

2006/8. sz. KÜLÖNJELENTÉS**A siker útján?****A gyümölcs- és zöldségtermelők operatív programjaira nyújtott európai uniós támogatás eredményessége a Bizottság válaszaival együtt***(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)*

(2006/C 282/02)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ	I–XI.	33
BEVEZETÉS	1–18.	34
A támogatási rendszer célja: a változó piaci helyzethez való alkalmazkodás elősegítése	1–3.	34
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	4–8.	34
A termelői szervezetek	9–12.	35
Az operatív programok támogatása	13–18.	35
I. RÉSZ: AZ OPERATÍV PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE	19–63.	38
A támogatási rendszer végrehajtása várhatóan biztosítja-e az operatív programok eredményességét?	20–49.	38
Bizottsági ellenőrzések annak érdekében, hogy a tagállamok a hatékony és eredményes gazdálkodás elveinek megfelelően nyújtsanak uniós támogatást	20–23.	38
A támogatási rendszer megvalósítása a tagállamokban	24–49.	38
Eredményesek voltak-e az operatív programok keretében finanszírozott akciók?	50–59.	43
Az operatív programok termelői szervezet általi értékelése (zárójelentések)	51–52.	43
Az ellenőrzésre kiválasztott operatív programok akciói	53–59.	44
Az operatív programok eredményességével kapcsolatos következtetések	60–63.	45
II. RÉSZ: A TERMELŐI SZERVEZETEK ELŐREHALADÁSA	64–86.	46
Előreléptek-e a termelői szervezetek a támogatási rendszer célkitűzéseinek elérésében?	65–86.	46
Az ellenőrzésre kiválasztott termelői szervezetek	66–68.	46
A termelői szervezetekre vonatkozó bizottsági adatok	69–86.	47
KÖVETKEZTETÉSEK	87–93.	49
Az operatív programok eredményessége	87–90.	49
A termelői szervezetek előrehaladása	91–93.	50
AJÁNLÁSOK	94–100.	50
Az operatív programokra nyújtott támogatást egyszerűbbé és eredményesebbé kell tenni	95–96.	50
A szakpolitika fokozottabban irányuljon a koncentráció és a piaci kereslethez való alkalmazkodás elősegítésére	97–98.	51
A termelői szervezetek ösztönzését célzó szakpolitika kétségbevonása	99–100.	51
Melléklet: Az eredményes operatív programok engedélyezésének ellenőrzési kritériumai		52
A Bizottság válasza		53

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A gyümölcs- és zöldségtermelők változó piaci helyzetéhez való alkalmazkodásának elősegítése érdekében 1996-ban új támogatási rendszert vezettek be. A szakpolitikának megfelelően, a támogatások a termelők azon – „operatív programok” keretében végrehajtott – akcióinak 50 %-át fedezhetik, amelyek – többek között – a termelés minőségének javítását, a termelési költségek csökkentését és a környezetvédelmi gyakorlatok javítását célozzák. Támogatásból csak azok a termelők részesülhetnek, akik „termelői szervezetekben”, közösen értékesítik termésüket. Az operatív programok engedélyezése és a támogatások folyósítása az egyes tagállamok felelőssége. A támogatások összege 2004-ben 500 millió EUR volt.

II. A Számvevőszék elsősorban nyolc tagállam 30 véletlenszerűen kiválasztott operatív programja, valamint a bizottsági adatok vizsgálata alapján ellenőrizte a támogatási rendszer eredményességét.

III. A tagállamok az operatív programok engedélyezését a tervezett kiadások jellegétől tették függővé, anélkül, hogy figyelembe vették volna a javasolt akciók várható eredményességét. A rendeletben előírt tervezési szabályokat jelentős költségek mellett, azonban tényleges haszon nélkül, formálisan betartották. A kiadások támogathatóságának feltételei nem voltak egyértelműek, ami bizonytalansághoz vezetett.

IV. A Bizottság ellenőrzi az operatív programok kiadásainak támogathatóságát, azt azonban nem ellenőrizte, hogy az operatív programok engedélyezése során alkalmazott tagállami eljárások várhatóan biztosítják-e a kiadások eredményességét. A Bizottság nem ellenőrizte az operatív programok eredményességét, és nem értékelte a szakpolitikát.

V. Az operatív programok általában előrelépést jelentettek a tanácsi rendelet célkitűzéseinek megvalósításában. A finanszírozott intézkedések közel fele eredményesnek bizonyult, mivel a termelői szervezetek kiinduló helyzetéhez képest jelentős előrelépés történt a 11 célkitűzés legalább egyikének megvalósításában. Az akciók nagy részének eredményessége azonban mérsékelt volt, mivel végrehajtásukkal nem javult jelentős mértékben a termelői szervezetek helyzete.

VI. A vizsgált termelői szervezetek előreléptek a szakpolitika legtöbb célkitűzésének megvalósításában. A Bizottság azonban nem rendelkezik adatokkal ezek európai szintű megvalósulásáról, kivéve a csökkenő mértékű termékfelesleg piacról való kivonását, valamint a kínálat koncentrációját.

VII. A jelenlegi trendek alapján a Bizottság azon célja, hogy a kínálat 60 %-a 2013-ra termelői szervezetekbe tömörüljön, nem fog megvalósulni. A termelői szervezetek az Unió gyümölcs- és zöldségtermelésének csupán egyharmadát adják. Termelésük növekedési üteme elmaradt a teljes ágazat növekedésétől.

VIII. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság vegye fontolóra az alternatív modellek előnyeit annak érdekében, hogy a támogatási rendszer egyszerűsödjön, költségei csökkenjenek, és eredményessége javuljon. A Bizottság mérlegelje, hogy erre az lehet-e a legjobb megoldás, hogy az eljárásokat és támogathatósági szabályokat hangolják össze a vidékfejlesztési intézkedéseikkel.

IX. Bármelyik megközelítési módot is alkalmazza, a Bizottságnak javítania kell a támogatás eredményességének nyomon követésén, továbbá fel kell használnia a 2009-re tervezett elemző tanulmány eredményeit annak feltárására, hogy a termelői szervezetekben miért nem következett be a várt előrelépés, különösen azokban a tagállamokban, ahol a gyümölcs- és zöldségágazat képviseli a mezőgazdasági termelés legnagyobb hányadát.

X. Amennyiben az elemzés igazolja, hogy az érintett tagállamokban a termelői szervezetek eredményesen járulnak hozzá a tagjaik helyzetének erősítéséhez, akkor a szakpolitikának fokozottabban kell összpontosítania erre a célkitűzésre.

XI. Amennyiben a Bizottság nem tudja bebizonyítani, hogy a kínálat termelői szervezetek általi koncentrációjából valós előnyök származnak, akkor újra át kell gondolnia az Unió gyümölcs- és zöldségtermelőinek támogatási mechanizmusát.

BEVEZETÉS

A támogatási rendszer célja: a változó piaci helyzethez való alkalmazkodás elősegítése

1. Az 1990-es években – a gyümölcs- és zöldségpiac változásával, a különböző termékek iránti kereslet növekedésével, a minőségi és a környezetvédelmi előírások fokozott betartásának igényével egyidejűleg –, az Unió új támogatási rendszert vezetett be azon termelők finanszírozására, akik az említett követelményeknek eleget tesznek. Ezt nevezzük az ún. „operatív programokra” nyújtott támogatásnak (lásd az alábbi magyarázatot). Ugyanakkor csökkent a termékfelesleg-kivonások hosszú ideje létező finanszírozása ⁽¹⁾, amely arra ösztönözte az EU termelőit, hogy a piaci igényeknek megfelelően termeljenek.

2. Néhány nagyobb értékesítő csoport erőfölényének növekedése miatt a piaci helyzet is megváltozott. Ennek megfelelően, a méretgazdaságosság és a piaci jelenlét erősítése érdekében, az Unió folytatta az 1960-as években megkezdett politikáját, ösztönözve a termelők csoportjainak, az ún. „termelői szervezeteknek” a létrehozását.

3. A kínálat összevonását (vagy „koncentrációját”) a Bizottság azzal kívánta ösztönözni, hogy a termelői szervezeti tagságot feltételként szabta meg ahhoz, hogy a termelők az operatív programokra nyújtott támogatásból részesülhessenek. Azok a gyümölcs- és zöldségtermelők, akik nem tagjai termelői szervezeteknek, nem igényelhettek uniós támogatást. Ennek arra kell ösztönöznie a termelőket, hogy termelői szervezeteket alakítsanak vagy a már meglévőkhöz csatlakozzanak. Az Unió egyidejűleg szigorúbb feltételeket szabott a termelői szervezetek számára, hogy elősegítse ezek kínálatának eredményes koncentrációját.

1. keretes szöveg

„Egy **értelmes támogatás**”. Így lelkesedett az egyik felkeresett gyümölcs- és zöldségtermelő szervezet igazgatója. Az Unió már nem annak érdekében folyósít támogatást, hogy a termelők megsemmisítsék gyümölcs- és zöldségfeleslegüket. Az Unió ma már a termelők olyan intézkedéseit támogatja, amelyekkel azok a termelésüket a kereslet mennyiségéhez és minőségéhez igazítják.

2. keretes szöveg

„**A siker útján?**” A támogatás mértéke az értékesítés árbevételével függ össze, tehát minél jobban növekedik egy termelői szervezet, annál több támogatást kap a piachoz való alkalmazkodásához. Ennek arra kellene ösztönöznie további termelőket, hogy szervezeteket alakítsanak vagy ezekhez csatlakozzanak, hiszen ez erősíti az alkupozíciójukat, növeli árbevételüket, és ezáltal a piaci igényekhez való további alkalmazkodásukhoz még több támogatást igényelhetnek.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

4. A Számvevőszék a 2000. évi éves jelentésében ⁽²⁾ számolt be a gyümölcs- és zöldségágazat támogatásával kapcsolatos korábbi ellenőrzésének tapasztalatairól. Abban az időszakban még nem volt lehetőség a támogatás eredményességének hosszabb távon való értékelésére, mivel még alig voltak lezárt operatív programok. A jelentés azonban hiányosságokat állapított meg a tagállamok irányítási rendszereiben, amelyek csökkentették a támogatás eredményességét. Tekintettel az előzményekre, a Számvevőszék jelenlegi ellenőrzése az operatívprogram-támogatási rendszer eredményességének értékelésére irányul.

5. Az Unió költségvetési rendelete ⁽³⁾ szerint az eredményesség „a konkrét célkitűzések megvalósítását és a tervezett eredmények elérését” jelenti. Mivel az operatív programok támogatható célkitűzései nincsenek pontosan megfogalmazva vagy számszerűsítve, a jelenlegi ellenőrzésben eredményesség alatt a célkitűzések elérésében történt előrehaladás értendő.

6. Az ellenőrzés kérdései:

- i. A támogatási rendszer végrehajtása várhatóan biztosítja-e az operatív programok eredményességét?
- ii. Eredményesek voltak-e az operatív programok keretében finanszírozott akciók?
- iii. Előreléptek-e a termelői szervezetek a támogatási rendszer célkitűzéseinek elérésében?

7. Az ellenőrzés módszerei:

- i. a Bizottság és az egyes tagállamok által a szakpolitika végrehajtása céljából kidolgozott eljárások elemzése;
- ii. az operatív programok kiválasztott akcióinak eredményességi szempontú vizsgálata;
- iii. a kiválasztott termelői szervezetek és az uniós szintű bizottsági adatok vizsgálata annak értékeléséhez, hogy a termelői szervezetek előreléptek-e a szakpolitika célkitűzéseinek megvalósításában.

8. A helyszíni vizsgálat 2005-ben zajlott le, és nyolc tagállam (Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Hollandia, Portugália és az Egyesült Királyság) 30 véletlenszerűen kiválasztott, 2003-ban és 2004-ben befejezett operatív programjára terjedt ki. Az új tagállamokban nem került sor termelői szervezetek vizsgálatára, mivel azok az ellenőrzés időpontjában még nem rendelkeztek befejezett operatív programokkal.

⁽¹⁾ Azok a termelők, akik „kivonják” gyümölcs- és zöldségfeleslegüket a piacról azért, hogy ezzel támogassák az árakat (általában megsemmisítették a termést), az uniós költségvetésből támogatásban részesülnek.

⁽²⁾ Számvevőszék –2000. évre vonatkozó éves jelentés (HL C 359., 2001.12.15.).

⁽³⁾ A Tanács 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendelete (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

A termelői szervezetek

9. A termelői szervezet lényegében a piaci helyzetük megsziárdítása érdekében együttműködő termelők csoportja. Számos termelői szervezet szövetkezeti formában működik, de egyénekből vagy gazdasági társaságokból álló csoportok is lehetnek. Az uniós rendeletekben ⁽¹⁾ előírt feltétel csupán az, hogy egy termelői szervezetnek legalább öt tagból kell állnia, és az értékesítés éves árbevételének minimum 100 000 EUR-t kell elérnie. A termelői szervezeteknek biztosítaniuk kell tagjaik terméséhez a tárolás, a csomagolás és az értékesítés technikai feltételeit. Alkalmasnak kell lenniük arra, hogy megtervezzék és a piac igényeihez igazítsák termelésüket, valamint arra, hogy elősegítsék a környezetbarát termesztési eljárások és a hulladékkezelési módszerek alkalmazását.

10. Az uniós feltételeknek való megfelelés érdekében az új termelői szervezetek öt évig igényelhetnek indulási támogatást az eszközök beszerzéséhez. Létrehozásukat követően a tagállamok ellenőrzik, hogy a termelői szervezetek továbbra is megfelelnek-e az említett feltételeknek, azonban ilyen céllal már nem kaphatnak újabb támogatást. Elviekben az Unió nem támogatja a termelői szervezetek igazgatási, működési vagy termelési költségeit ⁽²⁾.

11. Jelenleg 14 tagállamban ⁽³⁾ mintegy 1 500 termelői szervezet létezik (1. ábra). Méretüket és jellegüket tekintve nagy eltérések figyelhetők meg (2. ábra). Az ellenőrzés keretében a Számvevőszék Görögországban például fügetermelőket, Írországban gombatermelőket, Portugáliában egy citrusféléket termelő szövetkezetet, Spanyolországtól Hollandiáig pedig paradicsomtermelőket keresett fel. Néhány termelői szervezet kevesebb, mint tíz tagot, egy olasz, almatermelésre szakosodott termelői szervezet viszont 5 800 tagot számlált. Míg az egyik termelői szervezet 14 olyan gazdasági társaságból állt, amelyekben az értékesítés árbevétele egyenként 2,6 millió EUR-t tett ki, addig egy másik 800 olyan részmunkaidős termelőből álló szövetkezet volt, amelyben csupán 600 EUR/fő volt az éves termelés értéke. Egy átlagos uniós termelői szervezet éves árbevétele 2003-ban 9 millió EUR volt és több mint 300 tagból állt.

12. A gyümölcs- és zöldségágazat – a termelés értékét tekintve – az Unió régi 15 tagországában a mezőgazdasági szektor legjelentősebb ágazata. Kiemelkedő fontossággal bír Görögországban, Spanyolországban, Olaszországban és Portugáliában, ahol az ágazat a mezőgazdasági szektor termelésének több mint 25 %-át teszi ki. Az Unió gyümölcs- és zöldségtermelési értékének 70 %-át Spanyolország, Franciaország és Olaszország adja. Ezekben az országokban a 2004-es termelés körülbelül egy harmadát termelői szervezetek értékesítették. Hollandiában, Belgiumban és Írországban a termelői szervezetek gyümölcs- és zöldségértékesítése sokkal magasabb volt (körülbelül 80 %), míg Görögországban 13 % és Portugáliában csak 6 % (3. ábra).

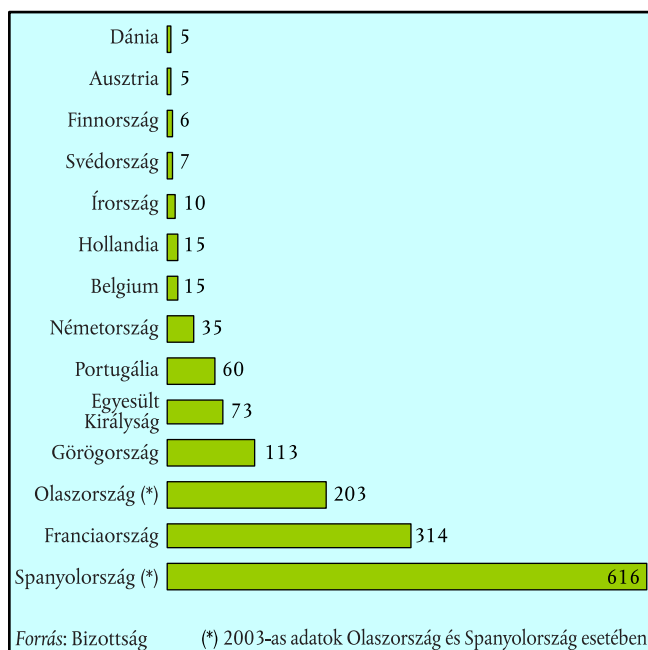
⁽¹⁾ A gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezéséről szóló, 1996. október 28-i 2200/96/EK tanácsi rendelet (HL L 297., 1996.11.21., 1. o.) és a 2200/96/EK tanácsi rendeletnek a termelői szervezetek elismerésének feltételei és a termelői csoportok előzetes elismerése tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2003. augusztus 11-i 1432/2003/EK bizottsági rendelet (HL L 203., 2003.8.12., 18. o.).

⁽²⁾ Néhány kivétel megengedett a termelői szervezetek operatív programjaiban (lásd a 42. bekezdést).

⁽³⁾ Luxemburgban nincsenek termelői szervezetek.

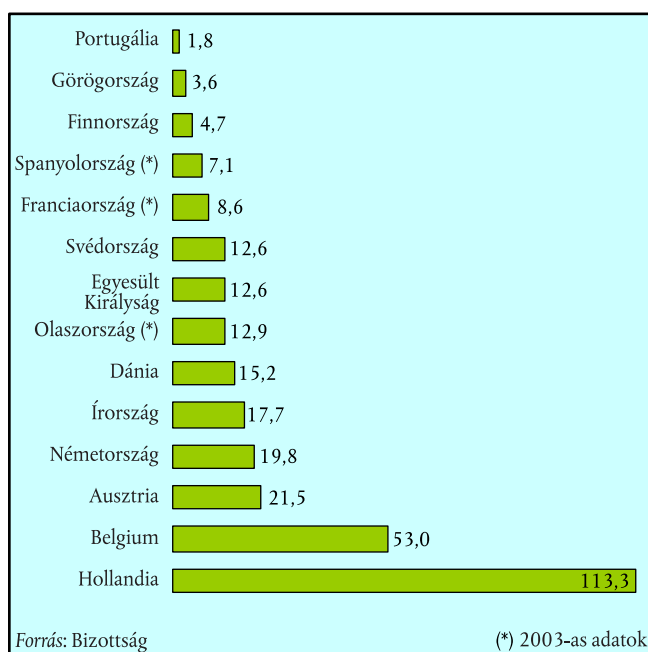
1. ábra

A termelői szervezetek száma 2004-ben



2. ábra

Értékesített termelés átlagértéke termelői szervezetenként 2004-ben

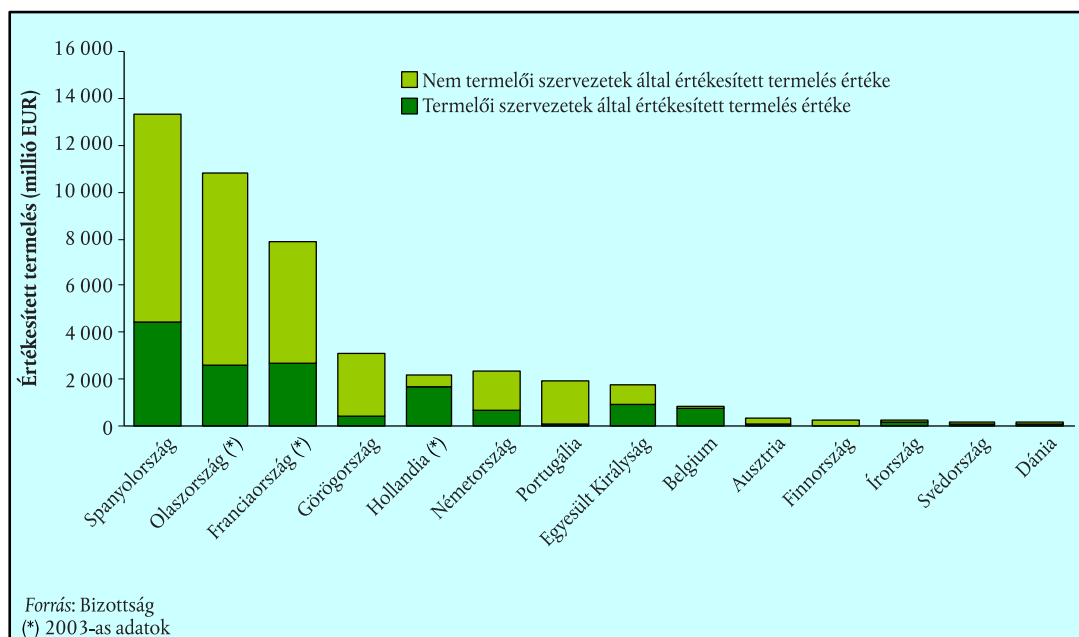


Az operatív programok támogatása

13. A 9. bekezdésben leírt feltételeknek megfelelő termelői szervezetek ún. „operatív programokra” igényelhetnek támogatást. A programok olyan akciókat foglalnak magukban, amelyeket a termelői szervezetek azért hajtanak végre, hogy tagjaik termelését a piac igényeihez igazítsák, illetve erősítsék azok piaci

3. ábra

Értékesített termelés értéke 2004-ben



helyzetét (3. keretes szöveg). Az egyes akciók lehetséges célkitűzéseit a Tanács rendelete ⁽¹⁾ (4. keretes szöveg) tartalmazza. A programokat a termelői szervezetek dolgozzák ki és a tagállamok engedélyezik. A program végrehajtásával kapcsolatos költségek 50 %-át a tagállam az uniós támogatásból évente folyósítja a termelői szervezetek számára. Egy operatív program időtartama háromtól öt évig terjedhet, és az időszak letelte után a termelői szervezet újabb programmal pályázhat. A támogatás összegének éves felső határa a termelői szervezet éves árbevételének 4,1 %-a.

14. A termelői szervezetek több mint 70 %-ának van operatív programja, és ezek támogatása 2004-ben elérte az 500 millió EUR-t. Ez az összeg a termelői szervezetek árbevételének 3 %-át és az Unió gyümölcs- és zöldségtermelésének megközelítőleg 1 %-át tette ki. Az 1997-es bevezetése óta a támogatás igénybevétele nagymértékben növekedett, és egyidejűleg csökkent a termékfelesleg-kivonásokra fordított támogatás (lásd 4. ábra). Az ábra azt a termelés mennyiségén alapuló támogatást is szemlélteti, amelyet a termelői szervezeteken keresztül a paradicsom és a gyümölcsök feldolgozására folyósítottak.

3. keretes szöveg

Az operatív program tipikus összetevői

- szortírozó- és csomagológép vásárlása,
- minőségellenőrzést végző és marketinggel foglalkozó személyzet alkalmazása,
- öntöző berendezések és üvegházak létesítésével kapcsolatos beruházás,
- a termelők számára a gyümölcsfák újratelepítéséhez nyújtott támogatás,
- a természeti kártevők és a járványok elleni védekezés során felmerülő költségek.

4. keretes szöveg

Az operatív programok 11 célkitűzése

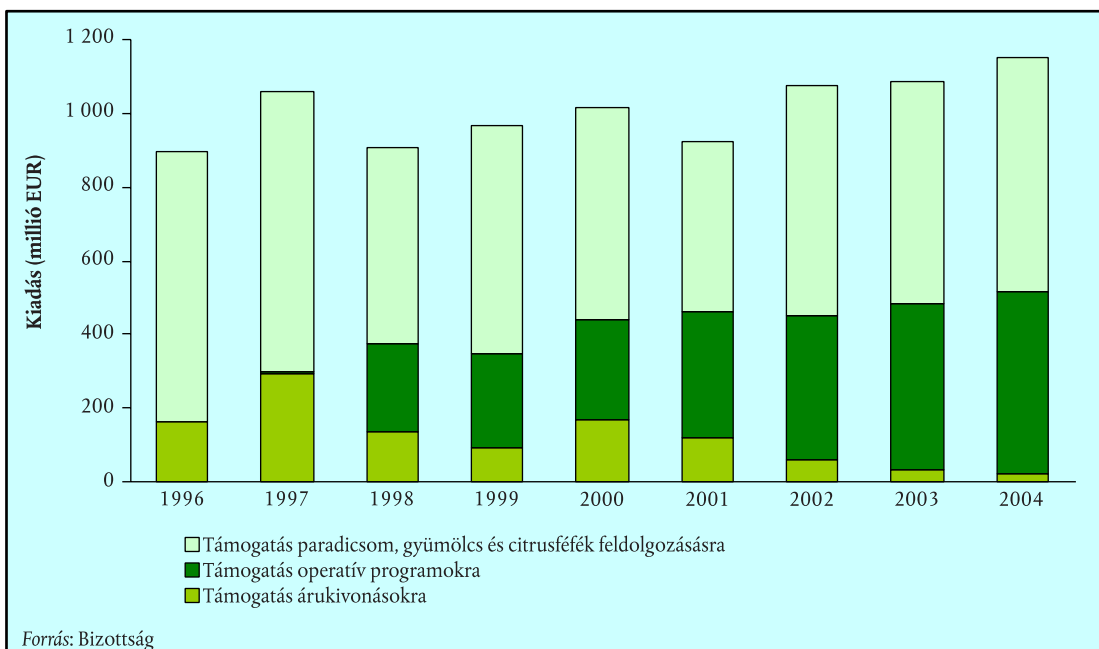
- a termelés megtervezésének és a kereslethez igazításának biztosítása, különösen a minőség és mennyiség vonatkozásában,
- a kínálat koncentrációjának és a termelői szervezet tagjai által termelt áruk piacra juttatásának elősegítése,
- a termelési költségek csökkentése,
- a termelői árak stabilizálása,
- környezetbarát művelésmódok, termesztéstechnológiák és hulladékkezelési módszerek támogatása,
- a termékek minőségének javítása,
- a termékek kereskedelmi értékének emelése,
- a termékek fogyasztóknak szóló promóciója,
- biogazdálkodási termékvonalak létrehozása,
- az integrált termelés és más, a környezetet kímélő módszerek elősegítése,
- a termékfelesleg-kivonások csökkentése.

15. A támogatási rendszer a szokásos módon, ún. „megosztott irányítással” működik, ami azt jelenti, hogy a Bizottság által előírt részletes szabályokat a tanácsi rendelet figyelembevételével a tagállamok hajtják végre. Annak érdekében, hogy a támogatási rendszer megfeleljen a hatékony és eredményes gazdálkodás – azaz a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség – elveinek, a tagállamoknak együtt kell működniük a Bizottsággal.

⁽¹⁾ 2200/96/EK rendelet.

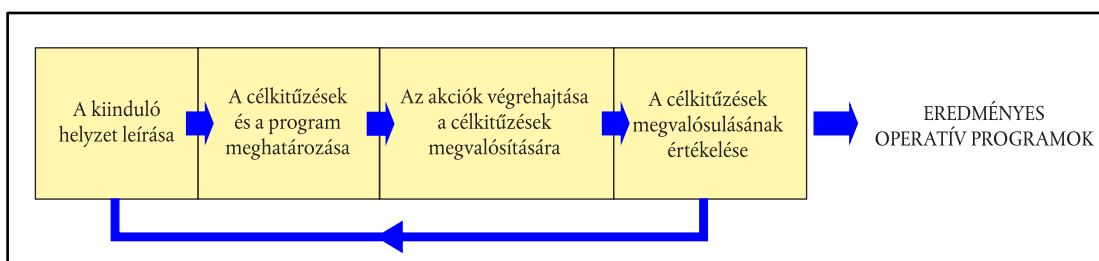
4. ábra

A gyümölcs- és zöldségtermelő szervezeteknek kifizetett főbb uniós támogatások
1996–2004 (EU-15)



5. ábra

A programmodell



16. A Bizottság végrehajtási rendelete ⁽¹⁾ szerint a termelői szervezetek operatívprogram-javasolataiban a következő elemeknek kell szerepelnie:

- a kiinduló helyzet leírása, különös tekintettel a termelésre, értékesítésre és felszereltségre,
- a program célkitűzései, szem előtt tartva a piaci helyzetet,
- a kitűzött cél megvalósítására javasolt konkrét intézkedések vagy „akciók”.

⁽¹⁾ A működési alapok, a operatív programok és a pénzügyi hozzájárulás tekintetében a 2200/96/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2003. augusztus 11-i 1433/2003/EK bizottsági rendelettel (HL L 203., 2003.8.12., 25. o.) módosított 1997. március 3-i 411/1997/EK bizottsági rendelet (HL L 62., 1997.3.4., 9. o.).

17. A termelői szervezetek szabadon javasolhatnak a helyzetüknek leginkább megfelelő akciókat, azzal a feltétellel, hogy azoknak „több”, a Tanács rendeletében felsorolt célokra kell irányulniuk (lásd 4. keretes szöveg). A programok megvalósításáról a termelői szervezetek visszajeleznek az egyes tagállamoknak: zárójelentéseikben beszámolnak arról, hogy milyen mértékben sikerült elérniük a kitűzött célokat, és arról is, hogy milyen, a következő programokban hasznosítható tapasztalatokat szereztek. A termelői szervezetek „programmodelljét” az 5. ábra mutatja be.

18. A bizottsági rendelet értelmében a tagállamoknak az operatívprogram-javaslatok vizsgálatakor a következőket kell ellenőrizniük:

- a termelői szervezet kiinduló helyzetét és az operatív program keretében kitűzött céljait,
- azt, hogy az operatív program célkitűzései összhangban vannak-e a tanácsi rendeletben meghatározottakkal,

- a javasolt program gazdasági következetességét és szakmai minőségét, valamint a becslések megbízhatóságát.

A rendelet előírta, hogy a tagállamoknak ezek után kell elfogadniuk, módosítaniuk vagy elutasítaniuk a programot.

I. RÉSZ: AZ OPERATÍV PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE

19. Ahogy azt már említettük, a tagállamok és a Bizottság együtt felelősek a támogatási rendszer eredményességéért, azért, hogy a támogatást a Tanács által az operatív programokra meghatározott 11 célkitűzés elérésére fordítsák. A jelentésnek ez a része először azt tárgyalja, hogy a támogatási rendszert a Bizottság és a tagállamok az eredményességet ösztönző módon hajtották-e végre, különös tekintettel arra, hogy a „programmodell” az elvárásoknak megfelelően működött-e. Ezt követően a kiválasztott operatív programokat értékelve ítélik meg, hogy a finanszírozott intézkedések eredményezték-e előrehaladást a rendszer célkitűzéseinek elérésében.

A támogatási rendszer végrehajtása várhatóan biztosítja-e az operatív programok eredményességét?

Bizottsági ellenőrzések annak érdekében, hogy a tagállamok a hatékony és eredményes gazdálkodás elveinek megfelelően nyújtsanak támogatást

20. Bár a termelői szervezetek operatívprogram-javaslatait a tagállamok hagyják jóvá, a Szerződés szerint az unió hatékony és eredményes gazdálkodásának a végső felelőssége továbbra is a Bizottságot terheli, és a tagállamokat e tekintetben szintén a Bizottság felügyeli.

21. A „számlaelszámolás” keretében a Bizottság helyszíni ellenőrzést folytat a tagállamokban, hogy megbizonyosodjon a támogatás közösségi előírásoknak megfelelő folyósításáról. A gyümölcs- és zöldségágazaton belül a Tanács rendelete létrehozott egy ellenőri testületet is, amelynek többek között az a feladata, hogy biztosítsa a szabályok Unió-szerte egységes alkalmazását. A gyakorlatban a testület tagjai ugyanazok a tisztviselők, akik a „számlaelszámolás” keretében a kiadásokat ellenőrzik.

22. A többi uniós mezőgazdasági szakpolitikához viszonyítva az operatív programok támogatási rendszerének előírásai szerint a tagállamoknak fokozottabban kell mérlegelniük azt, hogy elfogadják, elutasítják, vagy módosítják a programban javasolt akciókat. A tagállamok eljárásainak 1997-es és 1998-as kezdeti ellenőrzéseit követő bizottsági ellenőrzések csupán a

támogatás jogosultsági kritériumaira irányultak, figyelmen kívül hagyva azt, hogy a 18. bekezdésben tárgyalt operatív programok engedélyezési és felügyeleti rendszere várhatóan biztosítja-e az operatív programok eredményességét.

23. Miközben a tagállamok által folyósított támogatás jogszerűségét a Bizottság a „számlaelszámolás” keretében ellenőrizte, azt nem vizsgálta, hogy ez a hatékony és eredményes gazdálkodás elveivel (elsősorban az eredményességgel) összhangban történt-e.

A támogatási rendszer megvalósítása a tagállamokban

A tagállamokban végzett ellenőrzés részletei

24. Tekintettel a tagállamok operatív programok engedélyezésében játszott kulcsfontosságú szerepére, a Számvevőszék mind a 14 érintett ország eljárásrendjét megvizsgálta (5. keretes szöveg). Mivel egyes tagállamokban a rendszer decentralizáltan működik, Olaszországban, Spanyolországban, Franciaországban és Görögországban további 19 regionális, illetve helyi hivatalnál is sor került ellenőrzésre.

25. A rendelet számos ellenőrzést követel meg a tagállamoktól, anélkül, hogy azok végrehajtási módozatait szabályozná. Ez lehetővé teszi azt, hogy a tagállamok helyzetüknek megfelelően, saját maguk alakítsák ki ellenőrzési eljárásaikat. Ebből következően valamennyi államigazgatás másképp valósította meg a rendszert, és megállapításaink nem vonatkoznak egyformán minden tagállamra ⁽¹⁾.

5. keretes szöveg

A tagállamokban végzett ellenőrzés részletei

A tagállamok eljárásrendjének ellenőrzéséhez véletlenszerűen választottunk ki 30, 2003-ban és 2004-ben befejezett operatív programot. Felkerestük a kiválasztott operatív programok engedélyezéséért felelős hivatalokat, valamint az érintett termelői szervezeteket.

A kiválasztott operatív programok száma:

Spanyolország	11	Portugália	2
Franciaország	8	Egyesült Királyság	1
Olaszország	4	Hollandia	1
Görögország	2	Írország	1

Az ellenőrzésre kiválasztott operatív programokat a tagállamok 1998 és 2001 között hagyták jóvá. Elegendő bizonyíték megszerzése, illetve a megállapításaink aktualitásának biztosítása céljából további 94 operatív program és 103 értékelő jelentés 1998 és 2005 közötti dokumentációját is elemeztük. Ez utóbbiakat a helyszínen ellenőrzött tagállamok hatóságainál, véletlenszerűen választottuk ki.

A fennmaradó hat tagállam eljárásrendjét korlátozottabb mértékben vizsgáltuk, ezek ellenőrzése kérdőívekkel és további – véletlenszerűen kiválasztott – operatívprogram- dokumentációinak áttekintésével történt.

⁽¹⁾ A Számvevőszék tájékoztatta a tagállamokat az adott tagállamra vonatkozó konkrét megállapításokról.

A programmodell végrehajtásának értékelési kritériumai

26. A hatékony és eredményes gazdálkodás követelményeinek való megfelelés érdekében, az operatív programok engedélyezése és a támogatás megítélésének mérlegelése során a tagállamoknak alkalmaznia kell a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveit.

27. Ahhoz, hogy a támogatás eredményes legyen, a program keretében finanszírozott valamennyi akciónak eredményesnek kell lennie, tehát azoknak a tanácsi rendeletben rögzített 11 célkitűzés közül egy vagy több megvalósításában előrelépést kell hoznia. Következésképpen a tagállamok azon döntését, hogy egy operatív programot jóváhagynak, elutasítanak vagy módosítanak, attól kellene függővé tenni, hogy a termelői szervezet megfelelően tudja-e bizonyítani azt, hogy a javasolt akciók elérik a kitűzött célokat.

28. Annak elősegítésére, hogy a tagállamok megalapozott döntést hozzanak a támogatás megítéléséről, a termelői szervezeteknek részletes információkat kell szolgáltatniuk. A tagállamoknak valamennyi célkitűzés vonatkozásában ismerniük kell a termelői szervezet kiinduló helyzetét és az akció(k) várható hatását.

29. Ezt a logikát és a rendelet konkrét előírásait (lásd a 16–18. bekezdést) követve, a Számvevőszék kidolgozta azokat az ellenőrzési kritériumokat, amelyek alapján ellenőrizhető, hogy a rendszer megfelel-e az elvárásoknak (6. keretes szöveg). Amennyiben az említett kritériumok teljesülnek, a tagállamok eljárásai valószínűleg segíteni fogják a támogatás eredményességét. A kritériumok a következőképpen foglalhatók össze:

- Az operatív programok dokumentációjának – valamennyi célkitűzésre vonatkozóan – tartalmaznia kell a termelői szervezet kiinduló helyzetének leírását. A célkitűzéseknek specifikusnak, mérhetőeknek, megvalósíthatóknak, relevánsnak és határidőseknek (SMART Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed) kell lenniük: „specifikus”, vagyis egyértelműnek kell lennie, hogy a termelői szervezetnek mit is kell elérnie; a mérhető (és határidős) célok a nyomon követést teszik lehetővé; a célkitűzések legyenek megvalósíthatóak a programokban javasolt akciók végrehajtásával; valamint legyenek relevánsak, azaz összhangban a termelői szervezet helyzetével, a piaci kilátásokkal és a 11 uniós célkitűzéssel. A termelői szervezetnek minden egyes kitűzött célt a kiinduló helyzethez viszonyítva kell kidolgoznia. A dokumentumokból ki kell derülnie annak, hogy a javasolt akciók hogyan járulnak hozzá a programcélok megvalósításához. A program lezárását követően a termelői szervezetnek jelentést kell készítenie arról, hogy a kiinduló helyzethez képest milyen mértékben valósította meg a kitűzött célokat.

- A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy az operatív programok céljai megfeleljenek az uniós rendeletben megfogalmazottaknak, illetve hogy a bennük javasolt akciók, ésszerű költségek mellett, tényleges előrelépést jelentenek a célkitűzések megvalósításában. Az operatív programok eredményességének nyomon követéséhez a tagállamoknak hasznosítaniuk kell a termelői szervezetek zárójelentéseiben lévő adatokat, a korábbi programok tapasztalataiból levont tanulságok alapján pedig fokozniuk kellene a jövőbeli programok eredményességét.

6. keretes szöveg

Módszer: A támogatási rendszer tagállamokban való végrehajtásának értékeléséhez a Számvevőszék által kidolgozott kritériumok egy része túlmutat a rendelet szó szerinti értelmezésén (lásd *Melléklet*). Például ahhoz, hogy egy termelői szervezet megfeleljen a rendeletnek, le kell írnia a kiinduló helyzetét és a tagállamnak meg kell vizsgálnia a leírás pontosságát. Ahhoz, hogy az ellenőrzési feltételek teljesüljenek, a tagállamnak azt is biztosítania kell, hogy a leírás a programban javasolt célkitűzésekről és akciókról szóljon. Ha ez nem így van, a kiinduló helyzet bemutatásának csekély értelme van.

A kiinduló helyzet leírása nincs összefüggésben az operatív program célkitűzéseivel

30. Két kivételtől eltekintve, valamennyi ellenőrzött operatív program tartalmazott egy ún. „kiinduló helyzettel” kapcsolatos részt. A programoknak több mint a fele (60 %-a) formálisan megfelelt a szabályozásnak azáltal, hogy – röviden, de bemutatta a termelést, az értékesítést és felszereltséget. Egyes tagállamok azt is megkövetelték a termelői szervezetektől, hogy állítsanak össze egy listát a berendezéseikről és az eszközeikről, illetve táblázatos formában adják meg a tonnában és értékben kifejezett termés nagyságrendjét. Az azonban már nem merült fel követelményként, hogy ezek legyenek összhangban magának a programnak, illetve az akcióknak a céljaival. Más tagállamok nem fogalmaztak meg egyedi követelményeket, és elfogadták a nagyon általános – néha csupán egy-két mondatból álló – leírásokat. Annak ellenére, hogy szinte mindegyik operatív program célkitűzései között szerepelt a környezetvédelem, a termék minősége és a termelés költsége (lásd 7. keretes szöveg), ezeknek a program megkezdése előtti kiindulási állapotáról csak néhány termelői szervezet adott leírást. Nem találtunk egyetlen olyan termelői szervezetet sem, amelynek az operatív programja minden egyes célkitűzés kiinduló állapotát teljes körűen bemutatta volna.

7. keretes szöveg

A spanyol regionális hatóságok engedélyezték egy 10 akciót magában foglaló, 770 000 EUR összköltségű operatív program végrehajtását. Az akciók közül hat irányult a termékminőség javítására, nyolc a termelési költségek csökkentésére és végül kettő a környezetbarát eljárások alkalmazásának ösztönzésére.

A termelői szervezet a **kiindulási állapot** leírásában felsorolta a termesztett gyümölcsök fajtáit, megadta a termőterület nagyságát, arról azonban nem adott tájékoztatást, hogy eredetileg milyen volt a gyümölcsök minősége, mekkorák voltak a termelési költségek, illetve az eljárásaik mennyire voltak környezetbarátok az induláskor.

31. Egyes esetekben a termelői szervezetek csupán néhány meghatározott akció kezdeti állapotát mutatták be (ami például Hollandia esetében előírás). Annak ellenére, hogy ezáltal részben eleget tettek az előírásoknak, ez nem tekinthető a kitűzött célokkal kapcsolatos kiinduló helyzet teljes körű bemutatásának.

Az operatív programok tartalma nincs mindig összhangban a kitűzött célokkal

32. Több tagállam azt követeli meg a termelői szervezetektől, hogy operatív programjaikban pontosan jelöljék meg, hogy az egyes akciók mely uniós célkitűzésekhez kapcsolódnak. Ezekben az esetekben a célkitűzés és a program közötti összefüggést automatikusan írták le, így a célkitűzések és a rendelet összhangjának tagállami ellenőrzése csupán formalitás volt. Számos termelői szervezet csupán felsorolt bármely – számára megfelelőnek tűnő – célkitűzést, amelyekkel megpróbálta alátámasztani a program vagy az akció indokoltságát, attól függetlenül, hogy az valóban a saját kitűzött célja volt-e vagy sem (8. és 9. keretes szöveg).

33. Az olasz és görög hatóságok részletes listát állítottak össze azokból a lehetséges akciókból, amelyekből a termelői szervezetek választhatnak. Ily módon valamennyi akcióhoz előre hozzárendelték a lehetséges célokat. A francia hatóságok a választható akciókról egy olyan listát adtak ki, amelyben azokat nem a célok szerint, hanem a jellemzők alapján osztályozták. Míg a környezettel és a minőséggel kapcsolatos akciók esetében a célkitűzések megfogalmazása általában egyértelmű volt, ez nem mondható el a „termelési eszközökre” vonatkozó intézkedésekről. Ennek eredményeképpen az operatív programok dokumentációjából nem lehetett megállapítani az egyes akciók célkitűzését (10. keretes szöveg). Az olasz, görög és francia hatóságok nem kísérelték meg az egyes programok célkitűzéseinek ellenőrzését, mivel megítélésük szerint az akciók és az uniós célkitűzések összhangba hozatala a nemzeti listák összeállításával már megtörtént. Ellenben az akciók osztályozási rendszerében bekövetkezett időbeli változások miatt egyes akciók céljai módosultak az „operatív programokban”. (11. keretes szöveg).

8. keretes szöveg

Hollandiában az egyik operatív programban egy 135 000 EUR értékű elektronikus szállítólevél-rendszert alakítottak ki. Célkitűzésként „a termelés tervezését és a kereslethez történő igazítását” jelölték meg. A termelői szervezet nem tudta bizonyítani az akció és a célkitűzés közötti összefüggést. A valódi cél, ami a költségek csökkentése volt, egyáltalán nem szerepelt az operatív programban.

9. keretes szöveg

A termelői szervezet az egyik – a spanyol regionális hatóságok által engedélyezett – operatív programban 25 000 EUR-ért vásárolt villás targoncát. A termelői szervezet nem tudta igazolni az akció és a kitűzött „termékfelesleg-kivonás csökkentése” célkitűzés közötti összefüggést.

10. keretes szöveg

Franciaországban az egyik termelői szervezet az operatív programja keretében „szolgáltatásnyújtásként” meghatározott akcióra 50 400 EUR-t fordított. A tervezett kiadás 25 %-a a „minőség javítása”, másik 25 %-a pedig a „környezetbarát eljárások alkalmazásának ösztönzése” célhoz kapcsolódott. Lehetetlen volt azonban megállapítani, hogy a kiadás fennmaradó 50 %-ával melyik uniós cél valósul meg.

11. keretes szöveg

Az 1997-es nemzeti iránymutatással összhangban egy olaszországi öntözési beruházást a „minőség javítása” célkitűzés megvalósításaként hajtottak végre. Az iránymutatás felülvizsgálatát követően, 1999-ben ugyanazt az akciót a „kínálat koncentrációja” célkitűzéshez sorolták át. Újabb felülvizsgálat után, 2002-ben ugyanezt az akciót a „költségek csökkentése” célkitűzéshez rendelték.

Az operatívprogram-célok nem alapulnak mérhető szempontokon, a kitűzött célok pedig nem kellően konkrétak

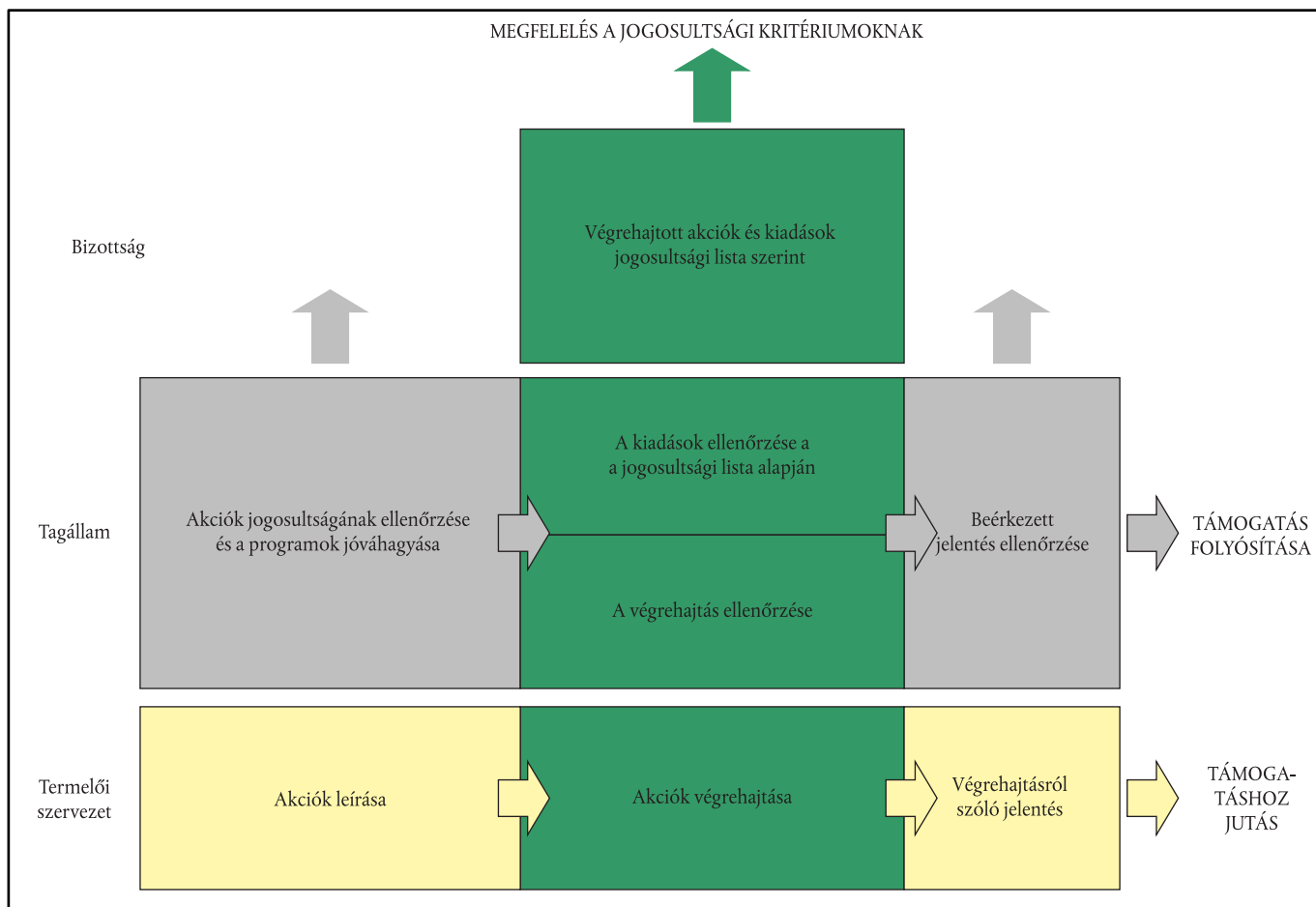
34. Csupán az Egyesült Királyság hatóságai követelték meg a termelői szervezetektől, hogy az operatív programokhoz mérhető célokat dolgozzanak ki. Ez a gyakorlatban viszont nem jelentette azt, hogy ezt ténylegesen meg is tették. Spanyolországban, Olaszországban és Hollandiában a hatóságok előírták, hogy mindegyik intézkedés vagy akció várható eredményét mutassák be, azonban ezek inkább a teljesítésre – tehát a megvalósítás bemutatására – összpontosítottak, ahelyett, hogy magának a célkitűzésnek az elérését értékelték volna. A vizsgált operatív programok 10 %-ában a termelői szervezetek legalább egy akcióra vonatkozóan számszerűsített célokat dolgoztak ki, mint például a költségek várható csökkentése vagy a biotermelésre szánt hektárok nagysága. Ezek az esetek többnyire Spanyolországban és Olaszországban fordultak elő. A termelői szervezetek egyébként nem határoztak meg olyan számszerűsített célokat vagy mutatókat, amelyekkel a célkitűzések megvalósulása nyomon követhető lenne.

A termelői szervezetek értékelő jelentései nem írják le, hogy a célok teljesíthetők-e

35. Franciaországban és Írországban néhány eset kivételével, a tagállamok előírták azt, hogy a termelői szervezetek a végső jelentéseikben mutassák be magának a programnak a végrehajtását, illetve az elért eredményeket. Ennek ellenére egyik tagállam sem igényelte, hogy a jelentések számoljanak be arról, hogy az operatív program célkitűzéseit milyen mértékben sikerült megvalósítani. Így a támogatás eredményességének megítéléséhez ezek a jelentések kevés segítséget nyújthattak.

6. ábra

Támogatási modell



36. A zárójelentések értékeléseit a tagállamok ⁽¹⁾ alig használták fel és csupán a rendeletnek való megfeleléshez szükséges formaságként kezelték. Görögországban, Spanyolországban ⁽²⁾ és Portugáliában a kifizető ügynökségek csak beiktatták a zárójelentéseket, az operatív programok engedélyezéséért felelős hatóságok nem elemezték azokat.

37. A jelentések terjedelme igen változó volt: némelyik egy oldalnál is rövidebb volt és meg nem indokolt állításokat tartalmazott (mint pl. „javult a minőség”), mások meghaladták a 100 oldalt, a tényeket részletesen ismertették és számadatokat is tartalmaztak, és akciók szerinti részletezettséggel számoltak be a program végrehajtásáról. A tagállamok nem követelték meg, hogy a zárójelentések olyan, egységes szempontok szerinti információkat tartalmazzanak, amelyek lehetővé tennék a regionális és

nemzeti szinten összesített programok eredményességének nyomon követését. A jelentések különbözősége miatt ilyen elemzések nem lehetségesek.

A tagállamok nem alkalmaznak eredményességi kritériumokat az operatív programok engedélyezéséhez

38. A tagállamok a programokat gyakorlatilag a javasolt kiadás jellegétől, és nem a program várható eredményétől függően engedélyezték. Eredményességi szempontokat, mint például a hozzáadott értéket, nem vettek figyelembe akkor, amikor egy-egy akció uniós támogatásáról döntöttek. A rendeletben egyértelműen rögzített tényezőket – úgy mint a kiinduló helyzet és a célkitűzések bemutatása, a szakmai minőség, illetve a program gazdasági következetessége – tulajdonképpen nem vettek figyelembe, azokat csupán a szabályok formális betartásához követelték meg.

39. A tagállamok, inkább a jogosultsági feltételekre, valamint a támogatás folyósításának a követelményeire összpontosítottak, a 6. ábrának megfelelően.

⁽¹⁾ A tagállamok megjegyezték, hogy a végrehajtási rendeletben meghatározott határidők szerint a zárójelentéseket akkor kapták meg, miután már a következő operatív programot az érintett termelői szervezetnek jóváhagyták. Annak ellenére, hogy a rendeletet 1997 óta többször felülvizsgálták, ezt a következetlenséget nem módosították. Értékelő jelentéseket korábban lehetett kérelmezni például a program utolsó évében, egyidőben a következő program igénylésével.

⁽²⁾ Különösen a nemzeti kifizető ügynökséget érinti.

40. Ez döntően a Bizottság végrehajtási rendeletének azon módosításából adódott, amely bevezette az ún. „jogosultsági listákat”, amelyeknek 1999 óta meg kell felelniük az operatív programoknak. Ezek a listák tételesen felsorolják azokat a kiadási típusokat, amelyek egy operatív program keretében támogathatók, illetve nem támogathatók (12. keretes szöveg).

12. keretes szöveg

Példák jogosultsági feltételekre: Szállítási költségek

Támogatásra jogosult:

- beruházás hideg raktárral ellátott szállítóeszközökbe.

Támogatásra nem jogosult:

- begyűjtési vagy szállítási költségek (belső vagy külső),
- beruházások értékesítéshez és forgalmazáshoz használt szállítóeszközökbe.

41. Az 1997. évi eredeti végrehajtási rendelet nem tartalmazott jogosultsági feltételeket, azonban a termelői szervezetek igazgatási és működési költségeit nem támogatható költségként jelölte meg. A tagállamok nem voltak biztosak abban, hogy a „számlaelszámolás” keretében a Bizottság mit fogad el jogos kiadásként, a tagállamok ezzel kapcsolatos állásfoglalás-kéréseire a Bizottság esetenkénti magyarázó jegyzékekben válaszolt.

42. Mivel ezek a magyarázó jegyzékek nem voltak hivatalos dokumentumok, a Bizottság úgy módosította a végrehajtás szabályozását, hogy bevezette a nem támogatható eljárások és kiadások listáját. Egyidejűleg a Bizottság előírta a tagállamoknak, hogy – az engedélyezést megelőzően – e lista alapján ellenőrizték a javasolt operatív programok kiadásainak támogathatóságát. 2001-ben a Bizottság újabb listát készített arról, hogy mi támogatható az operatív programokban, majd 2003-ban az ezekkel kapcsolatos magyarázó jegyzékeket visszavonta, a két listát pedig ismételt felülvizsgálta. A jogosultsági listák lehetővé tették néhány, a termelői szervezeteknél általában nem támogatható termelési és működési költség támogatását is, mint például egyes személyi juttatások, újrafeldolgozható csomagolóanyagok, természeti kártevők és járványok elleni védekezés.

43. A jogosultsági listák létezése azonban nem mentesíti a tagállamokat attól, hogy a termelői szervezetek kiinduló helyzetét, célkitűzéseit és javasolt akcióinak várható eredményességét figyelembe vegyék. Azoknak a tagállamoknak, amelyek nem

hagyják jóvá a rendelet alapján egyébként támogatható kiadásokat, meg kell tudniuk indokolni a döntéseiket a termelői szervezet számára, illetve adott esetben akár peres eljárásokkal is számolniuk kell. A tagállamok elkerülhetik ezeket a nehéz döntéseket, amennyiben ugyanazt az akciótípust valamennyi igénylő termelői szervezet számára jóváhagyják, függetlenül azok célkitűzéseitől vagy sajátos helyzetétől. (13. keretes szöveg).

13. keretes szöveg

Példa: tartályládák

A 30 véletlenszerűen kiválasztott operatív programból tíz esetében a tagállamok 1,7 millió EUR összegben hagyták jóvá a gyümölcsök és zöldségek szedéséhez, szállításához és válogatásához szükséges tartályládák, rekeszek vagy hasonló konténerek beszerzését. Ezt a kiadásfajta egyébként a Bizottság támogathatónak tekinti. Az egyes operatív programokban megjelölt ehhez kapcsolódó célok a következők voltak:

- a termelői ár stabilizálása
- a termékek minőségének javítása
- a termékek kereskedelmi értékének javítása
- a termelési költségek csökkentése
- a környezetbarát eljárások ösztönzése
- a kínálat koncentrációja
- a termékelesleg-kivonások csökkentése.

Egyes programok esetében a beszerzés a kiinduló helyzethez képest előrelépést jelentett valamelyik célkitűzés megvalósításában: egyik termelői szervezet a fából készült rekeszeket higiénikusabb műanyag rekeszekre cserélte, annak érdekében, hogy szállíthasson egy bébi-telgyártónak (a program célkitűzése a termék minőségének javítása volt). Más esetekben ezzel az akcióval a régi vagy sérült rekeszeket cserélték le, illetve az elveszetteket pótolták; vagy a megnövekedett termelési szint miatt volt szükség további vásárlására. Ez utóbbiak egyértelműen nem kapcsolódtak az uniós célkitűzésekhez.

A program- és támogatási modell párhuzamos fennállásával a támogatás rendszere bonyolultabb és költségesebb lett

44. Noha a rendelet programösszetevőire még mindig szükség van, a tagállamok a programmodell helyett inkább a „támogatási modellt” alkalmazták. Ennek az lett a következménye, hogy a támogatás rendszere a kelletnél bonyolultabbá vált, ami magasabb működési és ellenőrzési költségeket vont maga után. Ez a jogosultsági listák egyértelműségének hiányából, valamint a támogatási és programmodell párhuzamos fennállásából adódik. Amennyiben az operatív programokat, az éves végrehajtási jelentéseket és a programvégi értékeléseket az előírások szerint készítik el, jelentős költségek hárulnak a termelői szervezetekre. Ez különösen az olyan tagállamokra jellemző mint Olaszország és Hollandia, amelyek megkövetelik, hogy éves szinten is részletezett operatív programokat nyújtsanak be engedélyezésre.

45. A rendeletben közzétett, támogatható kiadásokról szóló jogosultsági listák nem határozhatók meg elég pontosan ahhoz, hogy egy ilyen változatos és dinamikus ágazatban valamennyi előforduló akcióra kiterjedjenek. Emiatt azokat meglehetősen általánosan fogalmazták meg. (Ilyenek például a „minőségjavító akciók”). A kérdések felmerülése elkerülhetetlen, mivel a listákat a tagállamok, sőt az egyes tagállamokon belüli régiók is eltérő módon értelmezik. A 2005-ös számlaelszámoláskor még a rendszer nyolcéves működése után is jogosulatlan támogatásokat talált a Bizottság Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban, ahol a tagállamok nem mindig úgy értelmezték a jogosultsági szabályokat, mint a Bizottság.

46. Egyes tagállamok igazgatási szervei – a jogosultsági feltételek bizonytalansága és az ebből adódó kockázat miatt – több ellenőrzést végeznek, mint amennyit a rendelet megkövetel⁽¹⁾. Némelyik tagállam minden termelői szervezetnél több ellenőrzést is folytat évente. Ez nem csak a tagállamok, hanem a termelői szervezetek költségeit is megnöveli.

47. A jogosultsági feltételekkel kapcsolatos bizonytalanság, az igazgatási költségek és a tevékenységek gyakori ellenőrzései is visszatartják a termelői szervezeteket attól, hogy olyan innovatív akciókkal próbálkozzanak, amelyeket végül elutasíthatnak. A termelői szervezeteket ezáltal arra ösztönzik, hogy az operatív programjaikban csak olyan akciókat hajtsanak végre, amelyek támogathatósága egyértelműen megalapozott.

Fennáll az eredménytelen akciók jóváhagyásának a kockázata

48. Az, hogy a programmodellt nem hajtották végre megfelelően, az uniós költségvetést az eredménytelenség fokozott kockázatának tette ki: előfordulhat, hogy olyan akciókat hagynak jóvá, amelyek esetleg nem hoznak előrelépést az uniós célkitűzések elérésében.

49. Egyes tagállamok azzal érveltek, hogy nem kell törődniük a programok eredményességével, mivel a termelői szervezetek a lehetőségeikhez mérten a legjobb üzleti döntést hozzák, hiszen tagjaik társfinanszírozzák a program költségeinek 50 %-át. Az ellenőrzés során talált példák azonban azt mutatják, hogy egyes termelői szervezetek a támogatást már meglévő tevékenységek finanszírozására fordították, amelyek a kiinduló helyzetükhöz képest nem jelentettek változást. Bár a termelői szervezetnek gazdaságilag ez valószínűleg megéri – különösen ha a versenyből adódó nyomással kell megküzdenie –, az EU támogatási rendszer céljainak eléréséhez azonban nem járul hozzá. A spanyolországi példa (14. keretes szöveg) azt mutatja, hogy a termelői szervezet olyan költségeket is elszámolt, amelyek nem az operatív program

célkitűzéseivel összefüggő „akciók” vagy „intézkedések” során merültek fel, hanem azok bármely gyümölcs- és zöldségtermelőnél előforduló költségek lehetnek. Annak ellenére, hogy nem jellemző, hogy az operatív programok költségvetésének ilyen magas hányadát fordítsák újrafeldolgozható csomagolóanyagokra⁽²⁾, egyes tagállamok mégis nagy összegű kiadásokat hagytak jóvá erre a célra. A Számvevőszék által ellenőrzésre kiválasztott 30 operatív programból 10-ben összesen 4,9 millió EUR-t különítettek el újrafeldolgozható vagy újrahasznosítható csomagolásra.

14. keretes szöveg

Példa: A véletlenszerűen kiválasztott mintánkban volt egy olyan, spanyol regionális hatóságok által engedélyezett operatív program, amelyben 2,7 millió EUR-t folyósítottak újrafeldolgozható kartondobozokra. Ez a 2000–2003-ig terjedő program – teljes költségvetésének a 83 %-át jelentette. A hatóságok 2001-ben jóváhagyták a program módosítását, amely törölte az üvegházakra és az öntözésre korábban tervezett beruházásokat, és a teljes költségvetés 98 %-ára növelte az újrafeldolgozható dobozokkal kapcsolatos kiadásokat. A program egyetlen egyéb „akciója” egy technikus fizetése volt.

Eredményesek voltak-e az operatív programok keretében finanszírozott akciók?

50. Az előző rész rávilágított arra, hogy az egyes tagállamok operatívprogram-engedélyezési gyakorlata azt a kockázatot rejteti magában, hogy az általuk támogatott akciók nem lesznek eredményesek. Ebben a részben azt értékeljük, hogy a termelői szervezetek által végrehajtott akciók eredményesek voltak-e az operatív programok célkitűzéseinek megvalósítása szempontjából.

Az operatív programok termelői szervezetek általi értékelése (zárójelentések)

51. Az operatív programok eredményességéről a termelői szervezetek által – a programok befejezését követően – készített zárójelentések szolgáltatnak elsődleges információkat. Az előírások szerint a zárójelentésekben tájékoztatást kell adni arról, hogy mennyiben valósultak meg az operatív programok kitűzött céljai. A vizsgált 142 zárójelentés egyike sem adott átfogó értékelést az operatív program célkitűzéseinek megvalósulásáról. A Bizottság a tagállami eljárások vizsgálatakor nem ellenőrizte, hogy a termelői szervezetek betartották-e ezt az előírást.

⁽²⁾ A számlaelszámolási eljárás során a Bizottság ezt a kiadást nem hagyta jóvá amiatt, hogy a program nem irányult több célkitűzésre, holott azt a rendelet előírta. A spanyol hatóságok 2002-ben minden operatív program esetében az újrafelhasználható csomagolásra adható kiadások felső határát 35 %-ra csökkentették, ezzel biztosítva minden spanyol termelői szervezet számára az egyenlő bánásmódot.

⁽¹⁾ A termelői szervezetek legalább 20 %-ának ellenőrzése a kiadások 30 %-át teszi ki.

52. A fentiek következménye, hogy a Bizottság nem követte nyomon a szakpolitika vonatkozó célkitűzéseinek megvalósulását, elmulasztva egy olyan lehetőséget, amely egyébként az Unió költségvetési rendelete értelmében egyik kiemelt feladatát képezi. Amennyiben a zárójelentések tartalmazták volna az előírt értékeléseket, lehetőségünk lett volna az ellenőrzésre kiválasztott jelentések értékelésére és az operatív programok célkitűzéseinek megvalósulásával kapcsolatos következtetések levonására. Valamennyi termelői szervezettől egységesen megkövetelt, jól megválasztott teljesítménymutatók alkalmassá tehetnék a zárójelentéseket arra, hogy azok hosszabb távon információkat nyújtsanak a célkitűzések (pl. a minőség javítása, a költségek csökkentése, biotermesztés és környezetbarát eljárások alkalmazásának ösztönzése) elérésében történt előrehaladásról.

Az ellenőrzésre kiválasztott operatív programok akciói

53. Annak megállapítására, hogy az egyes operatív programok akciói eredményesek voltak-e, a Számvevőszék 30 termelői szervezet, 2003-ban vagy 2004-ben befejezett operatív programjából, 104 akciót választott ki a véletlenszerű mintavételezés módszerével (5. keretes szöveg). A termelői szervezeteknek be kellett mutatniuk azt, hogy a kiválasztott akciók hogyan járultak hozzá a kapcsolódó operatívprogram-célkitűzések megvalósulásához. Némelyik akció egynél több uniós cél elérésére irányult, így a ténylegesen vizsgált esetek száma 265 volt.

54. Az esetek csupán 30 %-ában tudták a termelői szervezetek megfelelően bizonyítani azt, hogy az adott akcióval előrehaladtak a kapcsolódó célkitűzés megvalósításában (7. ábra). Bár az esetek további 41 %-ánál erre nem volt közvetlen bizonyíték, egyéb ésszerű érvek alapján pozitív következtetést tudunk levonni (lásd 15. keretes szöveg). Sok esetben az előrelépés mértéke azonban csak elenyésző volt (lásd 58. bekezdés).

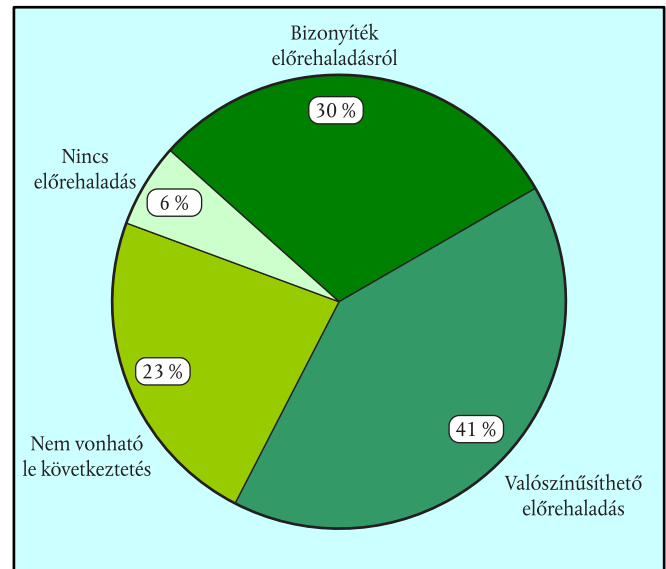
15. keretes szöveg

Példa „valószínűsíthető előrehaladásra” Egyik portugál termelői szervezet hűtőteherautót vásárolt abból a célból, hogy megakadályozza a gyümölcs minőségének szállításkor bekövetkező romlását. A minőség javulását nem tudta adatokkal alátámasztani, azonban az ellenőröknek bemutatta a berendezést és elmagyarázta a hűtési folyamatot. Ez alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a minőség valószínűleg javult.

55. Az esetek közel egynegyedében a Számvevőszék nem tudott következtetést levonni arról, hogy történt-e előrelépés vagy sem. A legtöbb cél általános megfogalmazása miatt lehetetlen volt bizonyítani azt, hogy az akciónak nem volt hatása. Ez elsősorban a terméklelesleg-kivonások csökkentésére, a kínálat koncentrációjára és a termelői árak stabilizálására irányuló célokat jellemezte (lásd 8. ábra). A termelői szervezet alapvető feladata a kínálat koncentrációja és a tagjai termésének értékesítése. Következésképpen valamennyi tevékenysége, még ha közvetve is, de ezt a célt szolgálja.

7. ábra

Ellenőrzésre kiválasztott intézkedések: uniós célkitűzések hatása



56. Az esetek 6 %-ában egyértelmű bizonyíték állt rendelkezésre arról, hogy nem történt előrelépés (7. ábra). Néhány alkalommal magának az akciónak a végrehajtása hiúsult meg: az egyik termelői szervezet például elkezdett egy biotermesztéssel kapcsolatos operatív programot, de végül elállt a projekt megvalósításától. A fennmaradó esetekben az előrehaladás hiányát a nemzeti osztályozásnak való megfelelés kényszere is előidézhetette (lásd 33. bekezdés), továbbá az, hogy az adott cél eléréséhez nem a megfelelő akciókat választották, vagy egyszerűen félreértés történt: egyes termelői szervezetek a „termékek fogyasztóknak szóló promóciója” célkitűzést úgy értelmezték, hogy az nem más, mint ügyfeleknek szóló promóció.

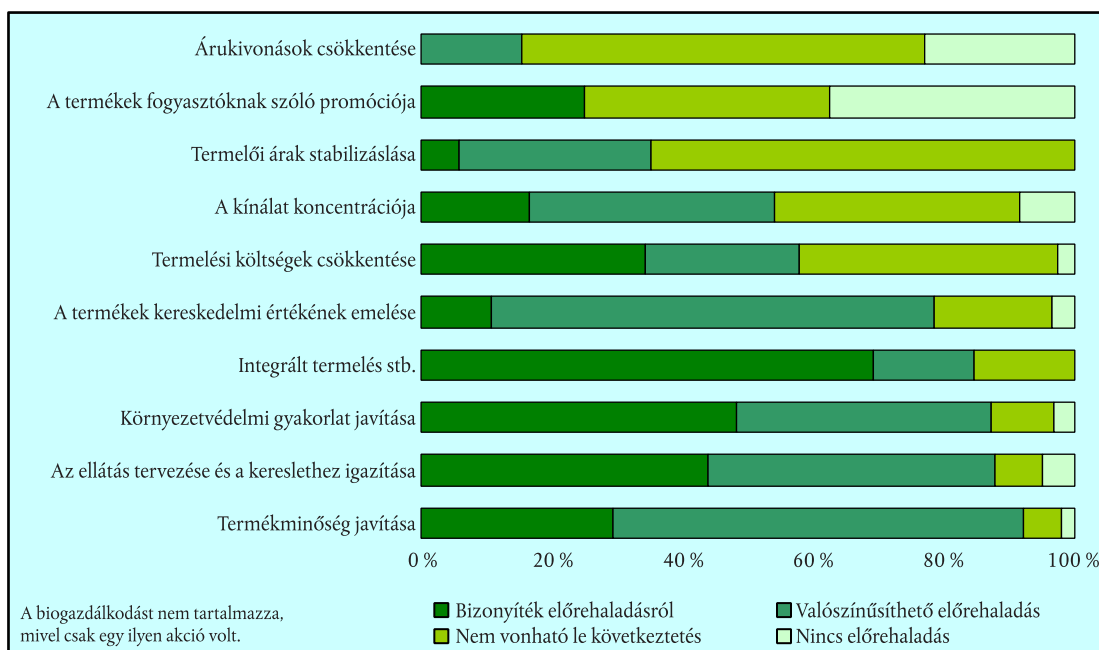
Az akciók csekély eredményessége

57. A kiválasztott minta elemzésének eredményei csupán azt szemléltetik, hogy egyáltalán alátámasztható-e bizonyítékokkal az előrelépés, azt azonban nem, hogy az *milyen mértékű*. A kiválasztott akciók nagy része a kiinduló helyzetéből egyértelműen a célkitűzések irányába mozdította el a termelői szervezetet, azonban néhány esetben az előrelépés mértéke csak elenyésző volt. A gépek lecserélése általában *némi* előrehaladást eredményezett, hiszen az új modellek a régiekhez képest korszerűbbek voltak. A csere teljes költségének nagyságrendjét tekintve azonban az előrehaladás nem volt jelentős. A termelői szervezetek azzal is csupán fenntartották a korábbi minőség színvonalát, hogy továbbra is alkalmaztak minőségellenőrzést végző személyzetet. Ezen a téren az előző évekhez képest nem történt jelentős előrehaladás.

58. A „csekély eredményességű” akciók előfordulási arányának megítéléséhez, a Számvevőszék megvizsgálta a helyszínen ellenőrzött 104 akciót, abból a szempontból, hogy azok vajon jelentős előrelépést eredményeztek-e a termelői szervezet kiinduló helyzetéhez képest, egy vagy több EU célkitűzés irányában (16. keretes szöveg). E kritériumnak megfelelően az akciók több mint a fele (55 %-a) a Számvevőszék szerint „csekély eredményességűnek” bizonyult.

8. ábra

Az ellenőrzésre kiválasztott intézkedések: uniós célkitűzések hatása



59. Ezek a megállapítások azt mutatják, hogy a tagállamok az operatív programok akcióit azok jellege alapján hagyták jóvá (jogosult-e támogatásra az akció vagy sem?), figyelmen kívül hagyva azok eredményességét (az akcióval ténylegesen előbbre jut-e a termelői szervezet a kitűzött cél megvalósításában?).

16. keretes szöveg

Példák olyan akciókra, ahol a kiinduló helyzethez képest jelentős előrelépést tapasztaltunk

- termelési eszközök fejlesztése (öntözési rendszerek, energiatakarékos üvegházak),
- tanúsított minőségi rendszerek bevezetése.

Példák olyan akciókra, ahol rendszerint nem tapasztaltunk jelentős előrehaladást:

- gépek – pl. tartályláda-emelők, villás emelőtargonca, tehergépjárművek és traktorok lecserelése,
- tartályládák, rekeszek, konténerek stb.,
- alkalmazott személyzet fizetése (marketingosztályok, minőségellenőrök).

Az operatív programok eredményességével kapcsolatos következtetések

60. A programmodell rendeletben előírt szempontjainak a tagállamok papíron eleget tettek. Az operatív programok engedélyezésével kapcsolatos döntéseik során azonban nem vették

figyelembe az akciók várható eredményét. Emiatt növekedett annak a kockázata, hogy az Unió csekély eredményességű akciókat támogasson.

61. A tagállamok ezzel szemben a jogosultsági listák segítségével az ún. „támogatási modellt” alkalmazták, hogy a programokat a javasolt kiadások természetétől függően hagyják jóvá, a termelői szervezetek helyzetének és célkitűzéseinek figyelembevétele nélkül.

62. Ez azonban nem vezetett a támogatási rendszer szabályainak egységes alkalmazásához és olyan egyszerűsítéshez, amit egy ilyen megközelítés tulajdonképpen lehetővé tesz. A jogosultsági listák nem határoztak meg olyan egyértelmű kritériumokat, amelyekkel biztosítható lenne az, hogy a kiadások az Unió által támogatni kívánt tevékenységekre irányuljanak. Mindez bizonytalansághoz és az ellenőrzési költségek emelkedéséhez vezetett. A program- és a támogatási modell egyidejű megléte megkövetelte a termelői szervezetektől, hogy jelentős kiadások, de jelentéktelen előnyök mellett operatív programokat és értékeléseket készítsenek csupán azért, hogy megfeleljenek a rendelet előírásainak.

63. Az operatív programok összességében előrelépést jelentettek a tanácsi rendelet célkitűzéseinek megvalósításában. A kiinduló helyzethez képest a termelői szervezetek finanszírozott akcióinak kevesebb mint felében történt olyan jelentős előrehaladás a 11 uniós célkitűzés legalább egyikében, amely miatt ezek eredményesnek tekinthetők. Egyes operatív programok csekély eredményességű, kevés változást hozó akciói is részesültek támogatásban. Ezekben az esetekben a támogatás a célok pontosabb megfogalmazásával eredményesebb lehetett volna.

II. RÉSZ: A TERMELŐI SZERVEZETEK ELŐREHALADÁSA

64. Az I. részben leírt operatív programok eredményességén túl, a termelői szervezetek fejlődését számos egyéb tényező is befolyásolja. Ezek közül a legfontosabbak a termelői szervezetek és tagjaik operatív programok keretében nem finanszírozott tevékenységei. Számos termelői szervezet például jelentős beruházásokat valósít meg a vidékfejlesztési programok keretében. Más uniós támogatási keretből – mint például a termékfelesleg-kivonások, valamint a gyümölcs és paradicsom feldolgozásának támogatása – szintén finanszírozhatók a termelői szervezetek. A célkitűzések elérését szintén befolyásolja a termelői szervezetek stratégiája, a kialakult verseny, a kereslet, a megrendelők igényei és az általuk előnyben részesített termékkör változása, továbbá a minőséggel és a környezetvédelemmel kapcsolatos uniós szakpolitikák, valamint rövid távon az időjárási feltételek is.

Előreléptek-e a termelői szervezetek a támogatási rendszer célkitűzéseinek elérésében?

65. Az I. részben azt mutattuk be, hogy az operatív programokban összességében előrelépés történt a tanácsi rendelet célkitűzéseinek elérésében. A jelentésnek ez a része azt vizsgálja, hogy ez az előrehaladás hatással volt-e a termelői szervezetek összetételére. A jelentés először a helyszínen vizsgált termelői szervezeteket értékeli (17. keretes szöveg), majd ezt követően a Bizottságnak az uniós szinten összesített adatait tekinti át.

17. keretes szöveg

A minta jellemzői: A véletlenszerűen kiválasztott termelői szervezetek száma 2 %-ot, éves árbevételük pedig 5 %-ot képviselt az EU összes termelői szervezetéhez viszonyítva.

Az ellenőrzésre kiválasztott termelői szervezetek

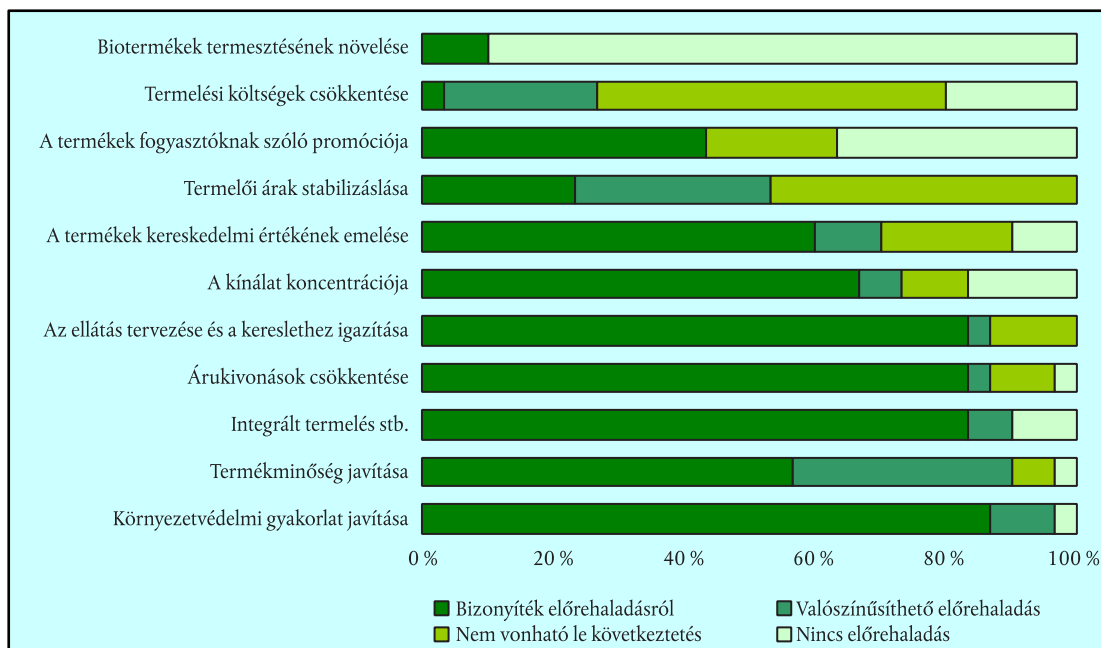
66. A 30 helyszínen ellenőrzött termelői szervezetet megkértük, hogy mutassa be előrelépését a 11 célkitűzés mindegyikében függetlenül attól, hogy operatív programjaikban szerepeltek-e akciók ezen célokkal kapcsolatban. Így összesen 330 esetet vizsgáltunk meg. Az esetek 54 %-ában a termelői szervezet tudta igazolni az előrehaladást. További 12 %-ban a Számvevőszék azt a következtetést vonta le, hogy valószínűleg történt előrehaladás. Az esetek 16 %-áról, különösen a termelési költségekkel és az árak stabilitásával kapcsolatos információk hiányában nem lehetett következtetést levonni (lásd 9. ábra)

67. Az esetek több mint 18 %-ában „nincs előrehaladás”, ugyanis sok termelői szervezet nem követte a „biotermesztésre” és a „termékek fogyasztóknak szóló promóciójára” irányuló célkitűzéseket. Viszonylag kis mértékű előrelépés történt a „termelés csökkentésére” és az „árak stabilizálására” vonatkozó célkitűzésekben. A termelői szervezetek arról adtak tájékoztatást, hogy ők inkább növekvő, mint stabil árakat céloztak meg; többen elismerték azt, hogy az árakat csupán kis mértékben tudták befolyásolni. A profit maximalizálása sokkal fontosabb volt, mint a költségek csökkentése, amely gyakran magasabb költségeket eredményezett a jobb minőség és a hozzáadott érték megteremtése során. A termelői szervezetek arról is beszámoltak, hogy a környezetbarát eljárások alkalmazása rendszerint megnövelte a költségeiket anélkül, hogy azt követte volna a termékek árának egyidejű emelkedése.

68. A minta vizsgálata azt mutatja, hogy a legtöbb termelői szervezet a 11 célkitűzés nagy részében legalább valamilyen mértékben előrelépett, ez önmagában mégsem elegendő ahhoz, hogy az operatív programok támogatási rendszerének eredményességét igazolja, hiszen a 64. bekezdésben leírtakon kívül ezt más tényezők is befolyásolják.

9. ábra

Az ellenőrzésre kiválasztott termelői szervezetek: előrehaladás az uniós célkitűzések felé



A termelői szervezetekre vonatkozó bizottsági adatok

69. Ahogy azt az I. részben már említettük, amikor a Bizottság nem élt azzal a lehetőséggel, hogy az operatív programcélok megvalósulásának nyomon követése során felhasználja a termelői szervezetek zárójelentéseit. Ezen túlmenően, a Bizottság eddig nem tett eleget az EU költségvetési rendeletébe foglalt azon köteletségének, hogy a szakpolitikát értékelje. Az értékelést 2008-ra tervezik és eredménye 2009-re várható.

70. A Bizottság azonban rendelkezik információkkal a termelői szervezetekről. Vannak például adatai arról a piacról kivont termékfelesleg-mennyiségről, amelyre a termelői szervezetek támogatást kértek. 2000-tól a Bizottság az operatív programokról is kér adatokat és azért, hogy a termelői szervezetekkel kapcsolatos éves statisztikai jelentés beküldését is megköveteli, a Bizottság kiterjesztette a tagállamok adatszolgáltatási kötelezettségét.

71. Az operatív programokkal kapcsolatos adatok a kiadási kategóriák szerinti támogatási összegekre korlátozódnak. Ezek csupán azt mutatják, hogy a támogatást mire költötték el, de azt nem, hogy ténylegesen mit sikerült elérni a folyósított támogatással.

72. A Bizottság ennél részletesebb adatokat is kér a termelői szervezetektől, különösen tagjaikról, termelésükről és az eladásaikról. Ezen információk hitelességének számvévszék ellenőrzését megnehezítette, hogy az adatok rögzítéséhez a Bizottságnak nincs megfelelő információs rendszere. Az adatok következtetlenségével kapcsolatban 2004-ben és 2005-ben a Bizottság többször kért tájékoztatást a tagállamoktól, azonban további lépéseket nem tett. Fontos adatok hiányoznak, különösen a három legnagyobb gyümölcs- és zöldségtermelő államból: Olaszországból, Spanyolországból és Franciaországból. Az adatok elemzése – azok hiányossági és nagymértékű következtetlensége miatt – nem lehetséges, így nem alkalmasak arra, hogy az általános tendenciákon kívül mást is megmutassanak.

73. Az említett adatokból származtatható legfontosabb mutató a termelői szervezetek és az unió összes termelésének aránya. Ez a mutató azt szemlélteti, hogy a termelés mennyire koncentrálódik termelői szervezetekbe, ami tulajdonképpen a gyümölcs- és zöldséggazdálkodási szakpolitika alapvető célja. A mutatóból a szakpolitika tágabb értelemben vett sikeressége is kiderül: az, hogy a gyümölcs- és zöldségtermelők milyen arányban választják az uniós támogatási rendszert. A 2005-ös költségvetési dokumentumokban a Bizottság azt a célt tűzte ki, hogy a mutató 2013-ra elérje a 60 %-ot és évente tovább növekedjen.

74. Következésképpen a Bizottságnak ugyan vannak adatai a termékfelesleg-kivonásáról és a kínálat koncentrációjáról, nincsenek azonban olyan mutatói, amelyekkel követhető lenne a termelői szervezetek előrehaladása a szakpolitika célkitűzéseinek (mint például a költségek csökkentése, az árak stabilizálása, a minőség és a környezetvédelem javítása) megvalósítása terén.

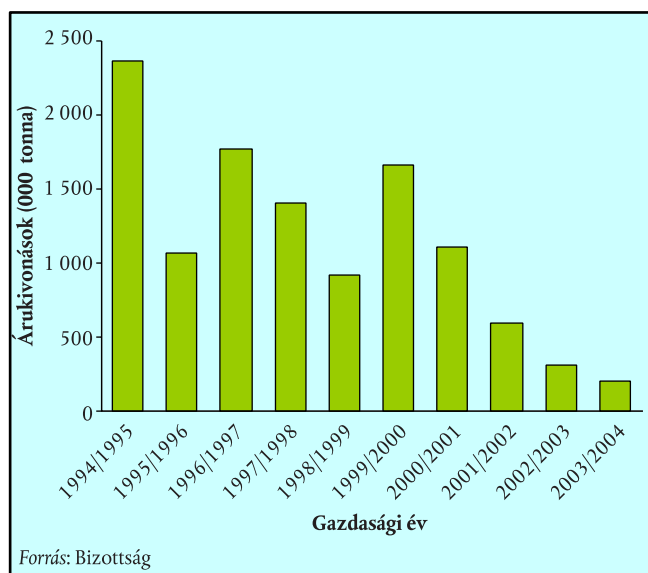
A termékfelesleg-kivonásáról szóló adatok elemzése

75. A gyümölcs- és zöldségpolitika 1996-os reformja korlátozta azt a termékfelesleg-mennyiséget, amelyet a támogatással lehetett megsemmisíteni, továbbá lecsökkentette a felesleg kivonásáért fizethető kompenzációt is. A Bizottság adatai szerint ez a termékfelesleg-kivonások mértékének jelentős csökkentéséhez vezetett az uniós támogatási rendszeren belül (lásd 10. ábra). Ez összhangban van a Számvévszék ellenőrzési megállapításaival, amely szerint a kiválasztott termelői szervezetek 90 %-ában vagy lecsökkentek a termékfelesleg-kivonások, vagy egyáltalán nem semmisítettek meg terméket.

76. Az operatív programok támogatási rendszerének egyik

10. ábra

A gyümölcs és zöldség támogatott kivonása 1994–2004 (EU 15)



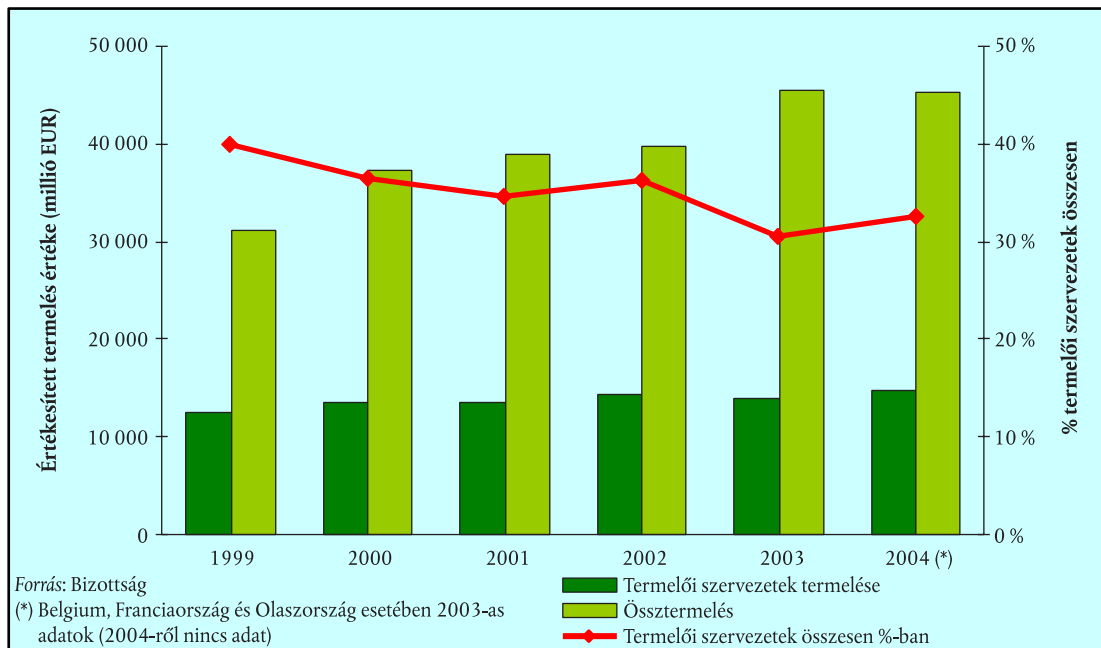
célja a termelői szervezetek termékfelesleg-kivonások csökkentésére irányuló tevékenységének támogatása. Ez a csökkentés azonban nem feltétlenül bizonyítja azt, hogy a termelői szervezetek operatív programjainak támogatása a termelés megtervezéséhez és kereslethez történő igazításához vezet: a termelői szervezetek elmondták, hogy az 1996-ban bevezetett, szigorúbb ellenőrzés melletti csökkentett támogatás miatt már nem éri meg támogatást igényelni a termékfelesleg-kivonására.

A kínálat koncentrációjára vonatkozó adatok elemzése

77. Az 1996-ban bevezetett szakpolitikának olyan helyzetet kellene teremtenie, hogy a támogatás biztosítsa a termelői szervezetek alkalmazkodását a piaci helyzethez, a többi termelőt pedig arra ösztönözze, hogy azok csatlakozzanak a szervezetekhez. E két tényezőnek növelnie kellene a termelői szervezetek éves árbevételét és a kínálatuk koncentrációját.

11. ábra

A termelői szervezetek aránya az értékesített termelés összértékéből (EU 15)



78. A bizottsági adatok ezzel szemben azt mutatják, hogy csökkent a kínálat koncentrációja: a termelői szervezeteknek az össztermelésben való részesedése: ez az 1999-es 40 %-ról 2003-ban 31 %-ra esett vissza (11. ábra). (A 2004-es adatok ideiglenesek, mivel a két legnagyobb tagállam, Franciaország és Olaszország még nem közölt részletes adatokat). Míg a teljes gyümölcs- és zöldségágazat eladása 1999 és 2003 között 45 %-kal, a termelői szervezeteké mindössze 12 %-kal emelkedett.

79. Ahogy azt a 72. bekezdésben már említettük, az adatok nem teljesen megbízhatóak, csupán nagyvonalakban mutatják a tendenciát. A 2003-as százalékokat – a görögországi adatok hiánya miatt – helytelenül jelentette a Bizottság. Ezt a hibát az ellenőrzés során korrigáltuk, azonban a Bizottság a többi adat helyességét nem tudta a Számvevőszéknek bizonyítani.

80. Az adatok azt is mutatják, hogy a támogatási rendszerben való részvétel továbbra is földrajzi egyenlőtlenségeket mutat (12. ábra). A legalacsonyabb a részvétel (amely az évek folyamán nem is emelkedett jelentősen) Portugáliában és Görögországban, tehát azokban a tagállamokban, ahol a gyümölcs- és zöldségtermelés a mezőgazdaság legnagyobb hányadát teszi ki. A termelői szervezetekben való alacsony részvételi arány miatt, a gyümölcs- és zöldségágazat Portugáliában mindössze 6 %-ban, Görögországban pedig 13 %-ban részesül az operatív programok támogatásában. Ugyanez az arány Hollandiában 80 %. A jelenlegi támogatási rendszer a sikerességet azzal honorálja, hogy a támogatást a termelői szervezetek árbevételének arányában folyósítja. Ennek arra kellene ösztönöznie a kevesebb bevétellel rendelkező termelőket (akiknek még inkább alkalmazkodnia kell a piac egyre növekvő minőségi és környezetvédelmi előírásaihoz, valamint a

koncentrált kínálathoz), hogy termelői szervezetekhez csatlakozzanak. Az adatok azonban azt mutatják, hogy több tagállamban ez nem történt meg. Ehelyett a rendszer azt eredményezte, hogy a finanszírozás a legnagyobb bevételt elérő termelői szervezetek felé irányul.

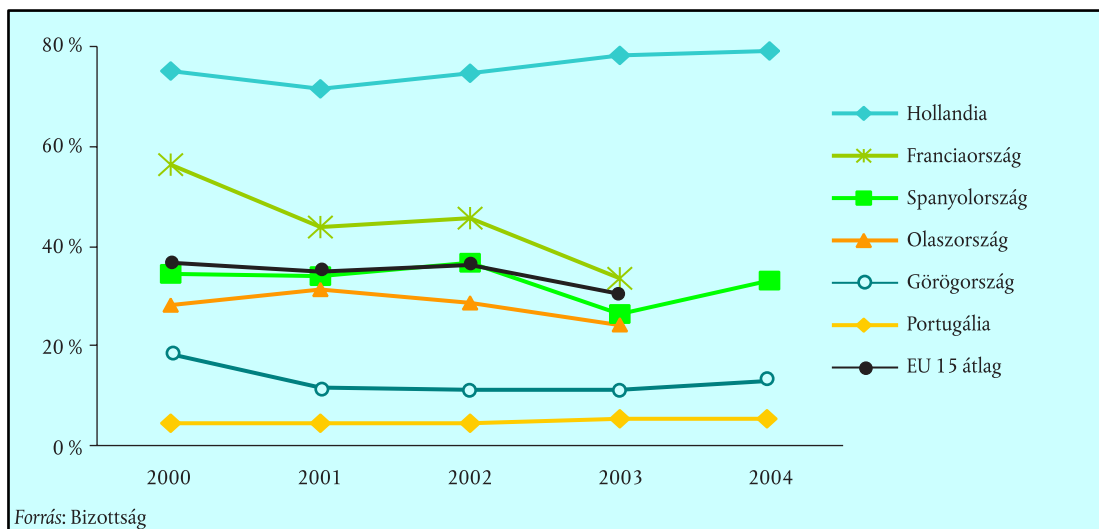
81. A Bizottság nem rendelkezik adatokkal a termelői szervezetek és egyéb termelők teljesítménybeli különbségeiről, és emiatt nem tud magyarázatot adni arra, hogy mi okozza az ágazat termelői szervezeteken kívüli termelésének a termelői szervezetekéhez viszonyított gyorsabb ütemű növekedését.

82. A kínálat koncentrációjában elmaradt előrelépés okainak feltárásához fontos lenne annak ismerete, hogy a termelők miért nem akarnak termelői szervezetekhez csatlakozni. A valódi okok megismerése érdekében a Bizottság nem kereste meg a termelőket.

83. A Számvevőszék 2000. évről szóló jelentésére adott válaszában a Bizottság kijelentette, hogy „amennyiben a termelők egy része nem kíván az eredményesen működő termelői szervezethez csatlakozni, akkor döntésük következményeivel is számolniuk kell. A termelői szervezeti tagok és a nem tagok bevételének összehasonlítása megmutatja majd, hogy melyik döntés volt a jobb”. A Bizottság azonban nem követte nyomon a termelői szervezeti tagok bevételeit, annak érdekében, hogy egy ilyen összehasonlítást el tudjon végezni.

12. ábra

A termelői szervezetek aránya az értékesített termelés összértékéből 2000–2004



Vidékfejlesztés

84. A Bizottság által egy korábban megállapított kockázat az, hogy a vidékfejlesztési támogatás valószínűleg visszafogja a termelői szervezetekhez való csatlakozást vagy az ezek létrehozásának ösztönzésére irányuló törekvéseket. A vidékfejlesztési támogatás keretében lényegében az operatív programokéhoz hasonló támogatás folyósítható, a termelői szervezeti tagság követelménye nélkül (lásd 18. keretes szöveg). A vidékfejlesztési rendelet ugyanennek megoldására irányult (előírta, hogy a gyümölcs- és zöldségtermelők nem olyan mértékben jogosultak vidékfejlesztési támogatásra, mint az operatív programok keretében rendelkezésre álló hasonló támogatásra), kivételeket mégis lehetővé tett.

85. A kivételek meghatározása oda vezetett, hogy a vidékfejlesztési támogatást hasonló tevékenységekre – az öntözési projektektől a csomagoló gépekig – igényelhetik a termelői szervezetek és a szervezeteken kívüli termelők egyaránt. A mezőgazdasági üzemi beruházásokra, illetve a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalomba hozatalának fejlesztésére irányuló vidékfejlesztési projektek jelentős hányada érinti a gyümölcs- és zöldségágazatot.

86. Azon fennálló kockázat ellenére, hogy a vidékfejlesztési programok aláássák a – gyümölcs- és zöldségtermelőkre vonatkozó uniós szakpolitika sarokkövét képző – termelői szervezeteket, a Bizottság nem ellenőrizte, hogy a tagállamok eljárásai biztosítják-e a különböző programok összhangját, illetve nem gyűjtött információt és nem mérte fel, hogy milyen mértékben fordult elő ez a probléma.

18. keretes szöveg

A két támogatási rendszer fő jellemzői	Vidékfejlesztés	Operatív programok
A támogatást csak termelői szervezetek kaphatják?	Nem	Igen
Több évre szól-e a program?	Igen	Igen
A célkitűzések között megtalálható-e a termelés tervezése és a kereslethez igazítása, a költségek csökkentése, a minőség javítása és a környezetvédelem?	Igen	Igen
A kedvezményezett tervezi-e meg és hajtja végre az akciókat, továbbá részt vesz-e azok társfinanszírozásában?	Igen	Igen
A tagállam hagyja-e jóvá és ellenőzi-e az akciókat?	Igen	Igen
A program végén készül-e értékelés?	Igen	Igen

KÖVETKEZTETÉSEK

Az operatív programok eredményessége

A támogatási rendszer végrehajtása várhatóan biztosítja-e az operatív programok eredményességét?

87. A tagállamok az operatív programok akcióinak jóváhagyását a kiadások jellegétől tették függővé, anélkül hogy figyelembe vették volna, hogy azok előrelépést jelentenek-e a termelői szervezetek programcéljainak megvalósításában. Ennek következtében a tagállamok eljárásai várhatóan nem biztosítják az operatív programok akcióinak eredményességét. A tagállamok az operatív programokat nem az eredményes és hatékony gazdálkodás

elveinek megfelelően hagyták jóvá. A bizottsági ellenőrzések csupán a támogatás jogosultsági kritériumaira irányultak, és nem arra, hogy az operatív programok engedélyezési és felügyeleti rendszere várhatóan biztosítja-e a programok eredményességét.

88. A támogatási rendszer végrehajtása a tagállamok és a termelői szervezetek számára egyaránt költségigényes volt. A rendeletben előírt programozási elemeket formálisan betartották, azonban ez jelentős költségekkel járt és nem volt valós hozadéka. A kiadások támogathatóságának feltételei nem voltak egyértelműek. Ez bizonytalansághoz vezetett, és több ellenőrzést tett szükségessé az előírások betartására vonatkozóan.

Eredményesek voltak-e az operatív programok keretében finanszírozott akciók?

89. Az operatív programokban finanszírozott akciók közel fele eredményesnek bizonyult, mivel a 11 célkitűzés legalább egyikének végrehajtását tekintve, jelentős javulás következett be a termelői szervezetek kiindulási állapotához képest.

90. Az operatív programok támogatásakor, a tagállamok kevésbé eredményes, csekély változást hozó akciókat is finanszíroztak. Ez utóbbiak támogatása eredményesebb lehetne, ha a célokat pontosabban határoznák meg.

A termelői szervezetek előrehaladása

Előreléptek-e a termelői szervezetek a támogatási rendszer célkitűzéseinek elérésében?

91. A termelői szervezetek alkalmazkodtak a változó kereslethez és előreléptek a Tanács rendeletében megfogalmazott célkitűzések elérésében. Az operatív programok – ugyan nem kizárólagos tényezőként – hozzájárultak ehhez az előrelépéshez. A vidékfejlesztési támogatás a termelői szervezetek és más gyümölcs- és zöldségtermelők számára is egyaránt rendelkezésre áll, amely az operatív programokhoz hasonló célokra és tevékenységekre használható fel. A piaci erők nyomása valamennyi termelőt arra ösztönöz, hogy azok megfeleljenek a magasabb környezetvédelmi elvárásoknak, javítsák a termékek minőségét és kézben tartásuk a költségeket. Néhány ilyen hatás az operatív programok támogatása nélkül is bekövetkezhetett volna.

92. A termelői szervezetek tagjai által igényelhető uniós támogatások ellenére a főbb gyümölcs- és zöldségtermelő tagállamok termelőinek többsége nem csatlakozik termelői szervezetekhez. A szakpolitika a legtöbb tagállamban eddig nem volt sikeres a kínálat koncentrációjában. Amikor a Számvevőszék 2000-ben közzétette jelentését a gyümölcs- és zöldségágazatról, a termelői szervezetek az Unió gyümölcs- és zöldségtermelésének

körülbelül 40 %-át értékesítették. A Bizottság legfrissebb adatai szerint ennek aránya már csak egyharmadra csökkent. A Bizottság azon célkitűzése, hogy 2013-ra az értékesített termelés összértékének 60 %-át termelői szervezetek forgalmazzák, a jelenlegi trendek alapján nem fog megvalósulni.

93. A Bizottság nem vizsgálta azt, hogy a termelők miért nem csatlakoznak termelői szervezetekhez, továbbá azt sem, hogy a tagállamok eljárásai kellőképpen biztosítják-e azt, hogy a vidékfejlesztési támogatás ne akadályozza e csatlakozás ösztönzését.

AJÁNLÁSOK

94. Következtetéseink azt igazolják, hogy a szakpolitika alapvető célkitűzését, nevezetesen azt, hogy a kínálatot termelői szervezetekbe tömörítsék, a legtöbb tagállamban nem sikerült megvalósítani. Ennek okai a Bizottság számára nem ismertek, pedig ezek az információk feltétlenül szükségesek lennének a szakpolitika felülvizsgálatához. A felülvizsgálatkor a Bizottságnak figyelembe kell majd vennie a termelői szervezetek 2009-re elkészülő értékelésének eredményeit is. Amíg e felülvizsgálat meg nem történik, a Bizottságnak további javaslatokat kell kidolgoznia arra, hogy az operatív programok támogatási rendszerét miként lehet egyszerűbbé és eredményesebbé tenni.

Az operatív programokra nyújtott támogatást egyszerűbbé és eredményesebbé kell tenni

95. Az operatív programok támogatási rendszerének javítása érdekében a Bizottság fontolja meg a következő alternatívákat:

- i. egyszerűsítse és csökkentse a támogatási rendszer költségeit azáltal, hogy pontosan meghatározza a jogosultsági feltételeket és eltörli a programmodell előírásait;
- ii. egyszerűsítse és javítsa a támogatási rendszer eredményességét azáltal, hogy felülvizsgálja az operatív programok célkitűzéseit, illetve a jogosultsági listákat annak érdekében, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy az operatív programokat eredményességi kritériumok alapján hagyják jóvá;
- iii. javítsa az összhangot, csökkentse az adminisztrációt és a költségeket azáltal, hogy a támogatási rendszer eljárásait és szabályait összehangolja a vidékfejlesztés keretében támogatott beruházások akcióival.

96. A Bizottságnak javítania kell az operatív programokkal és a termelői szervezetekkel kapcsolatos adatgyűjtési módszerein, továbbá néhány olyan fő mutatóra kell összpontosítania, amely elősegíti a támogatási rendszer eredményességének nyomon követését, és az időszakos értékeléshez is hasznos információkat nyújt.

A szakpolitika fokozottabban irányuljon a koncentráció és a piaci kereslethez való alkalmazkodás elősegítésére

97. A 2009-re tervezett értékelést a Bizottságnak fel kell használnia annak tisztázására, hogy jobban megértse, miért nem lépnek előre a termelői szervezetek a kínálat koncentrációjában. A Bizottságnak fel kell mérnie, hogy a termelői szervezetekben – a többi termelőhöz képest – javult-e a tagok helyzete, illetve azt is, hogy a szakpolitika hogyan egyeztethető össze a vidékfejlesztéssel.

98. Amennyiben az értékelés megállapítja, hogy a termelői szervezetek eredményesen járulnak hozzá a termelők helyzetének erősítéséhez, akkor a szakpolitikának fokozottabban kell e cél elérésére összpontosítania. A Bizottságnak olyan módosításokat kell javasolnia, amelyekkel a főbb gyümölcs- és zöldségtermelő országokban a legjobban tudja ösztönözni a termelői szervezeti tagságot. A Bizottságnak azt is mérlegelnie kell, hogy a termelés változó piaci kereslethez való igazításával kapcsolatos szakpolitikai cél jobban megvalósítható-e azáltal, hogy a támogatást csak

azok igényelhetnek majd, akiknél a legszükségesebb az alkalmazkodás, amelyet új – az árbevétel-arányos támogatás mellett bevezetendő – támogatási kritériumok bevezetésével lehet elérni.

A termelői szervezetek ösztönzését célzó szakpolitika kétségbevonása

99. A Bizottságnak arra is fel kell használnia a tervezett értékelést, hogy megállapítsa, vajon a kínálat koncentrációjából származó nyereség elegendő-e azon korlátozás kiegyenlítéséhez, hogy csak a gyümölcs- és zöldségtermelők egy része, a termelői szervezetek kaphatnak támogatást.

100. Az 1996-ban bevezetett szakpolitika szerint azok a termelők, akik nem tagjai termelői szervezeteknek, nem igényelhetnek uniós támogatást. Amennyiben a Bizottság nem tudja bizonyítani, hogy a termelői szervezetek erősítik a tagjaik piaci helyzetét, kétségbe vonható a többi termelő uniós támogatása. Ez esetben a Bizottságnak újra kell gondolnia az EU gyümölcs- és zöldségtermelőinek jelenlegi támogatási mechanizmusát.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2006. június 28-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről

Hubert WEBER

elnök

MELLÉKLET

AZ EREDMÉNYES OPERATÍV PROGRAMOK ENGEDÉLYEZÉSÉNEK ELLENŐRZÉSI KRITÉRIUMAI

Szabályszerűség	További teljesítményellenőrzési kritériumok
A termelői szervezet kiinduló helyzete	
1. Az operatív programnak tartalmaznia kell a kiinduló helyzet leírását, különösen a termelést, az értékesítést és a felszerelést illetően.	1. A leírásban szerepelnie kell az operatív programokkal elérni kívánt valamennyi célkitűzés kiindulási állapotának. 2. A leírás rögzítsen egy olyan mérési szintet, amelyhez viszonyítva a célok megvalósításában tett előrelépés megítélhető.
Az operatív programok célkitűzései	
1. Egy operatív programnak a 11 EU célkitűzésből többet is (a környezetvédelmi célkitűzést kötelezően) tartalmaznia kell. 2. Az operatív programnak be kell mutatnia a – a termelés és a piaci helyzet figyelembevételével – megfogalmazott célkitűzéseket. 3. A tagállamnak ellenőriznie kell a célok és a rendeletek összhangját.	1. A célkitűzéseknek specifikusnak, mérhetőeknek, megvalósíthatóaknak, relevánsaknak és határidőseknek (SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed) kell lenniük: „specifikus”, vagyis egyértelműnek kell lennie, hogy a termelői szervezetnek mit kell elérnie; a mérhető (és határidős) célok elérése nyomon követhető; a célkitűzéseknek meg kell valósulniuk a programokban javasolt akciók végrehajtásával; a kitűzött céloknak relevánsaknak, vagyis a termelői szervezet helyzetével, a piaci kilátásokkal, illetve a 11 uniós célkitűzéssel összhangban kell lenniük. 2. A program eredményességének nyomon követhetőségéhez mutatókat, számszerűsített, illetve pontos célokat kell kidolgozni, és ahhoz, hogy a tagállamok számára bizonyítható legyen a program végrehajtásától várt hatás.
Az operatív programok megvalósítását biztosító akcióik	
1. Az operatív programokban szerepelnie kell az akciók részletes leírásának. 2. A tagállamnak ellenőriznie kell a program szakmai minőségét és a becslések megbízhatóságát.	1. Az akciók bemutatása legyen megfelelő, annak érdekében, hogy a tagállamok ellenőrizhessék azt, hogy azok végrehajtásával elérhető-e a program kitűzött céljai.
Zárójelentések (termelői szervezet programvégi értékelései)	
1. A termelői szervezeteknek éves jelentéseket kell készíteniük a programok végrehajtásáról, továbbá zárójelentésben kell beszámolniuk arról, hogy milyen mértékben sikerült elérni a programokban meghatározott célkitűzéseket.	1. Új programok vagy módosítások jóváhagyásakor, a várhatóan eredménytelen akciók kiszűrése érdekében a tagállamoknak figyelembe kell venniük a zárójelentéseket, (az adott és a többi termelői szervezet vonatkozásában egyaránt). 2. A szakpolitika eredményességének nyomon követéséhez (annak megítéléséhez, hogy a termelői szervezetek milyen mértékben valósították meg az operatív programok céljait) a tagállamoknak és a Bizottságnak hasznosítania kell a zárójelentések információit.
Az operatív programok jóváhagyása	
1. A fent említett követelményeken túl a tagállamnak meg kell vizsgálnia a program gazdasági összefüggéseit is; 2. valamint a javasolt kiadások támogatási jogsultságát. 3. A tagállam feladata, hogy befogadja, módosítsa vagy elutasítsa a programot. 4. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a támogatásnyújtás a hatékony és eredményes gazdaságkodás – a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség – elveinek megfelelően történjen.	1. A tagállamoknak olyan akciókat kell jóváhagyniuk, amelyekről a termelői szervezetek hitelt érdemlően bizonyítják, hogy azok ésszerű költségek mellett valóban előrelépést jelentenek az EU operatív program célkitűzéseinek megvalósításában. 2. Az operatív programok jóváhagyását megfelelően kell dokumentálni annak érdekében, hogy bizonyítani lehessen azt, hogy a döntésekkel betartották a hatékony és eredményes gazdaságkodás elveit.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A támogatási rendszer pénzügyi támogatást nyújt azon gyümölcs- és zöldségtermelők operatív programjaihoz, akik termékeiket termelői szervezeteken keresztül értékesítik. Bevezetésének célja az volt, hogy javítsa a fragmentált ágazat piaci helyzetét a viszonylag kisszámú nagy felvásárló által uralt piacon.

III. A Bizottság elismeri a Számvevőszék aggályait. Mindazonáltal a Számvevőszék által ellenőrzött esetek több mint 70 %-ában világosan látható volt a vonatkozó célkitűzések megvalósítása felé tett előrehaladás, illetve következtetni lehetett arra (lásd 54. bekezdés).

A Bizottság támogathatóságra vonatkozó jegyzékeket vezetett be, amelyek (az ésszerűen lehetséges mértékig) világosan meghatározták, mi támogatható. A nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az általuk engedélyezett programok ne csupán ezen iránymutatókkal, hanem a rendeletekben rögzített általános célkitűzésekkel is összhangban legyenek. A tagállamok saját részletes igazgatási rendszerük alapján döntenek, a Bizottság pedig ellenőrzi, hogy ezek összhangban vannak-e a rendeletekkel.

IV. A Bizottság különböző végső elszámolással kapcsolatos küldetési és irodai vizsgálatai során kiemelt figyelmet fordított annak biztosítására, hogy a tagállamok igazgatási és ellenőrzési rendszerei megfelelő biztosítékot nyújtsanak az engedélyezett kiadások szabályozási követelményeknek való megfelelésére. Ez a megfelelő esetekben az operatív programok engedélyezési és felületesi eljárásának megfelelőségi vizsgálatát vonta maga után. A gyenge pontokat a végső elszámolási eljárás révén nyomon követik, és szükség esetén pénzügyi korrekciókat vezetnek be az érintett tagállammal szemben.

A megosztott igazgatási rendszer keretében elsősorban a tagállamok felelősek bármely intézkedés hatékonyságának értékeléséért és ellenőrzéséért. A Bizottság irányítóbizottsági üléseken és kétoldalú tárgyalásokon rendszeresen megvitatja a tagállamokkal a támogatási rendszer működését, beleértve a hatékonysághoz kapcsolódó kérdéseket is.

A hatékonyság kérdésével foglalkozik továbbá a hatásvizsgálat és az azt követő értékelés, amelynek során figyelembe veszik a Számvevőszék észrevételeit. Emellett a következő reform során úgy kívánják kialakítani a tagállamokra háruló jelentéskészítési és felületesi feladatok követelményeit, hogy azok jobban segítsék őket szakpolitikájuk eredményességének értékelésében.

V. A Bizottság örömmel veszi tudomásul, hogy a Számvevőszék vizsgálati eredményei alapján a termelői szervezeteknél a közösségi támogatásnak köszönhetően összességében előrelépés történt. Azt is megjegyzi, hogy a Számvevőszék által megvizsgált intézkedéseknek csaknem kétharmada mutatott előrehaladást a program célkitűzései felé.

A Bizottság úgy gondolja, hogy még ha valamely intézkedés nem is tűnik hatékonyknak a tanácsi rendelet 15. cikkének (4) bekezdésében rögzített célkitűzések felé tett jelentős előrehaladás tekintetében, a támogatás hatékonyknak tekintendő abból a szempontból, hogy a termelők versenyképességének javítása révén hozzájárul jövedelmük javulásához, ami pedig az általános szakpolitikai célok egyike. A Bizottság egyetért azonban azzal, hogy a támogatás hatékonyabb lehet, ha célirányosabb, és ezzel a kérdéssel a folyamatban lévő hatásvizsgálatban is foglalkozni fog.

VI. A Számvevőszék által felsorolt információforrások mellett a minőségjavítási célkitűzés vonatkozásában léteznek közvetett mutatók is (növekvő számú földrajzi mutatók, valamint a zöldség- és gyümölcstermékekhez kapcsolódó, minőséget igazoló címkék), bár ezek nem tükrözik közvetlenül a termelői szervezetek által elért haladást.

VII. A Bizottság osztja a Számvevőszék 60 %-os célkitűzéssel kapcsolatos aggodalmait. Úgy véli azonban, hogy a helyzet ennél összetettebb. Az eszközt különböző tagállamokban nagyon különböző módokon alkalmazták, és az eredmények nem egyöntetűen negatívak. Ki kell emelni egy másik, biztatóbb tény, a termelői szervezetek társulásainak (Association of Producer Organisations – APO) megalakulását, valamint nagy termelői szervezetek létrejöttét néhány tagállamban az 1996-os szakpolitikai reform óta (különösen Belgiumban, Hollandiában és Olaszországban), amelyek közül néhány már képes volt ellensúlyozni a nagyméretű kiskereskedők alkuerejét.

Ez a szakpolitikai megközelítés – figyelembe véve a Doha Fejlesztési Menetrend által előírt megnövekedett piaci hozzáférést, valamint a keresleti oldal fokozódó koncentrációját – továbbra is a legjobb eszköz (a termelők és fogyasztók közötti) kiegyensúlyozottabb lánc elérésére. Az előttünk álló reform egyik célja a gyenge pontok kezelése, és a rendelkezésre álló eszközök megerősítése, különösen a termelői szervezetek összefonódásának, a termelői szervezetek társulásai létrehozásának, a termelői szervezetek közötti együttműködésnek, valamint a termelői szervezetek határokon átnyúló működésének támogatása révén.

VIII. A 2006 során előterjesztésre kerülő, közös piacszerzési reformjavaslat előkészítésének részeként a Bizottság hatásvizsgálatot végez. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásában megfogalmazott célokkal, és a hatásvizsgálat részeként megvizsgálja, hogyan érhetők el a legjobban.

IX–XI. A Bizottság javítja adatgyűjtési és a megfelelő mutatószámok kidolgozására vonatkozó kapacitását. Az adatmegbízhatóság kérdésének megoldása érdekében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2006-ban IT-projektet indít el, amelynek feladata annak biztosítása, hogy 2007-től új, megfelelő adatbázis álljon rendelkezésre.

Az értékelés hatályát és az értékelő kérdéseket a pályázati feltételek előkészítése során határozzák meg. A Bizottság figyelembe veszi a Számvevőszék észrevételeit.

BEVEZETÉS

1. A 2200/96/EK tanácsi rendelet számos lehetőséget tartalmaz a piacról kivont termékek felhasználására: ingyenes szétosztás a jótékonyági szervezetek részére; iskoláknak; nem étkezési célú felhasználás; állati takarmányozás; feldolgozóipar; valamint (de nem kizárólag) komposztálás vagy biológiai lebontás szigorú környezetvédelmi feltételek mellett.

5. A közös piacszerzés reformjára legutóbb 1996-ban került sor, a 2002-es költségvetési rendelet részletesebb követelményeinek hatálybalépése előtt.

Mindazonáltal, tekintve a költségvetési rendelet fejlődését, a közös piacszerzés következő, 2006 végére tervezett reformjában figyelembe veszik a célkitűzéseket.

I. RÉSZ: AZ OPERATÍV PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE

20. A Bizottság az EK-Szerződés 274. cikke és az Euratom-Szerződés 179. cikke értelmében elismeri az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodása terén meglévő végső felelősségét. Ennek részét képezi a számlaelszámolási eljárás és egyéb, a költségvetési rendelet 53. cikkének (5) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciós mechanizmusok alkalmazásának eredménye is. Ezenfelül a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet előírja a kifizető ügynökségek igazgatóinak, hogy a Bizottság főigazgatói által megosztott igazgatásnak megfelelően leadott megbízhatósági nyilatkozattal párhuzamosan megbízhatósági nyilatkozatot írjanak alá.

21. Az ellenőrökből álló különleges csoport számlaelszámolási csoportba történő beolvasztása növelte a tagállamok eljárásaira irányuló bizottsági vizsgálatok hatékonyságát. A gyümölcs- és zöldségágazat ellenőrzéséért felelős – a különleges ellenőri csoportot is magában foglaló – csoportot 2000-ben megerősítették.

22–23. A Bizottság különböző végső elszámolási küldetési és irodai vizsgálatai során kiemelt figyelmet fordított annak biztosítására, hogy a tagállamok igazgatási és ellenőrzési rendszerei megfelelő biztosítékot nyújtsanak a szerepeltetett kiadások szabályozási követelményeknek való megfelelésére. Ez a megfelelő esetekben az operatív programok engedélyezési és felügyeleti eljárásának megfelelő vizsgálatait vonta maga után. A gyenge pontokat a számlaelszámolási eljárás révén nyomon követik, és szükség esetén pénzügyi korrekciókat vezetnek be az érintett tagállammal szemben.

A megosztott igazgatási rendszerben a tagállamoknak megfelelő ellenőrző rendszerrel kell rendelkezniük: elsősorban ők felelősek bármely adott intézkedés hatékonyságának értékeléséért és ellenőrzéséért. Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv (COM(2006)9) célja a tagállamok elszámoltathatóságának megerősítése, a Parlament kérésének megfelelően.

A Bizottság irányítóbizottsági üléseken és kétoldalú tárgyalásokon rendszeresen megvitatta a tagállamokkal a támogatási rendszer működését, beleértve a hatékonysághoz kapcsolódó kérdéseket is.

A hatásvizsgálat és az elkövetkező értékelés tovább foglalkozik majd a hatékonyság kérdésével.

9. keretes szöveg:

A Bizottság megjegyzi, hogy az intézkedés más felsorolt célkitűzései esetében a Számvevőszék talált kapcsolatot a „termelési költségek csökkentésével”, valamint közvetve a „termékminőség javításával”, és ezáltal a „termékek kereskedelmi értékének növelésével”.

38–40. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék aggályait. Mindazonáltal a Számvevőszék által ellenőrzött esetek több mint 70 %-ában világosan látható volt a vonatkozó célkitűzések megvalósítása felé tett előrehaladás, illetve következtetni lehetett arra (lásd 54. bekezdés).

A döntés, hogy a bizottsági rendeletbe vegyék fel a támogatható intézkedések jegyzékével („pozitív” lista) együtt a nem támogatható intézkedések jegyzékét is, a tagállamok közigazgatása és a termelői szervezetek számára egyaránt nagyobb jogbiztonságot jelent. Ezt a megközelítést sosem tekintették a tagállamok azon kötelezettsége alternatívájának, hogy a termelői szervezetek kiindulási állapotának és célkitűzéseinek figyelembevételével engedélyezzék az operatív programokat.

41. A Bizottság által – különösen 1997 és 2000 között – kiadott értelmező megjegyzések a témakörök széles skáláját fedték le, beleértve a támogathatóságot, és szélesebb értelemben a 2200/96/EK rendelet termelői szervezetek elismeréséről szóló 11. cikkét is.

43. A döntés, hogy a bizottsági rendeletbe vegyék fel a támogatható intézkedések jegyzékével („pozitív” lista) együtt a nem támogatható intézkedések jegyzékét is, a tagállamok közigazgatása és a termelői szervezetek számára egyaránt nagyobb jogbiztonságot jelent. Ezt a megközelítést sosem tekintették a tagállamok azon kötelezettsége alternatívájának, hogy a termelői szervezetek kiindulási állapotának és célkitűzéseinek figyelembevételével engedélyezzék az operatív programokat.

13. keretes szöveg:

Általánosságban a szállítóládák vásárlását mind e rendszerben, mind a vidékfejlesztési programozás keretében beruházásnak tekintik, és mint ilyen, támogathatónak minősül.

44. A Bizottság támogathatóságra vonatkozó jegyzékeket vezetett be, amelyek (az ésszerűen lehetséges mértékig) világosan meghatározták, mi támogatható. A nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az általuk engedélyezett programok ne csupán ezen iránymutatásokkal, hanem a rendeletekben rögzített általános célkitűzésekkel is összhangban legyenek. A tagállamok saját részletes igazgatási rendszerük alapján döntenek, a Bizottság pedig ellenőrzi, hogy ezek összhangban vannak-e a rendeletekkel.

A támogathatósági jegyzékek és a „programozási modell” nem állnak feltétlenül ellentétben egymással. A két elem sokkal merevebb keretekkel rendelkező szakpolitikákban (például a vidékfejlesztés terén) is megfér egymás mellett.

45. A rendelet szabályok átfogó rendszerét írja elő ezen intézkedéshez.

Az, hogy a tagállamok és a bizottsági auditorok további nem támogatható kiadásokat találtak, valamennyi támogatási rendszer velejárójának tűnik, nem e rendszer sajátossága. A Bizottság számos esetet talált továbbá, amelyben a tagállamok igen tágan értelmezték a közösségi jogot.

46. A közösségi jog ésszerű szintet határoz meg az ellenőrzések gyakoriságára. A Bizottság úgy véli, hogy az egyes tagállamokban végzett több ellenőrzés nem a támogathatósággal kapcsolatos bizonytalanságot és a kapcsolódó kockázatokat tükrözi.

47. Az innovatív intézkedések jellegéből adódik, hogy próbára teszik a támogathatóság határait. Mindazonáltal a Bizottság nem értesült róla, hogy bármilyen problémát okozna az ilyen intézkedések operatív programokba történő felvétele.

48. A tény, hogy a termelői szervezetek tagjai kötelesek 50 %-os társfinanszírozást nyújtani a programok költségeihez, mindaddig ellensúlyozza annak kockázatát, hogy a kedvezményezettek nem hatékony intézkedéseket választanak, amíg a termelői szervezetek célkitűzései egybeesnek a közös piacszervezés célkitűzéseivel. Ezenfelül a tagállamoknak több, a 18. bekezdés szerint pontosan megfogalmazott kötelezettségnek kell eleget tenniük.

49. A közös piacszervezés átfogó célkitűzései között mindig is szerepelt a mezőgazdasági termelők jövedelmének nem támogatásokkal, hanem piaczervezési intézkedések révén történő javítása, versenyképességük növelésével. E tekintetben ésszerűnek tűnik, hogy a termelők a támogatásokat meglévő tevékenységek költségeinek finanszírozására fordítják, még ha nem is tűnik úgy, hogy ez a rendelet 11 speciális célkitűzése vonatkozásában számottevő javulást eredményezne a kiindulási helyzethez képest. Mindazonáltal a működési alapokból nyújtott támogatás célja néhány kivételtől eltekintve strukturális javítás kell legyen, nem a folyó költségek fedezése.

Az újrafeldolgozott csomagolóanyagok konkrét példája jól illusztrálja a Bizottság e tekintetben alkalmazott megközelítését. 2004-ben a Bizottság indítványozta a támogathatósági szabályok megváltoztatását: a csomagolási költségek közvetlen támogatása helyett az újrafeldolgozható csomagolás környezetbarát irányításának támogatására. Ennek célja az egyes tagállamokban megfigyelt visszaélések megállítása és a kiadások környezetvédelmi javításokhoz történő szorosabb kötése volt. Amint az a lábjegyzetben szerepel, a Bizottság 2001-ben pénzügyi korrekciót hajtott végre.

51–52. A jövőbeni reform keretében nagyobb figyelem fordítható arra, hogy a tagállamok általi jelentéstételre és felüyletre vonatkozó követelményeket hatékonyabb eszközzé tegyék számukra a szakpolitika hatékonyságának értékeléséhez.

A Bizottság értékelési programjában kötelezettséget vállal arra, hogy értékelést készít különböző, a gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezésére vonatkozó piaci intézkedésekről. A termelői szervezetekre vonatkozó értékelés a tervek szerint 2007-ben kezdődik, a zárójelentés pedig 2009-ben esedékes.

54. Ez azt jelenti, hogy a kiválasztott intézkedések 71 %-a, azaz csaknem háromnegyede esetében volt különböző mértékű, a program célkitűzése irányában elért előrelépés megfigyelhető.

57–58. A Bizottság úgy gondolja, hogy még ha valamely intézkedés nem is tűnik hatékonyak a tanácsi rendelet 15. cikkének (4) bekezdésében rögzített célkitűzések felé tett jelentős előrehaladás tekintetében, a támogatás hatékonyak tekintendő abból a szempontból, hogy a termelők versenyképességének javítása révén hozzájárul jövedelmük javulásához, ami pedig az általános szakpolitikai célok egyike.

Emellett az ágazat minőségstandardjai gyorsan változnak, így a minőség színvonalának a (javuló) standardokhoz igazítása gyakorlatilag előrelépést jelent.

61. A döntés, hogy a bizottsági rendeletbe vegyék fel a támogatható intézkedések jegyzékével („pozitív” lista) együtt a nem támogatható intézkedések jegyzékét is, a tagállamok közigazgatása és a termelői szervezetek számára egyaránt nagyobb jogbiztonságot jelent. A támogathatósági jegyzékek létezése nem oldozza fel a tagállamokat azon felelősségük alól, hogy biztosítsák, az általuk engedélyezett intézkedések nagy valószínűséggel támogathatóak és hatékonyak, valamint nem tekinthetők a „támogatásorientált megközelítés” Bizottság általi megerősítésének.

62. A Bizottság támogathatóságra vonatkozó jegyzékeket vezetett be, amelyek (az ésszerűen lehetséges mértékig) világosan meghatározták, mi támogatható. A nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az általuk engedélyezett programok ne csupán ezen iránymutatásokkal, hanem a rendeletekben rögzített általános célkitűzésekkel is összhangban legyenek. A tagállamok saját részletes igazgatási rendszerük alapján döntenek, a Bizottság pedig ellenőrzi, hogy ezek összhangban vannak-e a rendeletekkel.

A támogathatósági jegyzékek és a „programozási modell” nem állnak feltétlenül ellentétben egymással. A két elem sokkal merevebb keretekkel rendelkező szakpolitikákban (például a vidékfejlesztés terén) is megfér egymás mellett.

63. A Bizottság úgy gondolja, hogy még ha valamely intézkedés nem is tűnik hatékonyak a tanácsi rendelet 15. cikkének (4) bekezdésében rögzített célkitűzések felé tett jelentős előrehaladás tekintetében, a támogatás hatékonyak tekintendő abból a szempontból, hogy a termelők versenyképességének javítása révén hozzájárul jövedelmük javulásához, ami pedig az általános szakpolitikai célok egyike.

A támogatások célzottabbá tételének kérdésével a közös piacszerzés jövőbeli reformja foglalkozik.

II. RÉSZ: TERMELŐI SZERVEZETEK FEJLŐDÉSE

69. A jövőbeni reform keretében nagyobb figyelem fordítható arra, hogy a tagállamok általi jelentéstételre és felügyeletre vonatkozó követelményeket hatékonyabb eszközzé tegyék számukra a szakpolitika hatékonyságának értékeléséhez.

A Bizottság értékelési programjában kötelezettséget vállal arra, hogy értékelést készít különböző, a gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezésére vonatkozó piaci intézkedésekről. A termelői szervezetekre vonatkozó értékelés a tervek szerint 2007-ben kezdődik, a szerződés 2008-ban készül el, a zárójelentés pedig 2009-ben esedékes.

71. Az operatív programokra vonatkozó adatok gyűjtése a szakpolitika végrehajtása ellenőrzésének része, input-output logikát követ (mennyi pénzt költöttek [input] és milyen tevékenységekre [output]). Az értékelésben nagyobb hangsúlyt fektetnek a célkitűzésekre és a hatásokra.

72. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a tagállamok jelentéseiben található adatmennyiséghez megfelelő vezetői információs rendszerre van szükség. Folytatja az adatkezelés és az adatok megbízhatóságának javítására tett erőfeszítéseket. Ami a jövőt illeti, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2006-ban olyan IT-projektet indít, amelynek célja annak biztosítása, hogy 2007-től részletes adatbázis álljon rendelkezésre.

74. A minőségjavítási célkitűzés vonatkozásában léteznek közvetett mutatók is (növekvő számú földrajzi mutatók, valamint a zöldség- és gyümölcsstermekhez kapcsolódó, minőséget igazoló címkék), bár ezek nem tükrözik közvetlenül a termelői szervezetek által elért haladást.

76. Az áru kivonás (mennyiség- és kiadásbeli) csökkenése arra utal, hogy a kínálatot a kereslethez igazították. Az áru kivonás drasztikus csökkenését tanúsítja a működési alapokból e célra szánt összegek alacsony aránya is (csupán 2 %, holott a felső korlát 30 %).

78. A Bizottság osztja a Számvevőszék aggályait. Úgy véli azonban, hogy a helyzet ennél összetettebb. Az eszközök különböző tagállamokban nagyon különböző módokon alkalmazták, és az eredmények nem egyöntetűen negatívak. Ki kell emelni egy másik, biztatóbb tény, a termelői szervezetek társulásainak (Association of Producer Organisations – APO) megalakulását, valamint hogy termelői szervezetek létrejöttét néhány

tagállamban az 1996-os szakpolitikai reform óta (különösen Belgiumban, Hollandiában és Olaszországban), amelyek közül néhány már képes volt ellensúlyozni a nagyméretű kiskereskedők alkuerejét.

79. Az adatmegbízhatóság kérdésének megoldása érdekében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2006-ban IT-projektet indít el, amelynek feladata annak biztosítása, hogy 2007-től új, megfelelő adatbázis álljon rendelkezésre.

80. A Bizottság tudatában van a problémának, amely a közös piacszerzés eljövendő reformja által rendezendő fő témakörök egyike.

81. E kérdésekkel a jövőbeni értékelés keretében foglalkoznak.

82. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2007. évi értékelési programja – amelynek szerződése 2008-ban, a zárójelentés pedig 2009-ben esedékes – tartalmazza a termelői szervezetekre vonatkozó értékelést. Az értékelés hatálya és az értékelő kérdések meghatározása során a Bizottság figyelembe veszi a Számvevőszék észrevételeit.

83. A Bizottság összehasonlította az értékesített termelés értékének alakulását a termelői szervezetek, valamint azon termelők esetében, akik nem tagjai termelői szervezetnek. Attól függően, hogy a jövőbeli reform milyen szerepet szán a termelői szervezeteknek, a Bizottság kész megvizsgálni, hogy gyűjthető-e a jövedelmekről közvetlenebb információ. A kérdés a tagállamokkal folytatott vitát, valamint az azokkal való együttműködést tesz szükségessé.

84–85. A kivételeket objektív kritériumok alapján, és a tagállamokkal való konzultációt követően meg kell indokolni. A Bizottság szolgálatai szisztematikusan részt vesznek a tagállamok kivétel iránti kérelmeinek előzetes értékelésében.

A Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy vidékfejlesztési programjaikban világosan különböztessék meg egymástól a jellegük-nél és az értékük-nél fogva elkülönülő intézkedéseket; ez határozza meg, hogy finanszírozásuk a vidékfejlesztési programokból vagy az operatív programokból történik.

86. Az 1257/1999/EK tanácsi rendelet 37. cikkének (3) bekezdésével összhangban a vidékfejlesztési programozás feladata annak bizonyítása, hogy valamely kivétel iránti kérelem nem aknázza alá az első és a második pillér közötti koherenciát. A gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezése és a vidékfejlesztés közötti koherencia a jelenleg folyamatban lévő szélesebb körű hatásvizsgálat része.

KÖVETKEZTETÉSEK

87. A megosztott igazgatási rendszer keretében elsősorban a tagállamok felelősek bármely intézkedés hatékonyságának értékeléséért és ellenőrzéséért. A Bizottság irányítóbizottsági üléseken rendszeresen megvitatta a tagállamokkal a támogatási rendszer működését, beleértve a hatékonysághoz kapcsolódó kérdéseket is. Ezenfelül a tisztázásra váró kérdésekkel a Bizottság és a tagállamok közötti kétoldalú tárgyalásokon foglalkoznak.

A Bizottság különböző végső elszámolási küldetései és irodai vizsgálatai során kiemelt figyelmet fordított annak biztosítására, hogy a tagállamok igazgatási és ellenőrzési rendszerei megfelelő biztosítékot nyújtsanak a szerepeltetett kiadások szabályozási követelményeknek való megfelelésére. Ez a megfelelő esetekben az operatív programok engedélyezési és felügyeleti eljárásának megfelelő vizsgálatait vonta maga után. A gyenge pontokat a számlaelszámolási eljárás révén nyomon követik, és szükség esetén pénzügyi korrekciókat vezetnek be az érintett tagállammal szemben.

88. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék aggályait. Mindazonáltal a Számvevőszék által ellenőrzött esetek több mint 70 %-ában világosan látható volt a vonatkozó célkitűzések megvalósítása felé tett előrehaladás, illetve következtetni lehetett arra.

A Bizottság támogathatóságra vonatkozó jegyzékeket vezetett be, amelyek (az ésszerűen lehetséges mértékig) világosan meghatározták, mi támogatható. A nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az általuk engedélyezett programok ne csupán ezen iránymutatásokkal, hanem a rendeletekben rögzített általános célkitűzésekkel is összhangban legyenek. A tagállamok saját részletes igazgatási rendszerük alapján döntenek, a Bizottság pedig ellenőrzi, hogy ezek összhangban vannak-e a rendeletekkel, amelyek ésszerű szinten rögzítik az ellenőrzések gyakoriságát. A Bizottság 2005-ös ellenőrzési küldetéseiből származó észrevételek számos olyan esetre utalnak, amelyben a tagállamok igen tágan értelmezték a közösségi jogot.

89. A Bizottság örömmel veszi tudomásul, hogy a Számvevőszék vizsgálati eredményei alapján a termelői szervezetek által közösségi támogatással elért előrehaladás összességében pozitív képet mutat.

90. A Bizottság úgy gondolja, hogy még ha valamely intézkedés nem is tűnik hatékonyak a tanácsi rendelet 15. cikkének (4) bekezdésében rögzített célkitűzések felé tett jelentős előrehaladás tekintetében, a támogatás hatékonynak tekintendő abból a szempontból, hogy a termelők versenyképességének javítása révén hozzájárul jövedelmük javulásához, ami pedig az általános szakpolitikai célok egyike. A Bizottság egyetért azonban azzal, hogy a támogatás hatékonyabb lehet, ha célirányosabb, és ezzel a kérdéssel a folyamatban lévő hatásvizsgálatban is foglalkozni fog.

91. A Bizottság elismeri, hogy az operatív programok hatása nem tekinthető az egyetlen tényezőnek, amely a termelőket a tanácsi rendelet célkitűzései elérésének irányába mozgatja. Hozzájárul azonban a piacorientáltabb megközelítéshez. A piaci erők – különösen az utóbbi időkben – hatalmas nyomást gyakoroltak a termelőkre, ami jelentős válsághelyzetet okozott a vezető uniós termékek esetében (pl. őszibarack, citrusfélék, csemegegyümölcsök, paradicsom, feldolgozásra szánt paradicsom).

E válsághelyzetek eredményeként előfordulhat, hogy a termelők – a gazdasági túlélésért küzdve és elsődleges prioritásként a költségcsökkentésre koncentrálnak – kisebb figyelmet fordítanak a minőségi szempontokra és elhanyagolják a környezetvédelmi kérdéseket. E kockázat miatt az operatív programok fontos elemet

jelentenek annak biztosításában, hogy a termelők intézkedéseiket továbbra is a minőségi és környezetvédelmi kérdésekre összpontosítsák.

92. A Bizottság tudatában van a Számvevőszék által kiemelt hiányosságoknak. Ez a szakpolitikai megközelítés azonban – figyelembe véve a Doha Fejlesztési Menetrend által előírt megnövekedett piaci hozzáférést, valamint a keresleti oldal fokozódó koncentrációját – továbbra is a legjobb eszköz kiegyensúlyozottabb (a termelőktől a fogyasztókhoz vezető) lánc elérésére. Az előttünk álló reform egyik célja a gyenge pontok kezelése, és a rendelkezésre álló eszközök megerősítése, különösen a termelői szervezetek összefonódásának, a termelői szervezetek társulásai létrehozásának, a termelői szervezetek közötti együttműködésnek, valamint a termelői szervezetek határokon átnyúló működésének támogatása révén.

93. A Bizottság úgy véli, hogy a szolgáltatási tagállamok (az 1257/99/EK tanácsi rendelet 37. cikkének (3) bekezdése szerinti) kivétel iránti kérvényére vonatkozóan elvégzett előzetes ellenőrzések elegendőek voltak a két eszköz közötti koherencia biztosítására. A termelők támogatási rendszerben való elégtelen részvételének okait a jövőbeni értékelések során vizsgálják.

AJÁNLÁSOK

94. E kérdés értékelésével és megfelelő rendezésével a közös piacszerzés közeljövőben (2006 végén) történő felülvizsgálata foglalkozik, célja a támogatási rendszer egyszerűbbé és hatékonyabbá tétele.

Az értékelések eredménye további jogalkotási kezdeményezéshez vezethet a Bizottság részéről, ha úgy ítéli meg, hogy azok segíthetnek a rendszer célkitűzéseinek elérésében.

95. A 2006 során előterjesztésre kerülő, közös piacszerzési reformjavaslat előkészítésének részeként a Bizottság hatásvizsgálatot végez. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásában kifejezett célokkal, és a hatásvizsgálat részeként megvizsgálja, hogyan érhető el a legjobban.

96. A Bizottság javítja adatgyűjtési és a vonatkozó mutatószámok kidolgozására vonatkozó kapacitását. Az adatmegbízhatóság kérdésének megoldása érdekében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2006-ban IT-projektet indít el, amelynek feladata annak biztosítása, hogy 2007-től új, megfelelő adatbázis álljon rendelkezésre.

97. Az értékelés hatályát és az értékelő kérdéseket a pályázati feltételek előkészítése során határozzák meg. A Bizottság figyelembe veszi a Számvevőszék észrevételeit.

98. A Bizottság jövőbeni reformjavaslatában foglalkozik a szervezetek hiányával a fő gyümölcs- és zöldségtermesztő tagállamokban, és hatékonyabban ösztönzi a termelői szervezetekben való tagságot.

99–100. Azon ágazatokban, ahol a kínálattal a keresleti oldalon még erősebb alkupozíció áll szemben, a kiegyensúlyozottabb piac biztosításának értékes eszköze a kínálat koncentrációja. Az

értékelés hatályát és az értékelő kérdéseket a pályázati feltételek előkészítése során határozzák meg. A Bizottság figyelembe veszi a Számvevőszék észrevételeit.
