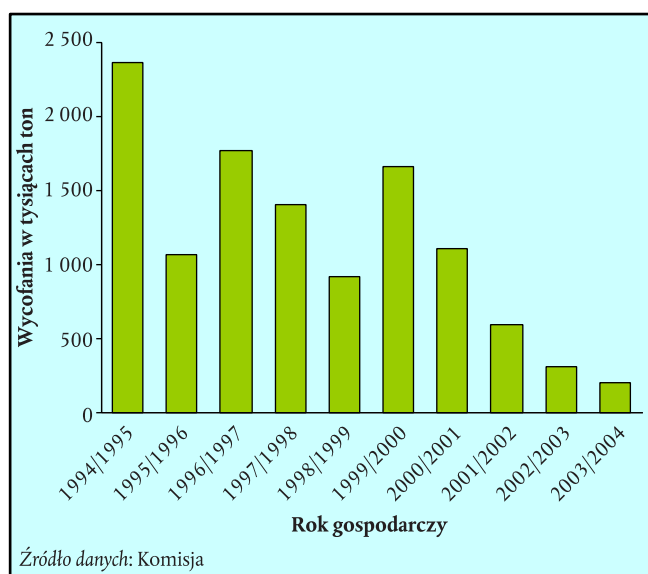
74. W konsekwencji, chociaż Komisja ma dane dotyczące wycofywania produktów i koncentracji podaży, nie dysponuje ona wskaźnikami, które mogłyby wykazać postęp poczyniony przez organizacje producentów w osiągnięciu innych celów polityki, takich jak obniżanie kosztów, stabilizacja cen, poprawa jakości i przestrzeganie wymogów ochrony środowiska.

Analiza danych dotyczących wycofywania nadwyżek

75. W ramach reformy polityki sektora owoców i warzyw w 1996 r. ograniczono ilości nadwyżek produkcyjnych, które można było zagospodarować w ramach systemu rekompensat z tytułu wycofania oraz zmniejszono kwoty tych rekompensat wypłacanych producentom. Dane Komisji wskazują, że powyższe kroki poskutkowały wyraźnym zmniejszeniem wycofywanych ilości w ramach unijnego systemu pomocy (patrz: wykres 10). Zgadza się to z wynikami otrzymanymi przez Trybunał na podstawie badanej próby, że 90 % organizacji producentów zmniejszyło wycofania lub utrzymało je na poziomie zerowym.

Wykres 10

Wycofane owoce i warzywa, za które pobrano rekompensaty 1994–2004 (UE-15)



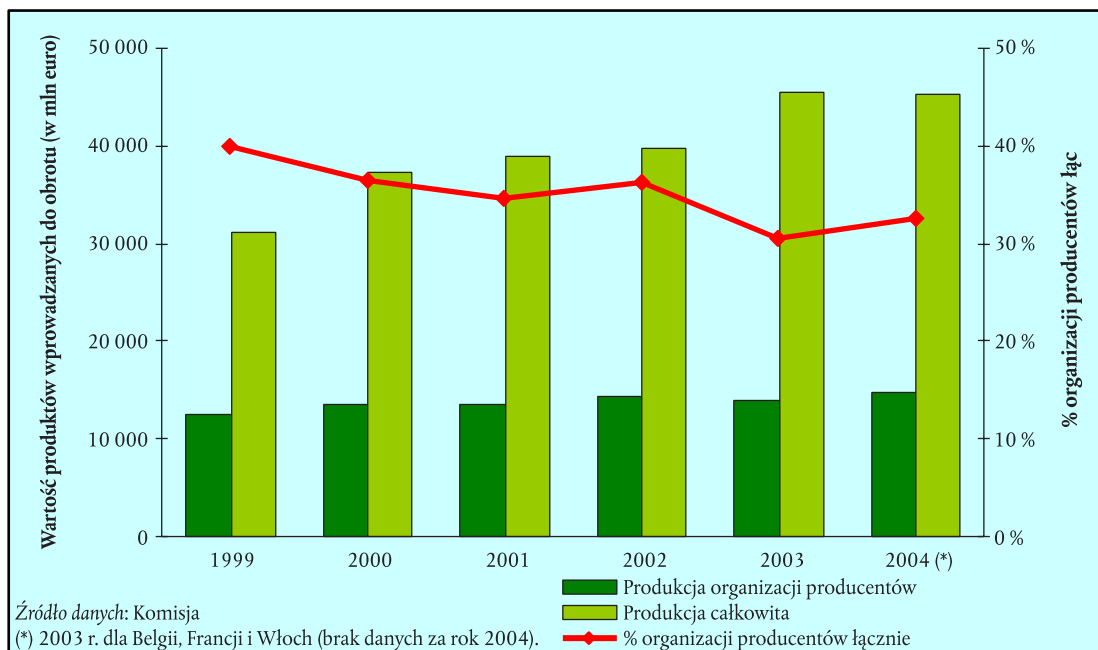
76. Jednym z celów systemu wsparcia programów operacyjnych było wspieranie działań podejmowanych przez organizacje producentów w celu zmniejszenia wycofywania. Jednakże zmniejszenie wycofywania niekoniecznie jest dowodem na to, że wskutek wsparcia programów operacyjnych organizacje producentów zaczęły planować i dostosowywać produkcję do popytu — organizacje producentów wyjaśniły, że wraz ze stopniowym zmniejszaniem się stawki rekompensat z tytułu wycofania od 1996 r. oraz wzmożonymi kontrolami, ubieganie się o rekompensaty z tytułu wycofania stało się nieopłacalne.

Analiza danych dotyczących koncentracji podaży

77. Wprowadzona w 1996 r. polityka powinna doprowadzić do sytuacji, w której udzielana pomoc ułatwia organizacjom producentów dostosowanie się i osiągnięcie sukcesu oraz zachęca innych producentów do zrzeszania się. Oba te czynniki powinny przyczynić się do zwiększenia obrotów organizacji producentów, „koncentrując podaż” w ich rękach.

Wykres 11

Udział organizacji producentów w całkowitej wartości produktów wprowadzanych do obrotu (UE-15)



78. Dane Komisji wskazują jednakże, że wskaźnik koncentracji podaży zmalał — udział organizacji producentów w całkowitej produkcji spadł z 40 % w 1999 r. do 31 % w 2003 r. (wykres 11). (Dane za rok 2004 są tymczasowe, jako że dwa spośród największych państw członkowskich, tj. Francja i Włochy, nie przekazały jeszcze kompletnych danych). Chociaż wartość produkcji wprowadzonej do obrotu całego sektora owoców i warzyw wzrosła o 45 % od 1999 do 2003 r., udział organizacji producentów wzrósł jedynie o 12 %.

79. Zgodnie z pkt 72 nie można nadmiernie polegać na tych danych i wykorzystywać je do czego innego poza zarysowaniem ogólnych tendencji. Na przykład procent za 2003 r. został nieprawidłowo podany przez Komisję z powodu błędu wynikającego z braku danych dla Grecji. Chociaż Trybunał z łatwością odnalazł i poprawił ten błąd, Komisja nie była w stanie wykazać wystarczającej wiarygodności pozostałych danych.

80. Dane także wskazują na stale utrzymujące się zróżnicowanie geograficzne uczestnictwa w systemie pomocy (wykres 12). Portugalia i Grecja — państwa członkowskie, w których produkcja owoców i warzyw stanowi największą część produkcji rolnej — odznaczają się najniższym uczestnictwem, które nie wzrosło w widoczny sposób. Z powodu niskiego stopnia zrzeszenia się w organizacjach producentów jedynie 6 % portugalskiego sektora owoców i warzyw korzysta ze wsparcia programów operacyjnych, a w Grecji – 13 % w porównaniu z 80 % w Niderlandach. Koncepcja systemu pomocy, który wynagradza za sukces wypłacając pomoc jako procent obrotów organizacji producentów,

powinna zachęcić drobnych producentów o niskiej wartości produkcji, odczuwających największą potrzebę dostosowania się do coraz lepszej jakości na rynku i wzrastających wymagań ochrony środowiska oraz skoncentrowanej podaży, do członkostwa w organizacjach producentów. Dane wskazują, że w niektórych państwach członkowskich tak się nie stało. Przeciwnie, system spowodował przekierowanie pomocy do wielkich organizacji producentów o wysokiej wartości produkcji.

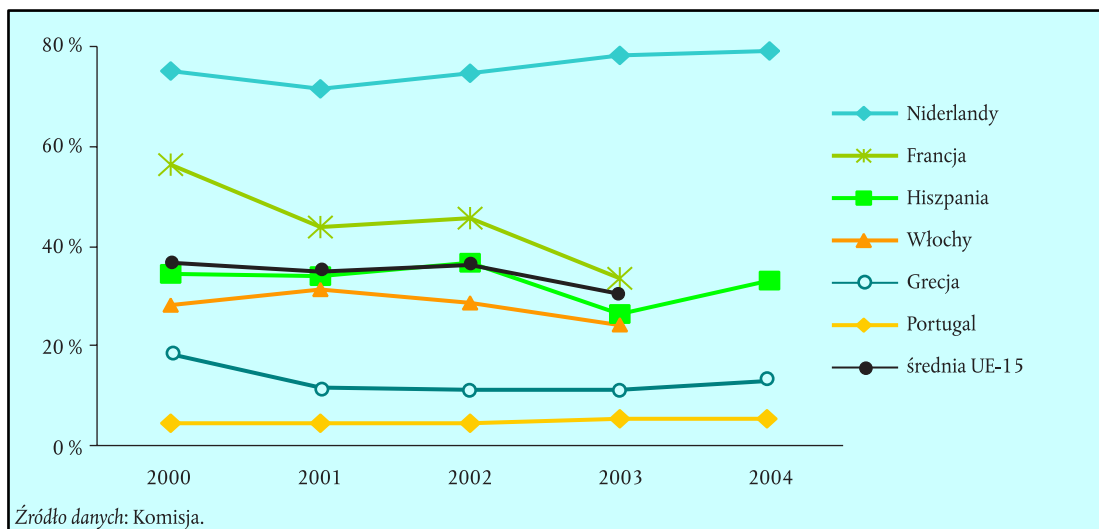
81. Komisja nie ma informacji dotyczących różnic w wynikach organizacji producentów i innych producentów i z tego powodu nie może wyjaśnić, dlaczego sektor skupiający producentów niezrzeszonych w organizacjach producentów wydaje się odnotowywać szybszy wzrost niż organizacje producentów.

82. Aby móc wyjaśnić brak postępów w koncentracji podaży, należy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego producenci nie przyłączają się do organizacji producentów. Komisja nie starała się w żaden systematyczny sposób dociec przyczyn tego zjawiska.

83. W odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2000 Komisja stwierdziła, że „jeżeli większość producentów (...) woli nie przyłączać się do skutecznej organizacji producentów, musi także ponieść konsekwencje takiej decyzji. Porównanie dochodów producentów zrzeszonych w organizacjach producentów i niezrzeszonych wskaże, które wybór był lepszy”. Pomimo to Komisja nie monitorowała dochodów członków organizacji producentów, aby móc dokonać takiego porównania.

Wykres 12

Udział organizacji producentów w całkowitej wartości produktów wprowadzonych do obrotu w latach 2000–2004



Rozwój obszarów wiejskich

84. Szczególnym ryzykiem zidentyfikowanym na wczesnym etapie przez Komisję jest fakt, iż dostępność środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mogła odwieść producentów od przyłączania się do organizacji producentów, poprzez udostępnienie im pomocy podobnej do tej oferowanej w ramach programów operacyjnych bez uwarunkowania jej przynależnością do organizacji producentów (patrz: ramka 18). Chociaż w rozporządzeniu dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich starano się rozwiązać ten problem (poprzez zapis, że producenci owoców i warzyw nie kwalifikują się do pomocy z tytułu rozwoju obszarów wiejskich, o ile podobna pomoc jest dostępna w ramach programów operacyjnych), zezwalano na odstępstwa.

85. W konsekwencji tych odstępstw środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich są dostępne dla podobnego zakresu działań, od projektów nawadniania do urządzeń pakujących, jednakowo dla organizacji producentów jak i producentów niezrzeszonych. Znaczna część projektów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich objętych działaniami „inwestycje w przedsiębiorstwa rolne” oraz „poprawa przetwórstwa artykułów rolnych” dotyczy owoców i warzyw.

86. Pomimo potencjalnego poważnego ryzyka, że programy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich osłabiają organizacje producentów, które są podwaliną unijnej polityki dotyczącej producentów owoców i warzyw, Komisja nie sprawdziła procedur państw członkowskich służących do zapewnienia spójności, nie zgromadziła informacji ani nie przeprowadziła oceny stopnia, w jakim zjawisko to mogło mieć miejsce.

Ramka 18

Kluczowe cechy dwóch systemów pomocy	Rozwój obszarów wiejskich	Programy operacyjne
Czy pomoc dostępna jest tylko dla organizacji producentów?	Nie	Tak
Czy jest to program wieloletni?	Tak	Tak
Czy cele obejmują planowanie i dostosowanie produkcji do popytu, obniżanie kosztów, poprawę jakości oraz względy środowiskowe?	Tak	Tak
Działania są proponowane, wdrażane i współfinansowane przez beneficjenta?	Tak	Tak
Czy działania są zatwierdzane i kontrolowane przez państwa członkowskie?	Tak	Tak
Czy przeprowadzana jest ewaluacja na zakończenie programu?	Tak	Tak

WNIOSKI

Skuteczność programów operacyjnych

Czy system pomocy został wdrożony w sposób mogący zapewnić skuteczność programów operacyjnych?

87. Państwa członkowskie skupiły się na kwalifikowalności działań podejmowanych w ramach programów operacyjnych pod względem rodzaju wydatków, nie analizując, czy przyczyniają się one do osiągnięcia celów programu operacyjnego przez organizacje producentów. W efekcie procedury państw członkowskich nie gwarantują, że wszystkie działania podejmowane w ramach programów operacyjnych będą potencjalnie skuteczne. Przy zatwierdzaniu programów operacyjnych państwa członkowskie nie stosowały zasady skuteczności wynikającej z zasad

należytego zarządzania finansami. Kontrole Komisji koncentrowały się na zgodności z kryteriami kwalifikowalności wydatków, zaś nie na tym, czy procedury zatwierdzania i monitorowania programów operacyjnych państw członkowskich funkcjonują w sposób mogący zapewnić skuteczność tych programów.

88. Wdrożenie systemu pomocy było kosztowne zarówno dla administracji państw członkowskich, jak i organizacji producentów. Elementy programowe określone w przepisach stosowano teoretycznie, przy wysokich kosztach i bez realnych korzyści. Kryteria kwalifikowalności wydatków nie były jasne, co wywoływało niepewność i spowodowało zwiększoną potrzebę przeprowadzenia kontroli, aby zapewnić ich przestrzeganie.

Czy działania sfinansowane w ramach programów operacyjnych były skuteczne?

89. Niemal połowa sfinansowanych w ramach programów operacyjnych działań przyczyniła się do znacznego postępu organizacji producentów w osiągnięciu przynajmniej jednego z 11 celów w stosunku do swojej sytuacji początkowej, świadcząc o ich skuteczności.

90. Państwa członkowskie przyznały także pomoc na działania o niskiej skuteczności podejmowane w ramach programów operacyjnych, a które przyniosły niewielkie zmiany. W tych przypadkach lepsze ukierunkowanie pomocy przyczyniłoby się do jej większej skuteczności.

Postępy organizacji producentów

Czy organizacje producentów poczyniły postępy w osiągnięciu celów określonych w systemie pomocy?

91. Organizacje producentów dostosowały się do zmieniającego się popytu i poczyniły postępy w osiągnięciu celów określonych w rozporządzeniu Rady. Programy operacyjne przyczyniły się do tego, ale nie jako jedyne. Organizacje producentów i inni producenci owoców i warzyw mogą korzystać ze środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, których celem jest wspieranie podobnej działalności o celach zbliżonych do celów programów operacyjnych. Rynek zmusza wszystkich producentów do spełniania ostrzejszych norm ekologicznych, poprawy jakości produktu oraz kontroli kosztów. W rzeczywistości niektóre z tych efektów być może zostałyby osiągnięte nawet bez wsparcia programów operacyjnych.

92. Pomimo dostępności unijnej pomocy finansowej dla członków organizacji producentów, większość producentów owoców i warzyw w państwach członkowskich o największej produkcji rolnej tego sektora nie ubiegała się o nią. Prowadzona polityka nie doprowadziła do tej pory do koncentracji podaży w większości państw członkowskich. Kiedy w 2000 r. Trybunał sporządził sprawozdanie w sprawie sektora owoców i warzyw,

ok. 40 % produkcji owoców i warzyw w UE było wprowadzane do obrotu przez organizacje producentów. Zgodnie z najnowszymi danymi Komisji udział ten spadł do około jednej trzeciej. O ile obecna tendencja się utrzyma, cel Komisji, zgodnie z którym organizacje producentów mają do 2013 r. osiągnąć 60 % udział w rynku, nie zostanie osiągnięty.

93. Komisja nie przeanalizowała przyczyn niskiego uczestnictwa w organizacjach producentów ani tego, czy procedury państw członkowskich były w stanie zagwarantować, że środki przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich nie zniechęciły producentów od członkostwa tych organizacjach.

ZALECENIA

94. Powyżej przedstawione wnioski wskazują, że ogólny cel polityki dotyczący koncentracji podaży w organizacjach producentów nie został osiągnięty w większości państw członkowskich oraz że Komisja nie posiada informacji o przyczynach tej sytuacji, co byłoby niezbędne przy rewizji tej polityki. W trakcie tej rewizji, która powinna uwzględniać rezultaty oceny organizacji producentów zaplanowanej na 2009 r., Komisja powinna wystąpić z propozycją uproszczenia systemu wsparcia programów operacyjnych i zwiększenia jego skuteczności.

Uprościć wsparcie programów operacyjnych i zwiększyć jego skuteczność

95. Komisja powinna przeanalizować zalety następujących możliwości poprawy systemu wsparcia programów operacyjnych:

- i) uprościć system i obniżyć jego koszty wyjaśniając kryteria kwalifikowalności wydatków i rezygnując z wymogów programowania;
- ii) uprościć i poprawić skuteczność pomocy przez weryfikację celów wyznaczonych dla programów operacyjnych oraz wykazów kwalifikowalności, aby zachęcić państwa członkowskie do zatwierdzania programów operacyjnych w oparciu o kryteria skuteczności;
- iii) poprawić spójność, uprościć administrację i obniżyć koszty przez ujednoczenie procedur systemu i zasad kwalifikowalności wydatków z procedurami i zasadami rządzącymi działaniami inwestycyjnymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

96. Komisja powinna poprawić zbieranie danych dotyczących programów operacyjnych i organizacji producentów, skupiając się na kilku kluczowych wskaźnikach, które umożliwią jej monitorowanie skuteczności systemu pomocy i dostarczą informacje przydatne do oceny okresowej.

Lepiej ukierunkować politykę w celu osiągnięcia ogólnych celów koncentracji i dostosowania

97. Komisja powinna wykorzystać ocenę planowaną na 2009 r. do lepszego zrozumienia przyczyn braku postępu w koncentracji podaży w organizacjach producentów. Powinna ocenić, czy organizacje producentów przyczyniły się do poprawy sytuacji swoich członków w stosunku do innych producentów oraz w jaki sposób polityka ta współistnieje z polityką rozwoju obszarów wiejskich.

98. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej analizy okaże się, że organizacje producentów w skuteczny sposób wzmacniają pozycję producentów, należy wówczas lepiej ukierunkować politykę na osiągnięcie tego celu. Komisja powinna wystąpić z propozycją zmian, aby zachęcić do członkostwa w organizacjach producentów, w szczególności w państwach członkowskich będących największymi producentami owoców i warzyw. Komisja powinna także rozważyć, czy cel polityki, którym jest dostosowanie produkcji do zmieniających się potrzeb rynku nie mogłby zostać

lepiej osiągnięty, gdyby pomoc była ukierunkowana na tych, którzy najbardziej potrzebują się dostosować, poprzez wprowadzenie nowych kryteriów, poza wartością obrotów, decydujących o przyznawaniu środków organizacjom producentów.

Przeanalizować politykę wspierania organizacji producentów

99. Komisja powinna także wykorzystać zaplanowaną ocenę do ustalenia, czy korzyści z koncentracji podaży osiągnięte dzięki prowadzonej polityce są w stanie zrównoważyć sytuację spowodowaną ograniczeniem pomocy do jednej struktury w sektorze owoców i warzyw — organizacji producentów.

100. Decyzja o wyłączeniu producentów nienależących do organizacji producentów z korzyści wynikających z korzystania z pomocy UE zapadła w 1996 r. Jeśli Komisja nie jest w stanie wykazać, że pomoc udzielana organizacjom producentów przynosi realne korzyści, wzmacniając ich pozycję na rynku, należy poddać w wątpliwość zasadność wyłączenia innych producentów z pomocy UE i Komisja powinna zweryfikować swój mechanizm wspierania unijnych producentów owoców i warzyw.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Hubert WEBER

Prezes

ZAŁĄCZNIK

KRYTERIA KONTROLI POZWALAJĄCE NA ZATWIERDZENIE SKUTECZNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

Zgodność z rozporządzeniem	Dodatkowe kryteria kontroli dotyczące realizacji
Sytuacja początkowa organizacji producentów	
1. Program operacyjny powinien zawierać opis sytuacji początkowej, w szczególności w zakresie produkcji, wprowadzania do obrotu i wyposażenia.	1. Należy opisać sytuację początkową w odniesieniu do każdego celu programu operacyjnego. 2. W opisie powinien być wskazany element, który umożliwi ocenę postępów w osiągnięciu celów.
Cele programu operacyjnego	
1. Programy operacyjne powinny zawierać kilka z 11 celów UE (cel dotyczący środowiska jest obowiązkowy). 2. Program operacyjny powinien zawierać opis celów programu z uwzględnieniem perspektyw produkcyjnych i rynkowych. 3. Państwa członkowskie powinny sprawdzać zgodność celów z rozporządzeniem.	1. Cele powinny być zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, trafne i określone w czasie (ang. SMART): <i>zdefiniowane</i> — aby nie zachodziły wątpliwości co do celów, które organizacja producentów pragnie zrealizować; <i>mieralne</i> (i określone w czasie) — aby ich realizacja mogła być monitorowana; <i>osiągalne</i> — poprzez przeprowadzanie działań zaproponowanych w programach; oraz <i>trafne</i> — przystające do sytuacji organizacji producentów i perspektyw rynkowych oraz spójne z 11 celami unijnymi. 2. W szczególności powinny być określone cele pośrednie, wskaźniki lub cele szacunkowe, aby możliwe było monitorowanie realizacji programu i wykazanie państwom członkowskim spodziewanego wpływu programu na jego cele.
Działania w ramach programów operacyjnych	
1. Programy operacyjne powinny zawierać szczegółowy opis działań. 2. Państwa członkowskie powinny sprawdzić jakość techniczną programu i rzetelność szacunków.	1. Działania powinny być na tyle dobrze określone, aby państwa członkowskie mogły sprawdzić, czy organizacja producentów ma szansę zrealizować cele programu operacyjnego.
Sprawozdania końcowe (ewaluacje na zakończenie programu sporządzane przez organizacje producentów)	
1. Organizacje producentów powinny sporządzać sprawozdania roczne opisujące wdrożenie programu, zaś w sprawozdaniu końcowym zawrzeć ocenę zakresu, w którym cele programu zostały osiągnięte.	1. Państwa członkowskie powinny brać pod uwagę sprawozdania końcowe przy zatwierdzaniu nowych programów lub wprowadzaniu zmian w programach już zatwierdzonych, aby uniknąć włączania działań, które mogą być nieskuteczne (dla tej organizacji producentów jak i dla innych). 2. Państwa członkowskie i Komisja powinny wykorzystać informacje zawarte w sprawozdaniu końcowym do monitorowania skuteczności polityki (zakresu, w którym organizacje producentów osiągają cele programu operacyjnego).
Zatwierdzenie programów operacyjnych	
1. Oprócz ww. wymagań, państwa członkowskie powinny kontrolować spójność ekonomiczną programu 2. ... oraz kwalifikowalność proponowanych wydatków. 3. Państwo członkowskie powinno zatwierdzić, odrzucić program lub zwrócić się z prośbą o wprowadzenie zmian. 4. Państwa członkowskie powinny zapewnić, że pomoc jest udzielana zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami: oszczędności, wydajności i skuteczności.	1. Państwa członkowskie powinny zatwierdzić działania, w przypadku których organizacja producentów wystarczająco wykazała, że mogą poczynić wyraźny postęp w osiągnięciu celów unijnych programów operacyjnych przy umiarkowanych kosztach. 2. Decyzje o zatwierdzeniu programów powinny być wystarczająco udokumentowane, aby móc wykazać, że zostały podjęte zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I. System zapewnia finansowe wsparcie programów operacyjnych producentów owoców i warzyw, którzy wprowadzają na rynek swoje produkty za pośrednictwem organizacji producentów. Został on wprowadzony po to, aby pomóc rozdrobnionemu sektorowi w poprawie jego pozycji na rynku zdominowanym przez stosunkowo niewielką liczbę dużych nabywców.

III. Komisja uznaje obawy Trybunału. Jednakże pewien postęp w realizacji podobnych celów można było wyraźnie dostrzec albo założyć w ponad 70 % przypadków skontrolowanych przez Trybunał (patrz: pkt 54).

Komisja wprowadziła wykazy kwalifikowalności, które (w zakresie, w jakim było to możliwe) wyraźnie określały, co może być finansowane. Do krajowych organów należy zapewnić, że zatwierdzone przez nie programy są zgodne nie tylko z tymi wytycznymi, ale również z ogólnymi celami ustalonymi w rozporządzeniach. Państwa członkowskie decydują o swoich własnych szczegółowych zasadach administracyjnych, a Komisja sprawdza, czy są one zgodne z odnośnymi rozporządzeniami.

IV. Podczas różnych swoich misji związanych z rozliczaniem kont oraz kontroli dokumentacji Komisja zwracała szczególną uwagę na upewnienie się, czy systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich dają należytą pewność, że deklarowane wydatki spełniają wymogi regulacyjne. Tam, gdzie to stosowne, prowadziło to do ocen zgodności procedur zatwierdzania i monitorowania programów operacyjnych. Niedociągnięcia są dalej monitorowane poprzez proces rozliczania kont i prowadzą tam, gdzie to konieczne, do korekt finansowych w stosunku do odnośnego państwa członkowskiego.

W ramach systemu podziału zarządzania państwa członkowskie są głównie odpowiedzialne za ocenianie i kontrolowanie skuteczności wszelkich działań. Komisja regularnie omawia funkcjonowanie programu pomocy, w tym zagadnienia związane ze skutecznością, z państwami członkowskimi na posiedzeniach Komitetu Zarządzającego oraz dwustronnie.

Zagadnienie skuteczności zostanie uwzględnione również w ocenie wpływu i w najbliższej ocenie, gdzie wzięte zostaną pod uwagę spostrzeżenia Trybunału. Ponadto więcej uwagi zostanie zwrócone na zbliżającą się reformę mającą na celu uczynienie wymogów składania sprawozdań i monitorowania przez państwa członkowskie skuteczniejszymi narzędziami przy dokonywaniu przez nie oceny skuteczności polityki.

V. Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że ustalenia Trybunału dały pozytywny globalny obraz postępów poczynionych przez organizacje producentów dzięki wsparciu Wspólnoty. Zauważa ona również, że niemal trzy czwarte działań, które Trybunał zbadał, wykazało pewne postępy w realizacji celów programu.

Komisja uważa, iż nawet jeśli jakieś działanie może nie wydawać się skuteczne w osiąganiu znaczącego postępu w realizacji jednego z celów określonych w art. 15 ust. 4 rozporządzenia Rady, pomoc należy uznać za skuteczną w sensie poprawy dochodów producentów poprzez zwiększenie ich konkurencyjności, co jest jednym z ogólnych celów polityki. Jednak zgadza się ona z tym, że pomoc może być bardziej skuteczna, jeżeli będzie lepiej ukierunkowana i zajmie się tym zagadnieniem w bieżącej ocenie wpływu.

VI. Oprócz źródeł informacji cytowanych przez Trybunał, istnieją pośrednie wskaźniki, jeśli chodzi o cel, jakim jest poprawienie jakości (rosnąca liczba wskaźników geograficznych i etykiet jakości odnoszących się do produktów w postaci owoców i warzyw), chociaż nie pokazują one wyraźnie postępów poczynionych przez organizacje producentów.

VII. Komisja podziela obawy Trybunału dotyczące osiągnięcia celu 60 %. Jednak uważa ona, iż obraz jest bardziej złożony. Instrument został użyty w bardzo różny sposób w różnych państwach członkowskich, a wyniki nie są jednakowo negatywne. Należy podkreślić inne, bardziej zachęcające dane, w szczególności utworzenie Stowarzyszeń Organizacji Producentów (APO) oraz pojawienie się dużych organizacji producentów w niektórych państwach członkowskich od czasu reformy polityki w 1996 r. (zwłaszcza w BE, NL i IT), z których niektóre są już zdolne do zrównoważenia siły przetargowej dużych detalistów.

To podejście polityczne, przy uwzględnieniu zwiększonego dostępu do rynku wynikającego z Agendy Rozwoju z Doha oraz zwiększającej koncentracji strony popytu, jest nadal najlepszym instrumentem służącym do próby osiągnięcia lepiej zrównoważonego łańcucha (pomiędzy producentami a konsumentami). Jednym z celów przyszłej reformy jest zaradzenie niedociągnięciom i wzmocnienie dostępnych instrumentów, w szczególności poprzez sprzyjanie połączeniom pomiędzy organizacjami producentów, stowarzyszeniom organizacji producentów, współpracy pomiędzy organizacjami producentów oraz organizacjom producentów o charakterze transgranicznym.

VIII. Komisja przeprowadza ocenę wpływu w przygotowaniu do wniosku w sprawie reformy wspólnej organizacji rynku (CMO), który zostanie przedstawiony w późniejszym czasie w 2006 r. Zgadza się ona z celami wyrażonymi w zaleceniach Trybunału i w ramach oceny wpływu zbada, w jaki sposób można najlepiej je osiągnąć.

IX–XI. Komisja poprawi swoją zdolność do zbierania danych i opracuje właściwe wskaźniki. Aby rozwiązać problem rzetelności danych, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) rozpoczyna w 2006 r. projekt informatyczny, mając na celu wprowadzenie odpowiedniej bazy danych, poczynając od 2007 r.

Zakres oceny i pytania związane z oceną zostaną sformułowane podczas przygotowywania specyfikacji przetargowych. Uwagi Trybunału zostaną wzięte pod uwagę.

WSTĘP

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2200/96 przewiduje szereg przeznaczeń dla produktów wycofanych z rynku: bezpłatne rozpródkowanie do instytucji charytatywnych; dla szkół; do celów niespożywczych; na paszę dla zwierząt; oraz (jednak nie wyłączenie) na kompost lub biodegradację w warunkach ściśle spełniających wymogi ochrony środowiska.

5. Wspólna organizacja rynku (ang. *Common Market Organisation* — CMO) była ostatnio reformowana w 1996 r. przed wejściem w życie bardziej szczegółowych wymogów rozporządzenia finansowego w 2002 r.

Jednakże biorąc pod uwagę zmiany rozporządzenia finansowego, cele zostaną ponownie rozważone podczas następnej reformy CMO zapowiedzianej na koniec 2006 r.

CZĘŚĆ I: SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

20. Komisja uznaje swoją ostateczną odpowiedzialność za należyte zarządzanie finansowe budżetem UE na mocy art. 274 Traktatu WE oraz art. 179 Traktatu Euratom. Częścią tych ram są wyniki zastosowania procedur rozliczania kont oraz innych mechanizmów korekt finansowych ustanowionych na mocy przepisów art. 53 ust. 5 rozporządzenia finansowego. Ponadto rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej wymaga, aby dyrektorzy agencji płatniczych podpisali poświadczenie wiarygodności rachunków (ang. *declaration of assurance* — DAS), będące we wspólnym zarządzaniu lustrzanym odbiciem poświadczenia wiarygodności wystawianego przez Dyrektorów Generalnych Komisji.

21. Połączenie specjalnych służb inspektorów z utworzeniem zespołów ds. rozliczania kont zwiększyło skuteczność sprawdzeń procedur państw członkowskich przez Komisję. Zespół odpowiedzialny za kontrolowanie sektora owocowo-warzywnego, obejmujący te służby, został wzmocniony w 2000 r.

22 i 23. Podczas różnych swoich misji związanych z rozliczaniem kont i kontroli dokumentów Komisja zwracała szczególną uwagę na upewnienie się, czy systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich dają należytą pewność, że deklarowane wydatki spełniają wymogi regulacyjne. Tam, gdzie to stosowne, prowadziło to do ocen zgodności procedur zatwierdzania i monitorowania programów operacyjnych. Niedociągnięcia są dalej monitorowane poprzez proces rozliczania kont i prowadzą tam, gdzie to konieczne, do korekt finansowych w stosunku do odnośnego państwa członkowskiego.

W ramach systemu podziału zarządzania państwa członkowskie powinny mieć przygotowane należyte systemy kontroli: są one głównie odpowiedzialne za ocenianie i kontrolowanie skuteczności wszelkich działań. Plan działań Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej [COM(2006)9] ma na celu wzmocnienie odpowiedzialności państw członkowskich, jak wymaga tego Parlament.

Komisja regularnie omawia funkcjonowanie programu pomocy, w tym zagadnienia związane ze skutecznością, z państwami członkowskimi na posiedzeniach Komitetu Zarządzającego oraz dwustronnie.

Zagadnienie skuteczności będzie dalej omawiane podczas oceny wpływu oraz przyszłej oceny.

Ramka 9

Komisja zauważa, że dla innych podanych celów działania Trybunał ustalił, iż istnieje związek z „obniżeniem kosztów produkcji” i pośrednio z „poprawieniem jakości produktów”, a tym samym „zwiększeniem handlowej wartości produktów”.

38–40. Komisja uznaje obawy Trybunału. Jednakże pewien postęp w realizacji podobnych celów można było wyraźnie dostrzec albo założyć w ponad 70 % przypadków skontrolowanych przez Trybunał (patrz: pkt 54).

Decyzja o ujęciu w rozporządzeniu Komisji wykazu kwalifikujących się działań („pozytywnego” wykazu), z dołączonym do niego wykazem niekwalifikujących się działań, zwiększyła pewność prawną zarówno dla administracji państw członkowskich, jak i organizacji producentów. Podejście to nie było nigdy pojmowane jako alternatywa dla zobowiązań państw członkowskich do zatwierdzania programów operacyjnych w odniesieniu do początkowych sytuacji i celów organizacji producentów.

41. Uwagi interpretacyjne wydane przez Komisję, szczególnie w latach 1997–2000, obejmowały duży zakres zagadnień, w tym kwalifikowalność oraz, w szerszym zakresie, art. 11 rozporządzenia (WE) nr 2200/96 w sprawie uznawania organizacji producentów.

43. Decyzja o ujęciu w rozporządzeniu Komisji wykazu kwalifikujących się działań („pozytywnego” wykazu), z dołączonym do niego wykazem niekwalifikujących się działań, zwiększyła prawną pewność zarówno dla administracji państw członkowskich, jak i organizacji producentów. Podejście to nie było nigdy pojmowane jako alternatywa dla zobowiązań państw członkowskich do zatwierdzania programów operacyjnych w odniesieniu do początkowych sytuacji i celów organizacji producentów.

Ramka 13

Ogólnie, zakup palet-skrzyni jest postrzegany jako inwestycja zgodna zarówno z niniejszym programem pomocy, jak i z programami rozwoju obszarów wiejskich, i jako taki może być uznany za kwalifikujący się.

44. Komisja wprowadziła wykazy kwalifikowalności, które (w zakresie, w jakim było to możliwe) wyraźnie określały, co może być finansowane. Do krajowych organów należy zapewnić, że zatwierdzone przez nie programy są zgodne nie tylko z tymi wytycznymi, ale również z ogólnymi celami ustalonymi przez odnośne rozporządzenie. Państwa członkowskie decydują o swoich własnych szczegółowych zasadach administracyjnych, a Komisja sprawdza, czy są one zgodne z odnośnymi rozporządzeniami.

Wykaz kwalifikowalności oraz „model programowania” niekoniecznie pozostają z sobą w sprzeczności. Obydwa elementy współistnieją nawet w przypadku polityki o bardziej sztywnych ramach (na przykład polityka rozwoju obszarów wiejskich).

45. Rozporządzenia przewidują kompleksowy zestaw reguł dla tego środka.

Fakt, iż przykłady niekwalifikujących się wydatków nadal są stwierdzane przez kontrolerów państw członkowskich i Komisji, wydaje nierozłącznie związany z każdym programem pomocy i nie jest szczególną cechą niniejszego programu. Ponadto Komisja odnotowała kilka przypadków, w których państwa członkowskie interpretowały przepisy prawa UE bardzo szeroko.

46. Wspólnotowe przepisy prawne ustalają liczbę kontroli na rozsądnym poziomie. Komisja uważa, iż podejmowanie przez niektóre państwa członkowskie większej ilości kontroli nie odzwierciedla niepewności odnośnie do kwalifikowalności i związanego z tym ryzyka.

47. Innowacyjne środki mogą, z samej swojej natury, testować granice kwalifikowalności. Jednakże Komisja nie była informowana o jakichkolwiek problemach związanych z włączeniem takich środków do programów operacyjnych.

48. Fakt, iż członkowie organizacji producentów muszą współfinansować 50 % kosztów programu stanowi przeciwwagę dla ryzyka podjęcia nieskutecznych działań przez beneficjentów, o ile cele organizacji producentów pokrywają się z celami CMO. Ponadto państwa członkowskie muszą przestrzegać ściśle określonego zestawu zobowiązań, przedstawionego w pkt 18.

49. Ogólnym celem CMO była zawsze poprawa dochodów rolników, nie poprzez wsparcie, lecz poprzez rynek, a tym samym podniesienie ich konkurencyjności. W tym względzie wydaje się sensowne, aby wykorzystywali oni subwencje na pokrywanie kosztów istniejących działań, nawet jeśli może nie wydawać się, aby stanowiło to znaczący postęp w stosunku do początkowej sytuacji pod względem 11 konkretnych celów rozporządzenia. Jednakże wsparcie udzielane w ramach funduszy operacyjnych, z pewnymi wyjątkami, musi być kierowane na udoskonalenia strukturalne, a nie na koszty bieżące.

Konkretny przykład opakowań pochodzących z recyklingu jest wyraźną ilustracją podejścia Komisji w tym względzie. W 2004 r. Komisja zgłosiła wniosek o zmianę reguł kwalifikowalności ze wspierania kosztów samych opakowań na środowiskowe zarządzanie opakowaniami nadającymi się do powtórnego wykorzystania. Celem było przerwanie nadużyć obserwowanych w niektórych państwach członkowskich i spowodowanie, aby wydatki były lepiej powiązane z udoskonaleniami w zakresie ochrony środowiska. Jak wspomniano w przypisie 13, Komisja dokonała korekty finansowej w 2001 r.

51 i 52. W ramach przyszłej reformy więcej uwagi mogłoby zostać zwrócone na uczynienie wymogów składania sprawozdań i monitorowania przez państwa członkowskie skuteczniejszymi narzędziami przy dokonywaniu przez nie oceny skuteczności polityki.

Komisja ujęła w swoim programie oceny zobowiązanie do rozpoczęcia ocen różnorodnych środków rynkowych dotyczących Wspólnej organizacji rynku (CMO) owoców i warzyw. Ocena dotycząca organizacji producentów zostanie rozpoczęta w 2007 r., natomiast końcowe sprawozdanie planowane jest w 2009 r.

54. Oznacza to, że 71 %, czyli niemal trzy czwarte wybranych działań, wykazało w różnym stopniu postępy w realizacji celów programu.

57 i 58. Komisja uważa, iż nawet jeśli jakieś działanie może nie wydawać się skuteczne w osiągnięciu znaczącego postępu w realizacji jednego z celów określonych w art. 15 ust. 4 rozporządzenia Rady, pomoc należy uznać za skuteczną w sensie poprawy dochodów producentów poprzez zwiększenie ich konkurencyjności, co jest jednym z ogólnych celów polityki.

Ponadto w przedmiotowym sektorze szybko rosną normy jakości, tym samym utrzymanie poziomów jakości odpowiadających (rosnącym) normom wymaga postępu.

61. Decyzja o ujęciu w rozporządzeniu Komisji wykazu kwalifikujących się działań („pozytywnego” wykazu), z dołączonym do niego wykazem niekwalifikujących się działań, zwiększyła pewność prawną zarówno dla administracji państw członkowskich, jak i organizacji producentów. Istnienie wykazów kwalifikowalności nie zwalnia państw członkowskich z ich obowiązku zapewnienia, żeby to, co jest zatwierdzone mogło być zarówno kwalifikujące się, jak i skuteczne, i nie powinno być postrzegane jako poparcie przez Komisję tzw. „subwencyjnego podejścia”.

62. Komisja wprowadziła wykazy kwalifikowalności, które (w zakresie, w jakim było to możliwe) wyraźnie określały, co może być finansowane. Do krajowych organów należy zapewnienie, że zatwierdzane przez nie programy są zgodne nie tylko z tymi wytycznymi, ale również z ogólnymi celami ustalonymi przez rozporządzenia. Państwa członkowskie decydują o swoich własnych szczegółowych zasadach administracyjnych, a Komisja sprawdza, czy są one zgodne z odnośnymi rozporządzeniami.

Wykaz kwalifikowalności oraz „model programowania” niekoniecznie pozostają z sobą w sprzeczności. Obydwa elementy współistnieją nawet w przypadku polityki o bardziej sztywnych ramach (na przykład polityka rozwoju obszarów wiejskich).

63. Komisja uważa, iż nawet jeśli jakieś działanie może nie wydawać się skuteczne w osiąganiu znaczącego postępu w realizacji jednego z celów określonych w art. 15 ust. 4 rozporządzenia Rady, pomoc należy uznać za skuteczną w sensie poprawy dochodów producentów poprzez zwiększenie ich konkurencyjności, co jest jednym z ogólnych celów polityki.

Zagadnienie lepszego ukierunkowania pomocy zostanie uwzględnione w zbliżającej się reformie CMO.

CZĘŚĆ II: POSTĘPY ORGANIZACJI PRODUCENTÓW

69. W ramach przyszłej reformy więcej uwagi mogłoby zostać zwrócone na uczynienie wymogów składania sprawozdań i monitorowania przez państwa członkowskie skuteczniejszymi narzędziami przy dokonywaniu przez nie oceny skuteczności polityki.

Komisja ujęła w swoim programie oceny zobowiązanie do rozpoczęcia ocen różnorodnych środków rynkowych dotyczących Wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw. Ocena dotycząca organizacji producentów zostanie rozpoczęta w 2007 r., przy czym w 2008 r. ma być określona umowa a końcowe sprawozdanie planowane jest w 2009 r.

71. Zbieranie danych o programach operacyjnych jest częścią monitorowania realizacji polityki; przebiega ono na podstawie modelu: nakłady a produkcja (ile pieniędzy jest wydawanych (nakłady) i na jaki rodzaj działań (produkcja). Podczas oceny większy nacisk kładzie się na cele i wpływ.

72. Komisja zgadza się z Trybunałem, że ilość danych zawartych w sprawozdaniach państw członkowskich uzasadnia posiadanie odpowiedniego komputerowego systemu zarządzania. Kontynuuje ona swoje wysiłki w celu poprawy zarządzania danymi i ich rzetelności. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich rozpoczyna w 2006 r. projekt informatyczny, mając na celu wprowadzenie szczegółowej bazy danych od 2007 r.

74. Istnieją pośrednie wskaźniki, jeśli chodzi o cel, jakim jest poprawienie jakości (rosnąca liczba wskaźników geograficznych i etykiet jakości odnoszących się do produktów w postaci owoców i warzyw), chociaż informacje te nie pokazują wyraźnie postępów poczynionych przez organizacje producentów.

76. Ograniczenie wycofań (pod względem ilości i wydatków) wskazuje, że podaż została dostosowana do popytu. Gwałtownemu spadkowi wycofań towarzyszył również niski procent funduszy operacyjnych (tylko 2 %, przy pułapie wynoszącym 30 %) poświęconych na ten cel.

78. Komisja podziela obawy Trybunału. Jednak uważa ona, iż obraz jest bardziej złożony. Instrument został użyty w bardzo różny sposób w różnych państwach członkowskich, a wyniki nie są jednakowo negatywne. Należy podkreślić znaczenie innych, bardziej zachęcających danych, w szczególności utworzenie Stowarzyszeń Organizacji Producentów (APO) oraz pojawienie się dużych organizacji producentów w niektórych państwach członkowskich od czasu reformy polityki w 1996 r. (zwłaszcza w BE, NL i IT), z których niektóre są już zdolne do zrównoważenia siły przetargowej dużych detalistów.

79. Aby rozwiązać problem rzetelności danych, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) rozpoczyna w 2006 r. projekt informatyczny, mając na celu wprowadzenie odpowiedniej bazy danych, poczynając od 2007 r.

80. Komisja jest świadoma tego problemu, który stanowi jedną z głównych spraw, z którymi musi się zająć zbliżająca się reforma CMO.

81. Zagadnienia te będą rozpatrywane w kontekście zbliżającej się oceny.

82. Ocena dotycząca organizacji producentów jest ujęta w programie oceny DG AGRI na 2007 r., przy czym umowa ma być określona w 2008 r., a końcowe sprawozdanie planowane jest w 2009 r. Uwagi Trybunału zostaną wzięte pod uwagę podczas określania zakresu oceny i pytań związanych z oceną.

83. Komisja porównała rozwój wartości produkcji wprowadzonej do obrotu (ang. *value of marketed production* — VMP) organizacji producentów z VMP producentów, którzy nie byli członkami organizacji producentów. W zależności od przyszłej roli organizacji producentów w zbliżającej się reformie, Komisja jest gotowa zbadać, czy można by uzyskać bardziej bezpośrednie informacje o dochodach. Sprawa wymagać będzie omówienia z państwami członkowskimi oraz współpracy z ich strony.

84 i 85. Wyjątki muszą być uzasadnione za pomocą obiektywnych kryteriów i po zasięgnięciu opinii państw członkowskich. Służby Komisji są systematycznie angażowane w oceny *ex ante* wniosków państw członkowskich o wyjątki.

Komisja zażądała od państw członkowskich ujęcia w ich programach rozwoju obszarów wiejskich wyraźnego rozgraniczenia, za pomocą którego środki są różnicowane według charakteru lub według wartości; pozwala to ustalić, czy są one finansowane z programu rozwoju obszarów wiejskich czy z programu operacyjnego.

86. Zgodnie z art. 37 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 rolą programowania rozwoju obszarów wiejskich (ang. *rural development* — RD) jest udowodnienie, że wniosek o wyjątek nie narusza spójności pomiędzy pierwszym i drugim filarem. Spójność pomiędzy Wspólną organizacją rynku (CMO) owoców i warzyw a rozwojem obszarów wiejskich (RD) będzie rozpatrywana w ramach szerszej oceny wpływu, która jest właśnie przeprowadzana.

WNIOSKI

87. W ramach wspólnego systemu zarządzania państwa członkowskie są głównie odpowiedzialne za ocenianie i kontrolowanie skuteczności każdego działania. Komisja regularnie omawia funkcjonowanie danego programu pomocy, w tym zagadnienia związane ze skutecznością, z państwami członkowskimi na posiedzeniach Komitetu Zarządzającego. Ponadto sprawy wymagające wyjaśnienia są poruszane na spotkaniach dwustronnych pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi.

Podczas swoich różnych misji związanych z rozliczaniem kont i kontrolami dokumentacji Komisja zwracała szczególną uwagę na upewnienie się, czy systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich dają należytą pewność, że deklarowane wydatki spełniają wymogi regulacyjne. Tam gdzie to stosowne, prowadziło to do ocen zgodności procedur zatwierdzania i monitorowania programów operacyjnych. Niedociągnięcia są dalej monitorowane poprzez proces rozliczania kont i tam, gdzie było to konieczne, prowadzą do korekt finansowych w stosunku do odnośnego państwa członkowskiego.

88. Komisja uznaje obawy Trybunału. Jednakże pewien postęp w realizacji podobnych celów można było wyraźnie dostrzec albo założyć w ponad 70 % przypadków skontrolowanych przez Trybunał.

Komisja wprowadziła wykazy kwalifikowalności, które (w zakresie, w jakim było to możliwe) wyraźnie określały, co może być finansowane. Do krajowych organów należy zapewnić, że zatwierdzane przez nie programy są zgodne nie tylko z tymi wytycznymi, ale również z ogólnymi celami ustalonymi przez rozporządzenia. Państwa członkowskie decydują o swoich własnych szczegółowych zasadach administracyjnych, a Komisja sprawdza, czy są one zgodne z rozporządzeniami, które ustalają ilość kontroli na rozsądnym poziomie. Uwagi Komisji wynikające z jej misji kontrolnych w 2005 r. wskazują kilka przypadków, w których państwa członkowskie interpretowały przepisy prawa UE bardzo szeroko.

89. Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że ustalenia Trybunału dały pozytywny globalny obraz postępów poczynionych przez organizacje producentów dzięki wsparciu Wspólnoty.

90. Komisja uważa, iż nawet jeśli jakieś działanie może nie wydawać się skuteczne w osiągnięciu znaczącego postępu w realizacji jednego z celów określonych w art. 15 ust. 4 rozporządzenia Rady, pomoc należy uznać za skuteczną w sensie poprawy dochodów producentów poprzez zwiększenie ich konkurencyjności, co jest jednym z ogólnych celów polityki. Jednak zgadza się ona z tym, że pomoc może być bardziej skuteczna, jeżeli będzie lepiej ukierunkowana i zajmie się tym zagadnieniem w przeprowadzanej właśnie ocenie wpływu.

91. Komisja przyznaje, że efekty programów operacyjnych nie mogą być postrzegane jako jedyny czynnik motywujący producentów do realizacji celów ustalonych w rozporządzeniu Rady. Jednakże przyczyniają się one do podejścia bardziej zorientowanego na rynek. Siły rynkowe, szczególnie ostatnio, postawiły producentów pod ogromną presją, prowadząc do poważnych kryzysów w przypadku wiodących unijnych produktów (tj. brzoskwiń, cytrusów, winogron stołowych, pomidorów, pomidorów do przetwórstwa).

W rezultacie tych kryzysów, w walce o przetrwanie na rynku i przyjmując za priorytet obniżenie kosztów, producenci mogą zwracać mniejszą uwagę na aspekty jakościowe i zaniedbywać sprawy ochrony środowiska. W związku z tym programy operacyjne stanowią ważny czynnik pozwalający skłonić producentów, aby w swoich działaniach w dalszym ciągu zwracali oni baczną uwagę na kwestie jakości i ochrony środowiska.

92. Komisja jest świadoma braków wskazanych przez Trybunał. Jednak to podejście polityczne, przy uwzględnieniu zwiększonego dostępu do rynku wynikającego z Agendy Rozwoju z Doha oraz zwiększającej się koncentracji strony popytu, jest nadal najlepszym instrumentem służącym do próby osiągnięcia lepiej zrównoważonego łańcucha (od producenta do konsumenta). Jednym z celów zbliżającej się reformy jest zaradzenie niedociągnięciom oraz wzmocnienie dostępnych instrumentów, w szczególności poprzez sprzyjanie połączeniom pomiędzy organizacjami producentów, stowarzyszeniom organizacji producentów, współpracy pomiędzy organizacjami producentów oraz organizacjom producentów o charakterze transgranicznym.

93. Komisja uważa, iż dokonane przez jej służby sprawdzenie *ex ante* wniosków państw członkowskich o wyjątki na podstawie art. 37 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 było wystarczające do upewnienia się o spójności pomiędzy tymi dwoma instrumentami. Powody niezadowolającego uczestnictwa producentów w przedmiotowym programie pomocy zostaną ocenione podczas przyszłych ocen.

ZALECENIA

94. Podczas zbliżającego się przeglądu CMO (koniec 2006 r.) omawiane zagadnienie zostanie poddane ocenie, jak również podjęte zostaną odpowiednie kroki w celu uproszczenia programu pomocy i zwiększenia jego skuteczności w przyszłości.

Wyniki oceny mogą prowadzić do dodatkowych inicjatyw legislacyjnych ze strony Komisji, jeżeli te uznane zostaną za pomocne w realizacji celów programu.

95. Komisja przeprowadza ocenę wpływu w ramach przygotowań do wniosku w sprawie reformy CMO, który zostanie przedstawiony w późniejszym czasie w 2006 r. Zgadza się ona w celami wyrażonymi w zaleceniach Trybunału i w ramach oceny wpływu zbada, w jaki sposób można najlepiej je osiągnąć.

96. Komisja zwiększy swoje możliwości w zakresie gromadzenia danych i opracowywania właściwych wskaźników. Aby rozwiązać problem rzetelności danych, DG AGRI rozpoczyna w 2006 r. projekt informatyczny, mając na celu wprowadzenie odpowiedniej bazy danych, poczynając od 2007 r.

97. Zakres oceny i pytania związane z oceną zostaną sformułowane podczas przygotowywania specyfikacji przetargowych. Uwagi Trybunału zostaną wzięte pod uwagę.

98. W przygotowywanym wniosku w sprawie reformy Komisja zajmie się zagadnieniem braku organizacji w głównych państwach członkowskich produkujących owoce i warzywa poprzez bardziej skuteczne zachęcenie do członkostwa w organizacjach producentów.

99 i 100. W sektorze, w którym podaż konfrontowana jest z coraz większą siłą negocjacyjną ze strony popytu, koncentracja dostaw jest i będzie ważnym narzędziem dla zapewnienia bardziej zrównoważonego rynku. Zakres oceny i pytania związane

z oceną zostaną sformułowane podczas przygotowywania specyfikacji przetargowych. Uwagi Trybunału zostaną wzięte pod uwagę.
