

Организации на производителите в сектора на плодовете и зеленчуците

Плодотворна почва за конкурентоспособност, ако се
подхожда грижливо



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

Точки

01—24 | Основни послания

01—08 | Защо тази област е от значение

09—24 | Какво е констатирана и какво препоръчва ЕСП

25—88 | Подробни констатации и оценки

25—56 | Подкрепата от ЕС е предоставила на организациите на производители инструментите за повишаване на конкурентоспособността им

26—47 | Финансирането от ЕС подпомага рентабилността на производителите от планирането до популяризирането

48—56 | Организациите на производители засилват преговорната позиция на производителите, но дисбалансът спрямо търговците на дребно се запазва

57—88 | Организациите на производители губят своята привлекателност, а подкрепата от ЕС води до неравномерни резултати

58—61 | Въпреки предимствата на организациите на производители, те имат все по-малко членове

62—70 | Изпълнението се различава значително между отделните държави членки

71—88 | Комисията е установила кои са предизвикателствата пред сектора, но не е предложила ефективни решения

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Организации на производители, обхванати от одита

Приложение III — Развитие в правната уредба

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Период

Одитен екип

01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Селското стопанство е важна част от обществото и икономиката на ЕС, тъй като осигурява храна на 450 млн. европейци и работни места на 30 млн. души¹. През 2024 г. този сектор е допринесъл с 532 млрд. евро (1,2 %) за брутния вътрешен продукт на ЕС². Пресните плодове и зеленчуци съставляват 15 % от тази продукция (около 80 млрд. евро)³, произведена в около два млн. стопанства.
- 02** Производителите на плодове и зеленчуци осъществяват дейността си самостоятелно или в сътрудничество с други, например кооперации или частни дружества с ограничена отговорност. Тези организации функционират като посредници между производителите и купувачите (*фигура 1*) и играят съществена роля в организирането на сектора на плодовете и зеленчуците. Ако организациите на производители отговарят на определени критерии и са признати от своята държава членка, те могат да получават подкрепа от ЕС.

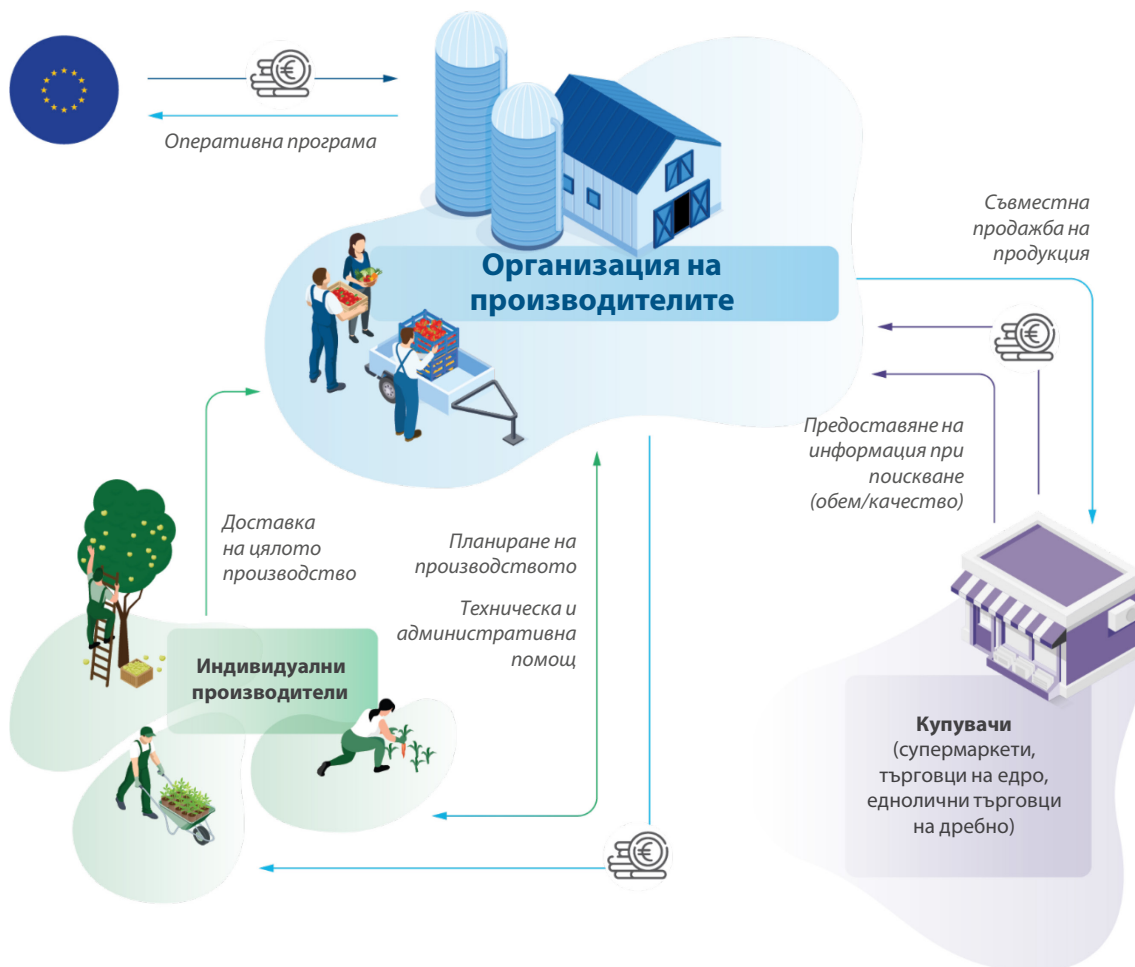
¹ Визия за селското стопанство и храните Да изградим заедно привлекателен селскостопански и агрохранителен сектор за бъдещите поколения, COM (2025) 75 final, 19 февруари 2025 г.

² Евростат, [Performance of the agricultural sector](#) — Statistics Explained.

³ Евростат, [Economic accounts for agriculture - values at current prices](#) [aact_eaa01].

- 03** ЕС предоставя тази подкрепа, за да подобри конкурентоспособността и да укрепи пазарната позиция на производителите. В настоящия доклад ЕСП определя „подобрената конкурентоспособност“ като повишена рентабилност (чрез по-ниски производствени разходи и по-висок оборот) и по-силна преговорна позиция за производителите.

Фигура 1 | Как функционират организациите на производители

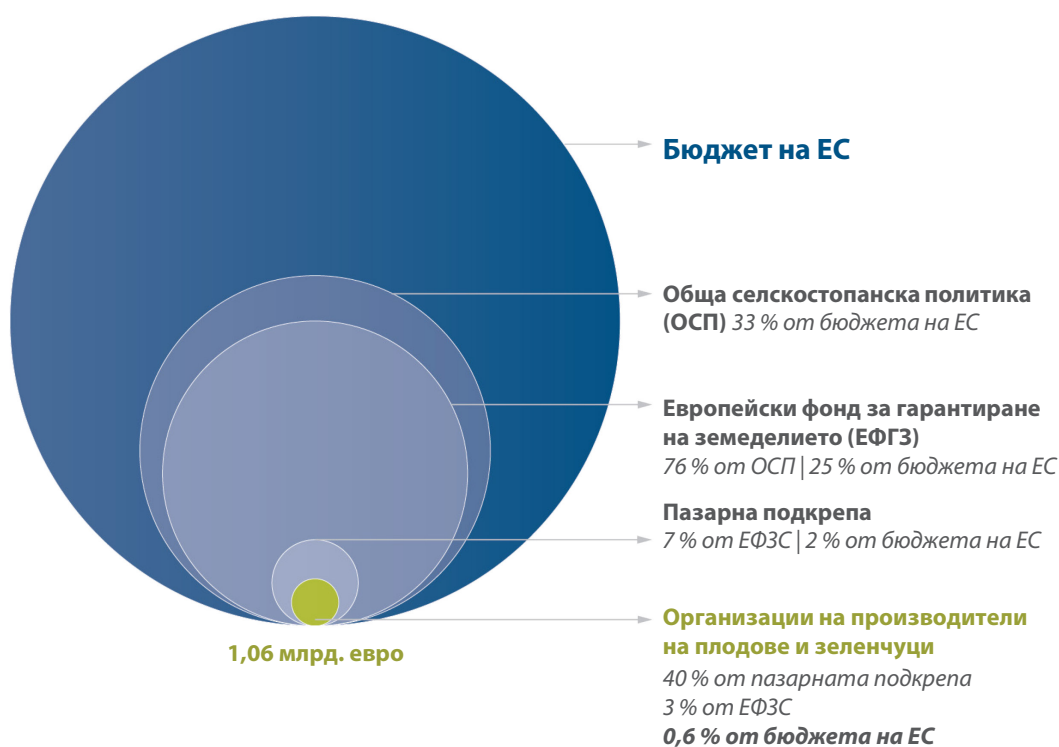


Източник: ЕСП.

- 04** Според Европейската комисия към 2024 г. в ЕС има 1 488 признати организации на производители в сектора на плодовете и зеленчуците, обединяващи 187 372 членове. Организациите на производителите могат да се обединяват в „асоциации на организации на производители“ (наричани по-нататък „асоциации“). Към 2024 г. ЕС е признал 69 асоциации. Одиторите изчислиха, че през 2023 г. признатите организации на производители осигуряват 42 % от стойността на производството в сектора на плодовете и зеленчуците. Тази „степен на организираност“ е един от показателите, които Комисията използва за оценка на ефективността на подкрепата, която оказва на организациите на производители.

- 05** През 2023 г. организациите на производители са получили 1,06 млрд. евро от ЕС (*фигура 2*). За да имат достъп до тази подкрепа, признатите организации представят многогодишни оперативни програми на своите национални органи. Действията, предвидени в тези програми, се съфинансират от ЕС и производителите. Финансирането от ЕС дава възможност на организациите да модернизират оборудването и инфраструктурата си, както и стопанствата на членовете си, с цел повишаване на качеството и стойността на продукцията.

Фигура 2 | Подкрепа от ЕС за организациите на производители



Забележка: Процентите са представени със закръгление.

Източник: ЕСП, по данни на Комисията от 2023 г. за изпълнението на бюджета.

06 Целта на одита на ЕСП е да се прецени дали подкрепата от ЕС е подобрила конкурентоспособността на членовете на организациите на производителите на плодове и зеленчуци и дали това е направило членството в такива организации по-привлекателно. По-специално одиторите разгледаха дали:

- се е подобрила рентабилността на членовете на организациите на производители;
- се е подобрила преговорната позиция на членовете на организациите на производители;
- подкрепата от ЕС е довела до трайно повишение на степента на организираност;
- политическите решения на държавите членки са направили членството в организациите на потребители по-привлекателно; и
- управлението на политиките от страна на Комисията е отговорило на основните предизвикателства пред сектора.

07 За да ги оцени, ЕСП анализира оперативни програми от 57 организации на производители и 5 асоциации и посети 19 организации в Испания, Франция, Италия и Полша. Също така ЕСП прегледа нормативната уредба на ЕС и националните рамки в тези държави, дали те са направили по-привлекателни организациите на производители, както и националните доклади за оценка (2013—2018 г.) за Белгия, Чехия, Германия и Нидерландия. За обща информация, както и за подробности относно обхвата и подхода на одита, вж. [приложение I](#) и [приложение II](#).

08 ЕСП извърши настоящия одит, за да предостави информация и препоръки относно конкурентоспособността на земеделските стопани и позицията им във веригата за създаване на стойност за заинтересованите страни, участващи в обсъждането и вземането на решения по предложения за преразглеждане на Общата селскостопанска политика (ОСП), като част от предстоящите преговори по многогодишната финансова рамка за периода 2028—2034 г.

Какво е констатирала и какво препоръчва ЕСП

- 09** Макар подкрепата от ЕС да помага на организациите на производители да повишат конкурентоспособността си, нито държавите членки, нито Комисията правят достатъчно, за да направят присъединяването към такива организации привлекателно. ЕСП установи, че организациите на производители използват подкрепата на ЕС за подобряване на рентабилността и преговорната позиция на членовете си, но отношенията с купувачите продължават да бъдат неравностойни. Членският състав на организациите на производители се различава значително в отделните държави членки и като цяло е в спад в целия ЕС, а това води до отслабване на организацията на сектора на плодовете и зеленчуците. Това се дължи на неравномерната подкрепа от страна на държавите членки, ограничителното национално законодателство, сложните правила на ЕС и липсата на реакция от страна на Комисията спрямо установените от нея предизвикателства.

Подкрепата от ЕС помага на организациите на производители да повишат конкурентоспособността си

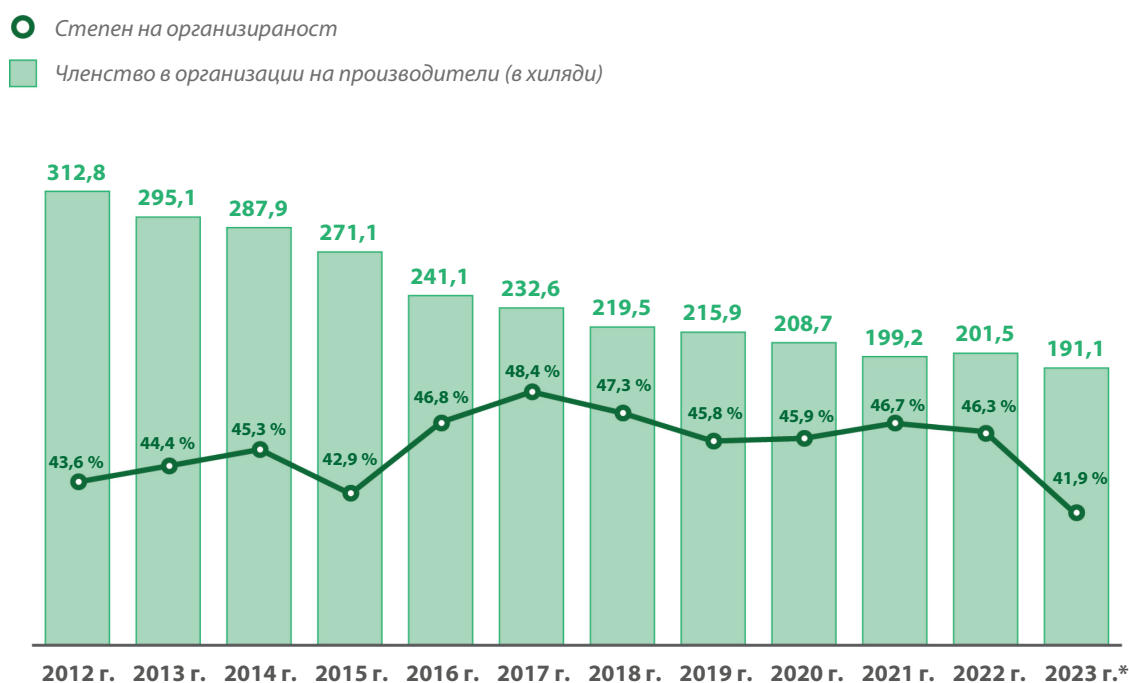
- 10** ЕСП установи, че организациите на производители използват финансиране от ЕС, за да намалят разходите си и да увеличат оборота си, което подпомага тяхната рентабилност. Производствените разходи се намаляват чрез проекти за автоматизация и модернизация, включително мерки за намаляване на разходите за енергия и потреблението на вода. Въпреки че някои от тези инвестиции вероятно биха се реализирали и без подкрепата на ЕС, тя осигурява стабилност и позволява на производителите да изпълняват проекти, които сами по себе си биха били трудни (точки [28—32](#)).
- 11** Подкрепата от ЕС улеснява увеличаването на оборота на организациите на производители както чрез разработване на политики, така и чрез финансиране. Тъй като подкрепата от ЕС за организациите на производители е обвързана със стойността на предлаганата на пазара продукция (на практика — с продажбите), тя поощрява по-високия оборот с по-голяма подкрепа, като по този начин стимулира подкрепяните организации да увеличават оборота си. За тази цел организациите в извадката на ЕСП са въвели стратегии за насърчаване на продажбите и са приложили процеси на планиране, за да гарантират, че произвеждат културите, сортовете и обемите, които са необходими на пазара (точки [33—37](#)).

- 12** ЕСП установи, че финансирането от ЕС е било ефективно за подпомагане на продажбите на организациите на производители. За да отговорят на очакванията на клиентите по отношение на качеството, организациите на производители използват финансирането от ЕС, за да получат сертификати, които биха иначе били твърде скъпи и трудни за постигане за отделните производители. Подкрепата от ЕС обхваща и пускането на продукцията на пазара — от опаковането до логистиката на продажбите, което производителите считат за едно от основните предимства на членството в организация на производители. Потребителите са в края на веригата за доставки на плодове и зеленчуци, а финансирането от ЕС дава на организациите на производители средствата за достигане до тях. Оперативните програми се използват за разработване на етикети за качество, които потребителите разпознават, както и за повишаване на осведомеността за предлаганите продукти и ползите от тях (точки [38—47](#)).
- 13** Подкрепата от ЕС насърчава концентрацията на предлагането чрез организациите на производители, с което се подобрява преговорната позиция на производителите и позицията им във веригата за създаване на стойност. ЕСП констатира, че организациите на производители, и по-специално по-големите, разполагат с достатъчен обем продукция, за да продават продукцията на членовете си чрез различни методи на продажба, с което се намаляват рисковете, свързани с колебанията на цените (точки [48—51](#)).
- 14** По-големите организации, които ЕСП посети, като цяло са в по-добра преговорна позиция пред търговците на дребно, отколкото по-малките организации, тъй като биха могли да предлагат по-големи обеми и по-голямо разнообразие. Въпреки това, с изключение на някои държави членки (Белгия, Нидерландия), малко са организациите на производители, които са достатъчно големи или известни, за да влязат в търговски преговори от позицията на значителна сила. Поради това отношенията между организациите на производителите и търговците на дребно продължават да бъдат неравностойни. Едно възможно решение е да се възложат всички продажби на по-голяма асоциация, но това все още не е често срещана практика. Някои държави членки (Испания, Италия) реагират, като преразглеждат критериите си за признаване, за да стимулират организациите на производители да се слят (точки [52—56](#)).

Организациите на производители губят своята привлекателност, а прилагането на мерките се различава значително в рамките на ЕС

- 15** Степента на организираност в сектора на плодовете и зеленчуците, която ЕСП оцени на 42 % през 2023 г., отбелязва спад от 2017 г. насам (*фигура 3*), тъй като стойността на предлаганата на пазара продукция от организациите на производители е нараснала в по-малка степен в сравнение с общата стойност на производството в сектора. Също така ЕСП установи спад от 39 % на броя на производителите, членуващи в организации на производители, между 2012 г. и 2023 г. (точки *58—59*).

Фигура 3 | Членство в организации на производители



* Степен на организираност за 2023 г., изчислено от ЕСП.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията за 2012—2022 г.

- 16** Въпреки предимствата си, организациите на производители не са успели да спрат тази низходяща тенденция. Спадът в членството се дължи отчасти на намаляването на броя на стопанствата, произвеждащи плодове и зеленчуци, в съчетание с липсата на нови земеделски стопани — проблем, който е общ за всички селскостопански сектори. Последните налични данни обаче показват, че между 2013 г. и 2020 г. членството в организации на производители е намаляло по-бързо от броя на стопанствата на плодове и зеленчуци в ЕС (точки *60—61*).

- 17** Въпреки че общите цели и някои елементи на политиката се определят на равнището на ЕС, държавите членки имат основна роля за нейния успех. Те определят критериите за признаване и съставят списъка с действията, които отговарят на условията за финансиране от ЕС. Вземането на решения на национално равнище е необходимо, тъй като моделите на селското стопанство се различават значително в отделните държави членки (точки [62—63](#)).
- 18** ЕСП установи, че има значителни разлики в степента на организираност в отделните държави членки. В някои държави членки няма организации на производители; а в онези, в които има такива, степента на организираност варира от 0,8 % в Словения до 86 % в Дания. Някои от тези различия могат да се обяснят с културни или исторически фактори, например успешна традиция за сътрудничество или отрицателен опит с изпълнението в миналото (точки [65—67](#)).
- 19** Въпреки това наблюдаваните от ЕСП разлики излизат извън рамките на тези фактори и необходимостта от адаптиране на политиката към националния контекст. Някои от посетените от ЕСП държави членки работят проактивно с организации на производители — организират информационни сесии, предлагат редовни консултации и коментари относно структурата на оперативните програми — а други са не толкова активни. Правилата за допустимост също се различават значително, като някои държави разрешават широк спектър от действия, а други налагат по-строги ограничения. ЕСП установи, че ако националните органи не се ангажират достатъчно или има ограничителни правила за допустимост, това може да обезсърчи членството и представянето на оперативни програми в някои държави членки, с което се създадат неравнопоставени условия на конкуренция в ЕС. Въпреки че както организациите на производителите, така и националните органи знаят за проблема, няма платформа за обсъждане и съгласуване на изпълнението на техническо равнище (точки [68—70](#)).



Препоръка 1

Да се улесни съпоставянето на политиките, прилагани от държавите членки

Комисията следва да улесни споделянето на приложимите критерии за признаване и каталозите на допустимите действия между националните органи, така че държавите членки да направят тази информация достъпна за всички разплащателни агенции и всички организации на производители.

Целеви срок за изпълнение: [март 2027 г.](#)

- 20** Политиката на ЕС за подпомагане на организациите на производители се е запазила до голяма степен непроменена от 1996 г. насам, а ситуацията в селското стопанство и на пазарите се е променила значително. В последната [оценка на целия ЕС⁴](#) и в [работния документ на Комисията](#) от 2025 г. се открояват различията между държавите членки и предизвикателствата, пред които са изправени по-малките организации на производители. В правната рамка не се определя целева степен на организираност, нито се посочва дали производството трябва да се концентрира в по-големи организации. Въпреки че общоевропейска цел или организационен модел може да не са подходящи, като се има предвид разнообразието на селскостопанските системи, Комисията не се е постарала да определи съвместно с държавите членки национални цели, които биха придали по-ясна насока на политиката (точки [71—74](#)).
- 21** Комисията е установила, че причините за ниската привлекателност на организациите на производители са от общ характер, но нито една от тях не е преодоляна чрез промени в правната рамка. Нито ОСП за периода 2023—2027 г., нито [пакетът за опростяване](#), приет през декември 2025 г., не предлагат съществени промени в политиката. През юли 2025 г. Комисията е представила [предложение](#) за укрепване на позицията на земеделските стопани във веригата за доставки на храни, но според одиторите е малко вероятно с него да се направи значително привлекателно присъединяването към организация на производители. Въпреки че Комисията счита, че нейната роля е да насърчава и укрепва организациите на производители, тя не е описала подробно действията, необходими за постигане на тези цели, не е определила дали те трябва да бъдат еднакви във всички държави членки, нито е предложила начини за измерване на резултатите от тях (точки [75—78](#)).

⁴ Европейска комисия: Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, EY and Arcadia International E.E.I.G, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г.



Препоръка 2

Да се повиши привлекателността на организациите на производители

В контекста на рамката за стратегическо планиране на общата селскостопанска политика Комисията следва да отправя препоръки към държавите членки за подобряване на привлекателността на членството в организации на производители, когато това е необходимо, без да се създават нарушения на единния пазар.

Целеви срок за изпълнение: декември 2027 г.

- 22** ЕСП установи, че сложните правила на ЕС и административната тежест допълнително намаляват привлекателността на организациите на производители. Например стандартният процент на съфинансиране за допустими действия в оперативните програми е 50 %, който при определени обстоятелства може да бъде увеличен до 60 %. От 2021 г. насам този процент може да се увеличи на 80 % и за научни изследвания и действия в областта на околната среда. Въпреки това прилагането на 80-процентната ставка е свързано със строги правила, а неспазването им може да доведе до задължение за възстановяване на получената помощ. Поради това одитираните организации на производители възприемат по-високия процент като финансов риск, а не като полза (точки **79—80**).
- 23** Допълнителните изисквания относно областта на околната среда и научните изследвания, въведени за периода 2023—2027 г., са определени, без да се вземат предвид нуждите на организациите на производители, оперативните ограничения или достъпът до други източници на публично финансиране. Въпреки че подобряването на въздействието на производството на плодове и зеленчуци върху околната среда и насърчаването на научноизследователските дейности са допустими цели, тези разпоредби променят логиката, залегнала в основата на подкрепата от ЕС, като въвеждат изисквания за вложени ресурси (цели за разходи) в една политика, ориентирана към резултатите (точки **81—86**).

- 24** Настоящото предложение на Комисията за общата селскостопанска политика за периода 2028—2034 г. премахва тези изисквания за разходи, но съдържа разпоредби, които създават риск от фрагментиране на правилата. Процентите на съфинансиране са оставени на преценката на държавите членки, като в законодателството са определени само максимални проценти. Това означава, че еднакви цели и действия могат да бъдат финансирани с коренно различна степен на подкрепа, с което се засилват различията между държавите членки — въпрос, който вече е изтъкнат в [становището](#) на ЕСП относно предложението на Комисията (точки [87](#)—[88](#)).



Препоръка 3

Да се опростят процентите на съфинансиране

Комисията следва да предложи на Европейския парламент и на Съвета да опростят процентите на съфинансиране, като:

- в оперативната програма се определи фиксирана ставка на съфинансиране по видове цели, която да се прилага във всички държави членки;
- се премахне връзката между процентите на съфинансиране и задължителното ниво на разходите.

Целеви срок за изпълнение: [до приемането на законодателната рамка на ОСП за периода 2028—2034 г.](#)

Подробни констатации и оценки

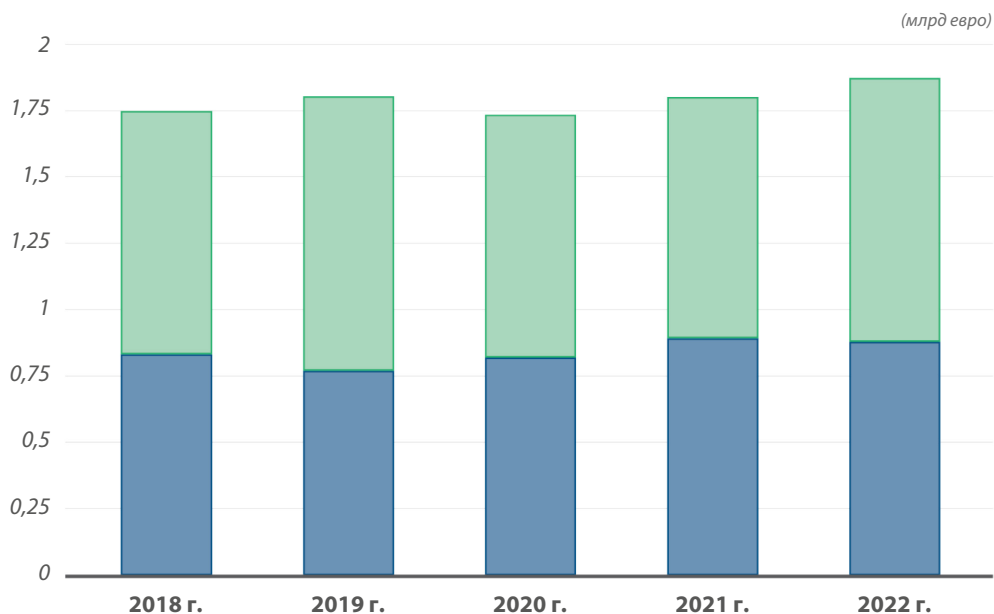
Подкрепата от ЕС е предоставила на организациите на производители инструментите за повишаване на конкурентоспособността им

- 25** Признатите организации на производители в сектора на плодовете и зеленчуците представляват форма на сътрудничество между земеделските стопани с цел подобряване на положението им във веригата на създаване на стойност. Финансовата подкрепа от ЕС, а именно съфинансирането на оперативните програми, изпълнявани от организациите на производители (*фигура 4*), следва да оказва положително въздействие върху конкурентоспособността им, като подобрява рентабилността им (по-ниски производствени разходи или по-висок оборот) и на преговорната им позиция.

Фигура 4 | Разходи по оперативните програми за периода 2018–2022 г.

■ Съфинансиране от организация на производители

■ Разходи на ЕС



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Финансирането от ЕС подпомага рентабилността на производителите от планирането до популяризирането

- 26** Основната роля на организацията на производителите е да организира търговската реализация на продукцията на членовете си, като съобразява предлагането с търсенето като обем и качество. Признатите организации могат да получат достъп до фондовете на ЕС, за да направят необходимите инвестиции в подкрепа на процеса на планиране, производство, продажби и предлагане на пазара. Финансовата подкрепа от ЕС за организациите на производители се предоставя посредством оперативна програма, в която се определят мерките и действията, които организацията желае да изпълни, за да постигне целите, определени на равнището на ЕС (*приложение III*). Тези действия се изпълняват както от организацията, така и от производителите, както е посочено на *фигура 5*.

Фигура 5 | Принос на оперативните програми за рентабилността на производителите



Източник: ЕСП.

- 27** ЕСП провери дали чрез подкрепата от ЕС организациите на производители са подобрили рентабилността на членовете си: намаляване на производствените разходи и увеличаване на оборота. ЕСП не беше в състояние да оцени прякото въздействие на членството в организации на производители върху индивидуалните доходи. Това се дължи на факта, че в статистическото отчитане на доходите на земеделските стопани не се прави разлика между земеделските стопани, които са част от организация на производители, и тези, които не са, освен в няколко ограничени случая, които не позволяват да се направят надеждни заключения.

С подкрепата на ЕС се финансират действия, които спомагат за намаляване на производствените разходи

- 28** Основните категории оперативни разходи за производителите на плодове и зеленчуци са разходите за труд, енергия, вода и други производствени ресурси (растения и семена, торове, фитосанитарни продукти). Тези разходи варират значително в зависимост от техническия избор на всеки производител, вида на производството и разнообразието на продуктите.
- 29** Всички интервюирани от ЕСП производители са съгласни, че нарастващите разходи за труд и недостигът на работна ръка са сериозни проблеми за тях. Производството на плодове и зеленчуци е трудоемка дейност, а тъй като разходите за труд в ЕС са по-високи, отколкото в други държави, това оказва значително влияние върху ценовата конкурентоспособност на производителите от ЕС. Това е накарало организациите да инвестират в автоматизиране на дейностите си, а част от това начинание за автоматизация в организациите, посетени от ЕСП, се финансира чрез оперативните програми ([каре 1](#)).

Каре 1

Автоматизация на дейностите в организациите на производители

Не всички плодове на едно растение узряват едновременно, а плодовете и зеленчуците трябва да се събират в подходящия момент на зрялост в зависимост от това как ще бъдат пуснати на пазара. Поради това земеделските производители трябва да преценят дали продукцията е достатъчно узряла, което прави пълната автоматизация практически невъзможна. Освен това повечето плодове и зеленчуци са много крехки, а това затруднява механичната обработка.

Въпреки тези трудности в сектора се наблюдава все по-голяма степен на автоматизация. В Полша ЕСП видя автоматизирана линия за сортиране на ябълки, при която производителите са използвали кашони за събиране на реколтата, специално предназначени за линиите за сортиране, които са били финансирани по оперативните програми.



Источник: ЕСП.

- 30** Тези инвестиции в модернизация и автоматизация може би щяха да бъдат реализирани и без средства от ЕС. Въпреки това, тъй като оперативните програми са многогодишни, тази възможност за планиране на финансирането от ЕС улеснява организациите на производители при реализацията на големи проекти за модернизация, при които разходите могат да бъдат разпределени за целия срок на програмата.
- 31** Производителите, с които ЕСП проведе разговори, често посочват енергията като основен разход, особено за отопляемите оранжерии. Организациите в извадката на ЕСП са се справили с този проблем, като са инвестирали в енергия от възобновяеми източници (фотоволтаични панели) и енергийно ефективно оборудване, за да намалят потреблението си (*каре 2*). Някои от тези инвестиции отговарят на критериите за финансиране по оперативните програми, а други — посредством различни фондове на ЕС (например Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони или Механизма за възстановяване и устойчивост).

Каре 2

Намаляване на разходите за енергия

Една от одитираните от ЕСП организации в Италия е предприела редица инвестиции в енергия от възобновяеми източници, за да намали разходите си за енергия и да постигне енергийна независимост до 2030 г. За да задоволяват самостоятелно потребностите си, те инвестират в различни видове източници на енергия: фотоволтаични панели, биогаз и геотермална енергия. Фотоволтаичните панели се финансират чрез оперативните програми.

В Испания една организация използва слънчеви панели, за да намали разходите за енергия в складовете и логистичния си център, като по този начин спестява 5 %.

Другите инвестиции на организациите включват нови хладилни системи за хладилни складове и отопление на оранжерии чрез комбинирано производство на енергия.

- 32** Мерките за опазване на околната среда, подкрепяни с финансиране от ЕС, също могат да окажат положително въздействие за намаляване на разходите, тъй като покриват дейности, насочени към намаляване на потреблението на вода, употребата на фитосанитарни продукти и други производствени ресурси. Подобно на инвестициите в автоматизация, тези действия биха могли да бъдат осъществени и без финансова подкрепа от ЕС, но чрез оперативните програми се улеснява планирането на по-мощни инвестиции, например съоръжения за задържане на вода.

Подкрепата от ЕС помага на производителите да прилагат практики, които увеличават оборота

- 33** Размерът на подкрепата от ЕС, която може да получи дадена призната организация, зависи от стойността на нейната предлагана на пазара продукция — с други думи, от нейните продажби. Тази подкрепа е ограничена в зависимост от вида на организацията и варира между 4,1 % и 5 % от предлаганата на пазара продукция. Тези суми могат да се увеличат максимум с 0,5 %, ако увеличението е предназначено за определени действия (*приложение III*). Колкото по-висока е стойността на продажбите на организацията, толкова по-голяма е сумата, която тя може да получи.
- 34** Когато изчисляването на подкрепата от ЕС се основава на продажбите, производителите са мотивирани да увеличат оборота си, а посетените от ЕСП организации активно преследват тази цел. В Испания, Франция и Италия те се опитват да увеличат обема на производството си или чрез привличане на повече членове, или чрез разширяване на обработваемата си площ. Одиторите наблюдаваха и стратегии за повишаване на продажната стойност на продукцията, например чрез въвеждане на по-висококачествени сортове от вече отглежданите култури или чрез въвеждане на нови продукти с по-висока цена на дребно (например горски плодове).
- 35** За да увеличат максимално стойността на продажбите и рентабилността си, организациите на производители трябва да гарантират, че производството им отговаря на търсенето на пазара, което изисква ефективно планиране на производството. Успехът на дадена организация на производители зависи и от това доколко нейните членове възприемат процеса на планиране. Повечето от посетените от ЕСП организации следват сходен процес на планиране: отделите по продажби предоставят прогнози и очаквани пазарни тенденции за следващия вегетационен период по отношение на обема, производството и сортовете (вж. *фигура 6*) и дават информация относно очакваните цени по вид продукция въз основа на данни за продажбите от минали продажби.

Фигура 6 | Адаптиране към пазарните тенденции: предлагане на нови сортове на потребителите



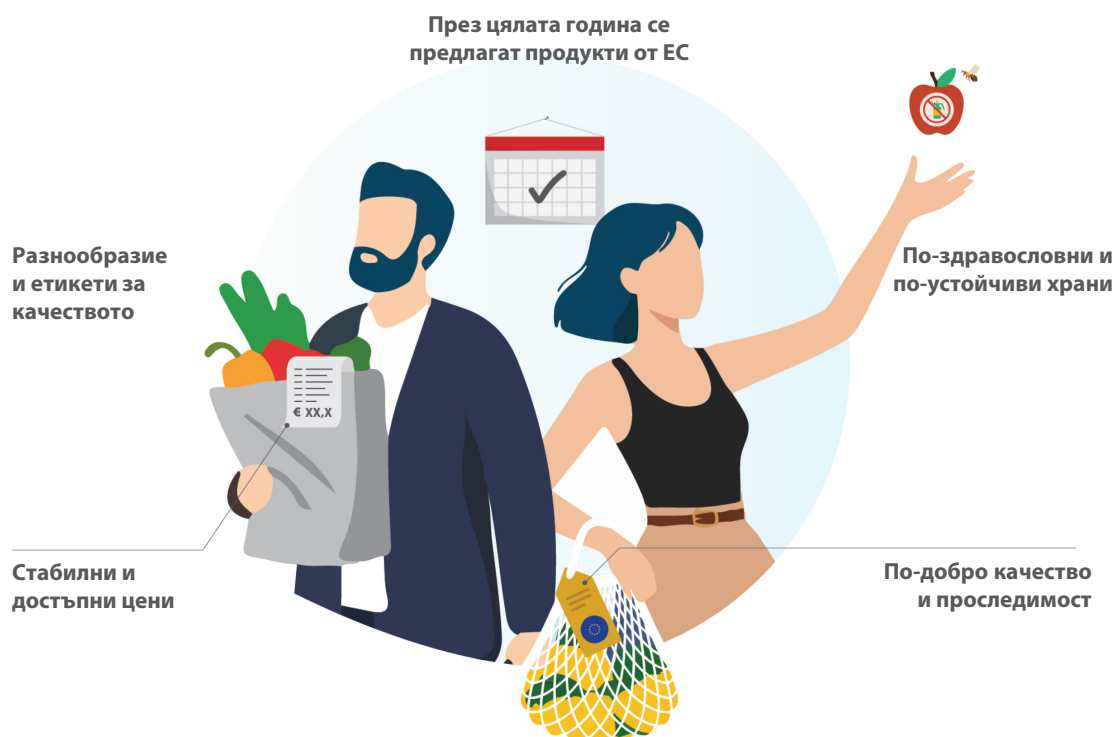
Източник: ЕСП.

- 36** Посетените от ЕСП организации на производители използват тази информация, за да заложат целеви обем и да изготвят график за засаждане за всеки вид продукцията. Производителите одобряват плана и решават как да разпределят този целеви обем помежду си. Всички разногласия между производителите се разрешават съгласно правилата на организацията, като обикновено се дава предимство на по-утвърдените членове или на онези, които в миналото са проявявали по-голяма иновативност при избора на продукти.
- 37** Този процес е в съответствие с плановете за отглеждане на самите производители в рамките на организацията, което им позволява да ръководят стопанствата си според собствената си преценка. Никой от производителите, с които ЕСП проведе разговори, не изрази недоволство от процеса на планиране. Един производител във Франция изрично посочва, че се е преместил от една организация в друга, тъй като се е стремил към по-стриктно планиране на производството, за да улесни прехода си към биологично земеделие.

- 38** За да продават продукцията си на възможно най-добра цена, организациите на производители трябва да гарантират, че производството им отговаря на очакванията на техните клиенти по отношение на качеството, включително екологичните изисквания. Големите търговци на дребно изискват продукцията да бъде сертифицирана съгласно определени стандарти, за да могат да я продават. Спазването на тези изисквания, което се проверява чрез независими одити, може да бъде предизвикателство от техническа гледна точка и да породи допълнителни финансови и административни разходи за производителите.
- 39** Членовете на дадена организация на производители могат да се възползват от подкрепа, предоставяна от персонала на организацията, която им помага да изпълнят условията за сертифициране и минималните стандарти за качество. Както разходите за сертифициране, така и разходите за персонал на организацията отговарят на критериите и са допустими за финансиране по оперативните програми. Поради това е по-лесно за членовете на дадена организация на производители да се включат в схеми за сертифициране.
- 40** Всички организации, които ЕСП посети, предлагат на членовете си административна подкрепа, като им помагат с документацията и им предоставят инструменти, с които да управляват изискванията за проследимост и сертифициране. Агрономите редовно посещават стопанствата, за да проследяват как протича вегетационният период и да предоставят консултации. Една от организациите, които одиторите посетиха във Франция, е въвела специална подкрепа за младите си производители, включваща по-чести посещения от агрономи през първите години след започване на дейността, което е пример за добра практика.
- 41** ЕСП успя да посочи разходите за сертифициране и качество на испанските, френските и полските организации в извадката. В тези държави членки сертифицирането и проследимостта са представлявали средно съответно 13 %, 6 % и 3 % от общия размер на оперативните програми. На равнище ЕС данните на Комисията разкриват, че между 2018 и 2022 г. около 11 % от средствата по всички оперативни програми (средно 204 млн. евро годишно) са изразходвани за „схеми за качество (на равнище ЕС и на национално равнище) и мерки, свързани с подобряване на качеството“.
- 42** Оперативните програми включват действия, свързани с търговската реализация, които обхващат логистиката по предлагането на продукцията на пазара. Производителите, с които одиторите проведоха разговори по време на този одит, считат, че едно от основните предимства на членството в организация на производители е възможността да възложат на организацията да извърши търговската реализация и това им позволява да се съсредоточат върху производството.

- 43** В оперативните програми, които ЕСП разглежда, разходите за логистика, свързана с търговската реализация (например инвестиции в хладилни складове и линии за опаковане), представляваха най-големия дял от отчетените разходи за търговска реализация в Испания (средно 18 % от общата сума) и Италия (22 %).
- 44** Потребителите са в края на веригата за създаване на стойност. Финансирането от ЕС чрез оперативните програми предоставя на организациите на производители средствата да повишат осведомеността на потребителите относно техните продукти и ползите от тях (*фигура 7*) и да ги отличат на пазара.

Фигура 7 | Насърчаване на продажбата на продукцията сред потребителите



Източник: ЕСП.

- 45** Схемите за сертифициране на търговците на дребно (точка 38) обезпечават стандарти за качество и безопасност, но не са насочени към потребителите и поради това са им почти непознати. Въпреки това организациите на производители могат да разработват свои собствени етикети за качество, за да отговорят на очакванията на потребителите, например по отношение на екологичните си показатели (*каре 3*). Тези частни етикети за качество се проверяват от независими органи, а разходите за тези проверки отговарят на критериите и са допустими за финансиране от ЕС, с което се улеснява прилагането на този подход.

Каре 3

Екологично чисти производствени технологии, финансирани по оперативните програми

В Испания, Франция и Полша ЕСП посети организации, които използват оранжерии за производството (предимно домати и краставици) и които са инвестирали в „интегрирано производство“. Това означава, че за предпазване и борба с растителните болести се използват полезни насекоми, в оранжериите се пускат земни пчели за опрашване, а фитосанитарни обработки се прилагат само в краен случай. В периода 2018—2023 г. интегрираното производство е представлявало около 5 % от всички оперативни програми (около 95 млн. евро годишно) на равнището на ЕС.

Интегрираното производство, или поне разходите за насекомите, използвани в оранжериите за борба с вредителите, могат да бъдат финансирани по оперативна програма. Това улеснява преминаването към по-екологични производствени методи. В Бретан (Франция) две организации и една асоциация, занимаващи се с отглеждане на домати, са направили още една крачка напред и са обединили усилията си, за да създадат етикет с надпис „Отгледано без синтетични пестициди — от цъфтежа до трапезата“.

Една от организациите, които одиторите посетиха в Италия, също беше сертифицирала част от продукцията си, че не съдържа остатъци от пестициди.



Забележка: Ляво: яйца на полезна оса, използвана за борба с паразит по доматите. Дясно: кутия с други полезни насекоми, които също се използват в оранжериите за домати.

Източник: ЕСП.

- 46** Оперативните програми обхващат и дейности за маркетинг и популяризиране, например проучвания на пазара, участие в панаири, рекламни и промоционални кампании, които отговарят на критериите и са допустими за финансиране от ЕС. Целта на тези действия е да се осигури възможно най-добрата продажна цена за продукцията чрез популяризиране на качеството ѝ (свежест, опаковка, екологични характеристики), като същевременно се повиши осведомеността на потребителите относно продуктите, които най-добре отговарят на техните нужди. Степента, в която организациите използват тези възможности, зависи от приоритетите им. В нашата извадка разходите за тези дейности варират в различните държави членки: одитираните организации във Франция са изразходвали средно 19 % от средствата по своите оперативни програми за тези действия в сравнение с малко под 4 % в Италия и 2 % в Испания и Полша.
- 47** В извадката на ЕСП разходите за услуги за популяризиране, и по-специално за рекламни кампании, са тясно свързани с размера на организацията. По-големите организации по-често са създавали своя собствена марка, имали са по-силен стимул да инвестират в нейното популяризиране и са разполагали с повече средства (включително собствени) за тази цел. Дори сред по-големите организации, които ЕСП провери, разходите за реклама варират значително: между 6 % за една организация в Испания до почти 25 % за две организации във Франция. Две асоциации, една във Франция и една в Италия, заявиха, че са финансирали между 60 % и 70 % от разходите си за реклама чрез оперативните програми.

Организациите на производители засилват преговорната позиция на производителите, но дисбалансът спрямо търговците на дребно се запазва

- 48** Финансовата подкрепа от ЕС за организациите на производители има за цел да подобри позицията на земеделските стопани във веригата за създаване на стойност и преговорната им позиция. Организациите на производители организират колективната продажба на продукцията на членовете си. Те са създадени, за да бъдат единствената връзка с купувачите, и в това си качество носят отговорност за постигането на максимални цени. Въз основа на проверените оперативни програми, одитните посещения и проведените разговори ЕСП провери дали:
- организациите на производители са приложили ефективни методи на продажба, за да се постигнат максимални цени; и
 - размерът на организациите на производители им е позволил да установят балансиран отношения с купувачите си.

Организациите на производители избират най-ефективните методи на продажба

49 Според [правилата на ЕС](#) членовете на организациите на производители трябва да реализират цялата си продукция чрез организацията. Могат да се направят [изключения](#) за максимум 25 % от стойността на производството (40 % за биологичните продукти), но държавите членки могат да определят по-нисък процент, ако сметат за необходимо (например Испания е определила максимум 10 %). От 19-те организации и асоциации, които ЕСП посети, 5-те в Полша допускат 25 % директни продажби, а една биологична организация във Франция допуска до 40 %. Всички останали държат на 100 % продажби чрез организацията. Това позволява на организациите да предлагат голям обем продукция на пазара, което дава възможност да се изпълняват поръчки от широк кръг купувачи и да се избират различни методи на продажба.

50 Сред организациите в извадката на ЕСП одиторите установиха следните методи на продажба:

- преки договори с определена цена и определен обем,
- преки договори с фиксирана цена или фиксиран обем,
- рамкови договори, при които както цената, така и обемът се определят на регулярна основа (например седмично или месечно),
- търгове с намаляване на цената.

51 Всеки методи има предимства и недостатъци по отношение на цената и предвидимостта на продажбите ([таблица 1](#)). Някои сортове са адаптирани към определени видове договори. Например продукцията от нисък клас, като кръглите домати, обикновено се продава от организации на производители съгласно договор, при който са определени както цената, така и обемът. Когато производителите заявят желанията си още на етапа на планиране, те могат да изберат производствен микс, който им позволява да се адаптират към колебанията в цените.

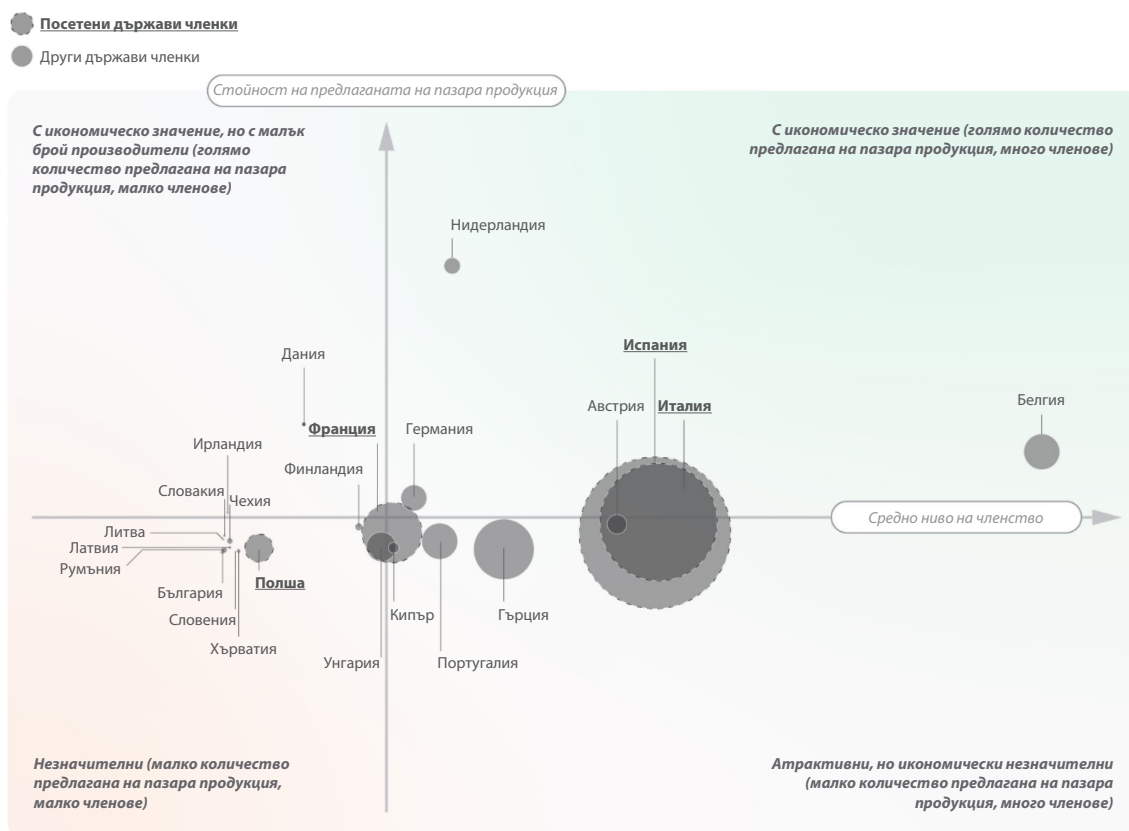
Таблица 1 | Предимства и недостатъци на различните методи на продажба

Метод	Предимства	Недостатъци
Преки договори с фиксирана цена и с фиксиран обем	Напълно предвидими доходи	Продукция на ниски цени
Преки договори с фиксирана цена или с фиксиран обем	Степен на предвидимост, позволяваща планиране на производството	- Липса на сигурност по отношение на доходите - Ако се определя само цената, съществува риск от свръхпроизводство
Рамкови договори	- Насърчава се лоялността между организацията и нейните купувачи - Организациите имат инициативата да договарят цените - Степен на предвидимост въз основа на минали обеми	- Цените продължават да зависят от пазара - Създава конкуренция между продавачите (организациите)
Търгове с намаляване на цената	- Незабавно и прозрачно припокриване на търсенето и предлагането - Създава се конкуренция между всички купувачи - Възможност за изтегляне на продуктите, ако предложената цена е твърде ниска - Възможност за високи цени	- Необходими са големи обеми от продукти - Трудно е да се организира - Силно неустойчиви цени

По-големите организации на производители имат по-силна преговорна позиция

- 52** Сред организациите, които ЕСП посети, в по-изгодна позиция при преговорите с търговците на дребно са или по-големите (от гледна точка на оборота), или тези, които могат да предложат широк асортимент от продукти, или продават продуктите си под добре известна търговска марка. Когато организациите могат да се ангажират с конкретни количества или с определен асортимент от продукти, на търговците на дребно им е достатъчно да се снабдяват от ограничен брой източници. В две от посетените от ЕСП организации и асоциации е включена организация от друга държава членка с различен вегетационен сезон, а други закупуват продукцията и от други държави. Това им дава възможност да изпълняват поръчките на търговците на дребно през цялата година и да осигуряват постоянни обеми, като по този начин търговецът на дребно може да се снабдява с продукцията от един-единствен доставчик. По същия начин големите складове и дистрибуторски центрове, създадени от големите организации, които одиторите посетиха в Испания, Франция и Италия, осигуряват по-голяма ефективност при дистрибуцията към превозвачите, като съкращават времето между беритбата и доставката.
- 53** На практика са малко организациите, които са достатъчно големи, за да прилагат такива стратегии, или са изградили достатъчно значителна популярност на марката си, за да подобрят съществено позицията си в търговските преговори. На [фигура 8](#) е показана относителната икономическа значимост на организациите на производители във всяка държава членка; Белгия и Нидерландия са единствените държави, в които повечето организации са икономически значими. За по-малките организации преговорната позиция зависи предимно от способността им да отговорят надеждно на търсенето на търговците на дребно и да спечелят лоялността на клиентите. Друга възможност е да се обединят в асоциация и да ѝ възложат целия процес на продажбите. В извадката на ЕСП само една асоциация (във Франция) е възприела този подход: създадена първоначално с цел управление на търговската марка, под която се продава продукцията на членовете ѝ, тя се е превърнала в асоциация на организации на производители, отговаряща за изготвянето на цялостната оперативна програма и за реализацията на продажбите. Този модел продължава да е рядкост.

Фигура 8 | Повечето организации на производители в ЕС са в слаба позиция



Забележка: Размерът на кръговете показва общия брой производители, принадлежащи към организации на производители в съответната държава членка.

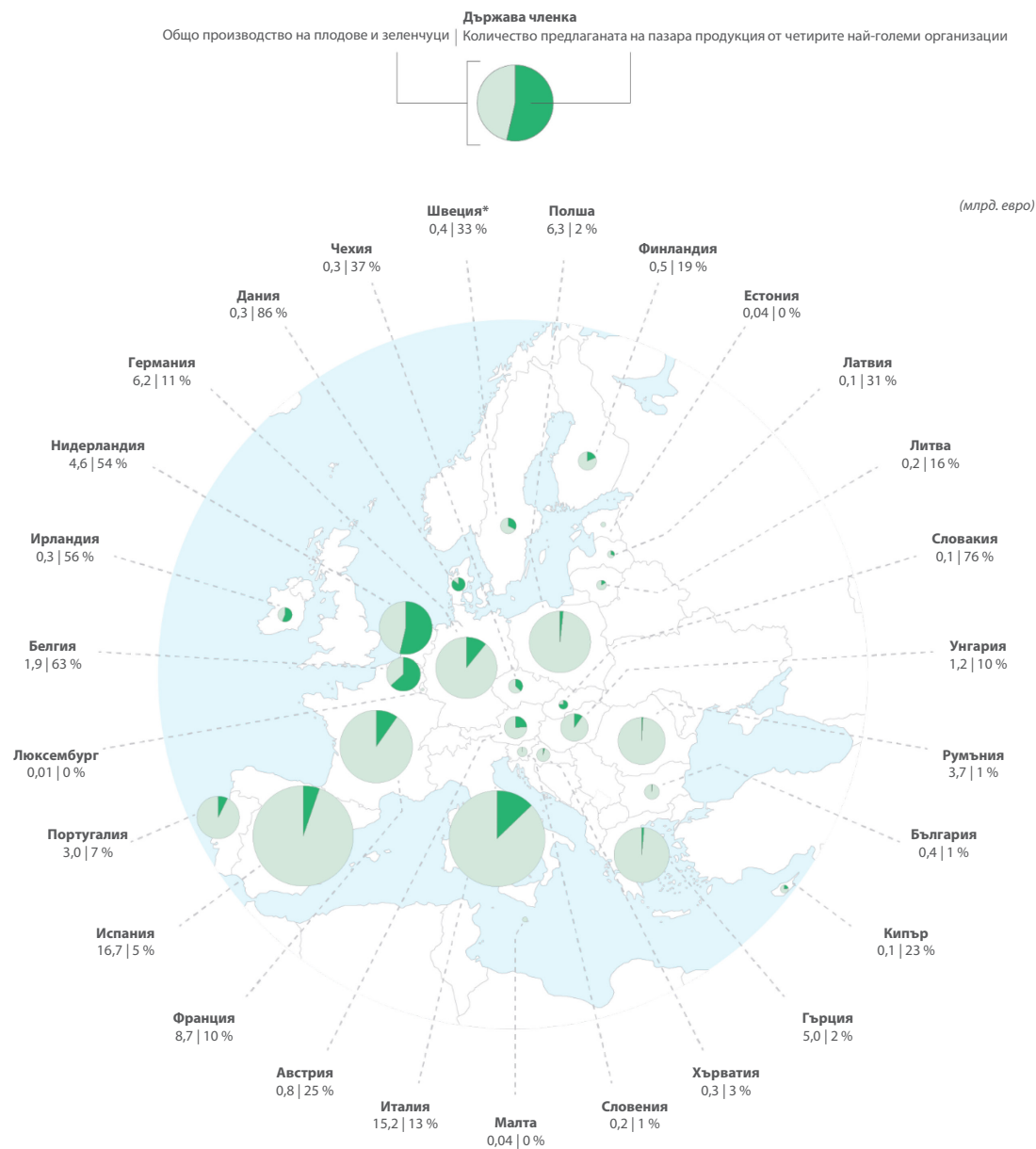
Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията от 2023 г. (за Швеция няма данни за 2023 г.).

- 54** Някои държави членки са предприели и стъпки, за да подсилят позицията на организациите на производители, като преразглеждат критериите за признаване. Първоначално [правилата на ЕС](#) определят минимални критерии за признаване: петима членове и минимална стойност на предлаганата на пазара продукция от 100 000 евро, като държавите членки имат свободата да въведат по-строги изисквания. Тези минимални критерии на ЕС са премахнати през [2013 г.](#) и държавите членки имат свободата да определят собствени критерии. От четирите посетени от ЕСП държави членки само Испания и Италия са преразгледали и завишили критериите си за признаване и така са насърчили организациите на производители да се консолидират.

- 55** Въпреки че организациите на производители заемат по-силна позиция в търговските преговори в сравнение със самостоятелните производители, се запазва дисбалансът в отношенията между организациите и търговците на дребно. Една от причините е, че плодовете и зеленчуците по своята същност са бързоразвалящи се продукти и организациите на производители не могат да си позволят продължителни търговски преговори, тъй като в такъв случай продукцията им може да стане негодна за продажба. Това важи най-вече за много крехките продукти с кратък срок на годност, например горските плодове.
- 56** Освен това, дори когато организациите на производители са постигнали определена концентрация на производството, тя остава далеч под нивото в сектора на търговията на дребно. В проучване⁵ на Съвместния изследователски център на ЕС е изчислено, че между 30 % и 70 % от общия оборот в търговията на дребно в Европа се генерира от четирите най-големи фирми. За разлика от това, в шестте държави членки, които заедно осигуряват три четвърти от производството на плодове и зеленчуци в ЕС, четирите най-големи организации във всяка страна представляват между 1 % и 13 % от общото производство. С изключение на Белгия и Нидерландия, които заедно представляват около 10 % от производството на плодове и зеленчуци в ЕС, единствените държави членки, в които организациите на производители произвеждат значителна част от националната продукция, са тези, в които общото производство е ниско (*фигура 9*).

⁵ Nes, K., Colen, L. и Ciaian, P., *Market Power in Food Industry in Selected EU Member States*, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2021 г.

Фигура 9 | Държавите членки с най-голямо производство на плодове и зеленчуци се отличават с ниска концентрация на предлагането



Как да се разчита тази фигура: В Белгия четирите най-големи организации предлагат на пазара 63 % от общото производство на плодове и зеленчуци в страната (което възлиза на 1,9 млрд. евро).

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и Европейската комисия.

Организациите на производители губят своята привлекателност, а подкрепата от ЕС води до неравномерни резултати

57 След като е приет [Регламент 2200/96](#) за общата организация на пазара на плодове и зеленчуци, Комисията представя концепцията за концентриране на предлагането в организациите на производители като „икономическа необходимост“, за да се укрепи позицията на производителите на пазара. Подобряването на „привлекателността на членството в организации на производители“ е сред общите показатели за изпълнение за националните стратегии, свързани със сектора на плодовете и зеленчуците, съгласно [Регламент за изпълнение \(ЕС\) 2017/892](#) на Комисията. След 30 години финансова подкрепа от ЕС за тази двойна цел — концентриране на предлагането и повишаване на привлекателността на организациите на производители — би било разумно да се очаква по-висока степен на организираност в сектора във всички държави членки, особено поради факта, че колкото по-висок е процентът на организираност, толкова по-привлекателно би трябвало да бъде за самостоятелните производители да се присъединяват към организациите на производители.

Въпреки предимствата на организациите на производители, те имат все по-малко членове

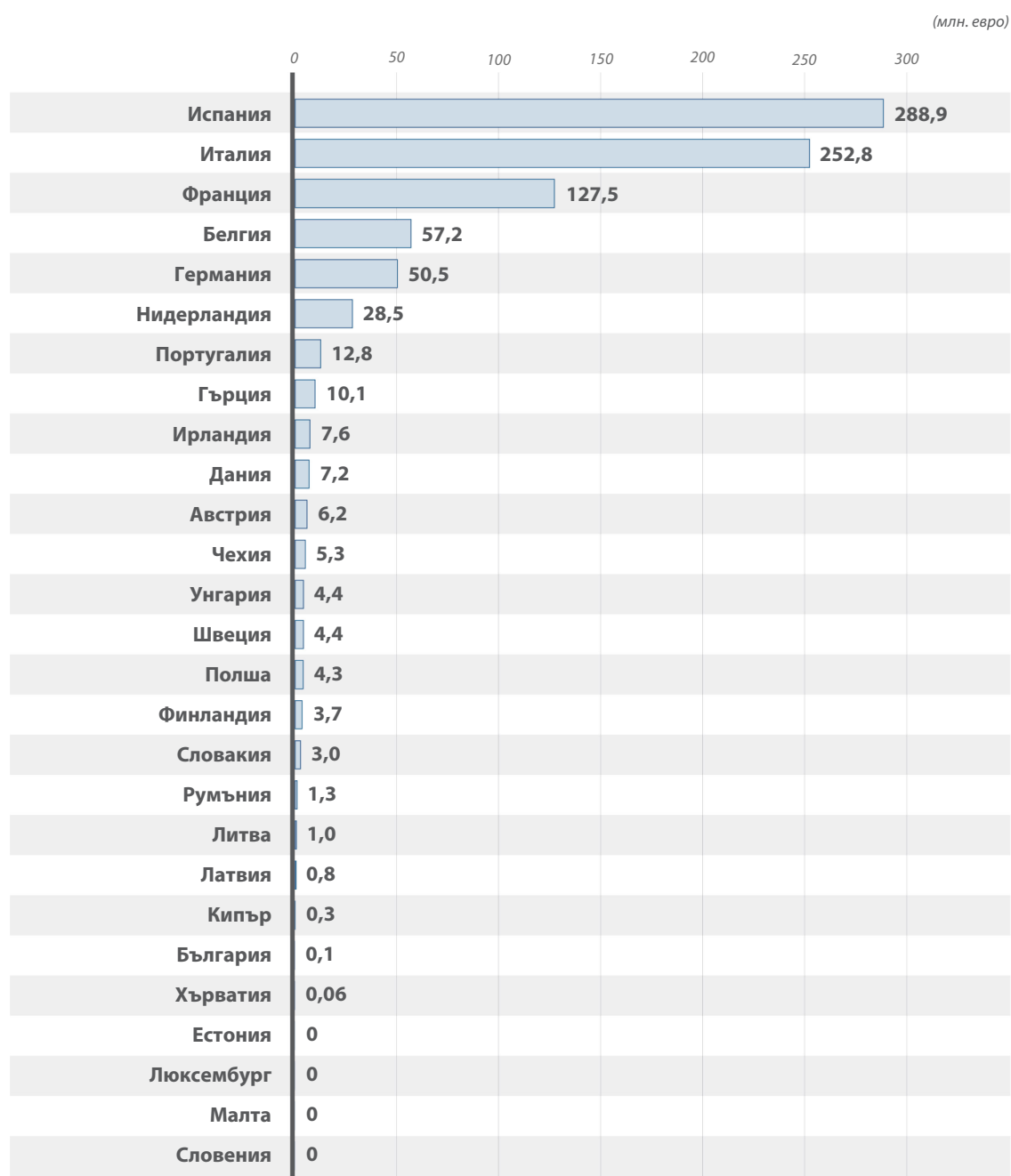
58 Основният показател, използван от Комисията за измерване на концентрацията на предлагането в сектора на плодовете и зеленчуците, е степента на организираност: делът на производството (по стойност) на организациите на производители. Само този показател не е достатъчен за оценка на степента на организираност в сектора, тъй като една и съща степен на организираност може да бъде резултат както на голям брой малки организации на производители, така и на малък брой много големи организации. Ето защо този показател трябва да се разглежда заедно с броя на производителите в организациите на производители. За да оцени дали подкрепата от ЕС за организациите на производители е била ефективна за концентриране на предлагането в сектора на плодовете и зеленчуците, ЕСП направи преглед на данните за степента на организираност и за броя на членовете от 2012 до 2023 г.

- 59** Без установените случаи на двойно отчитане в данните на Комисията ЕСП изчисли, че през 2023 г. процентът на организираност е 42 %. Тя се е увеличила между 2012 г. (43,6 %) и 2017 г. (48,4 %), но оттогава е спаднала и понастоящем е на по-ниско равнище, отколкото през 2012 г. Броят на членовете на организациите на производители непрекъснато намалява от 2012 г. насам. През 2012 г. организациите на производители са имали общо 312 823 членове; през 2023 г. техният брой е спаднал до 191 310.
- 60** ЕСП отчита, че са налице структурни причини за намаляването на броя на членовете на организации на производители. Една от тях е общото намаляване на броя на стопанствата за плодове и зеленчуци в ЕС, което се засилва от липсата на приемственост между поколенията, тъй като по-младите поколения не поемат мястото на земеделските стопани, които се пенсионираат. Въпреки това, въз основа на данните от проучванията на Евростат на земеделските стопанства от 2013 г. и 2020 г., ЕСП установи, че членството в организации на производители е намаляло по-бързо, отколкото броя на стопанствата за плодове и зеленчуци в ЕС. През същия период броят на членовете е намалял с 29 % между 2013 и 2020 г., а броят на стопанствата за отглеждане на плодове и зеленчуци е намалял с 14 %.
- 61** Намаляващият брой на членовете, съчетан с нарастваща степен на организираност, би бил признак за консолидация: организациите на производители може да имат по-малко членове, но е възможно също така да са завладели по-голям пазарен дял. Фактът, че и двата показателя намаляват (а в случая на членство този спад е по-бърз от броя на стопанствата като цяло), разкрива, че организациите на производители не се разрастват на равнището на ЕС. Въпреки предимствата, които предлагат на членовете си, организациите на производители като цяло не успяват да привличат нови членове.

Изпълнението се различава значително между отделните държави членки

- 62** ЕСП направи преглед на регулаторната рамка на четирите държави членки, посетени в рамките на одита, както и на докладите за оценка за периода на финансиране 2013—2018 г. ЕСП провери дали действията на държавите членки са допринесли за постигането на целта за подобряване на привлекателността на организациите на производители.
- 63** Макар че общите цели на политиките се определят на равнище ЕС, държавите членки отговарят за изпълнението им, и по-специално за изготвянето на списъка с допустимите действия, които могат да бъдат финансирани по всяка цел. Такова вземане на решения на национално равнище е необходимо, тъй като селскостопанските модели, видовете култури, които могат да се отглеждат, и начините на производство се различават значително в отделните държави членки. Подкрепата от ЕС за организациите на производители е за всички държави членки, но усвояването ѝ е неравномерно (*фигура 10* и *таблица 1* от *приложение I*).

Фигура 10 | Подкрепа от ЕС за организации на производители по държави членки (2022 г.)



Забележка: Поради мащаба на данните финансирането под 1 млн. евро не се показва.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

64 Това неравномерно усвояване е следствие от значителните различия в степента на организираност между държавите членки (*фигура 11*), а също така показва, че дори в държавите, където има признати организации на производители, не всички от тях представят оперативни програми за достъп до средства от ЕС. В Полша така правят само 8 % от признатите организации.

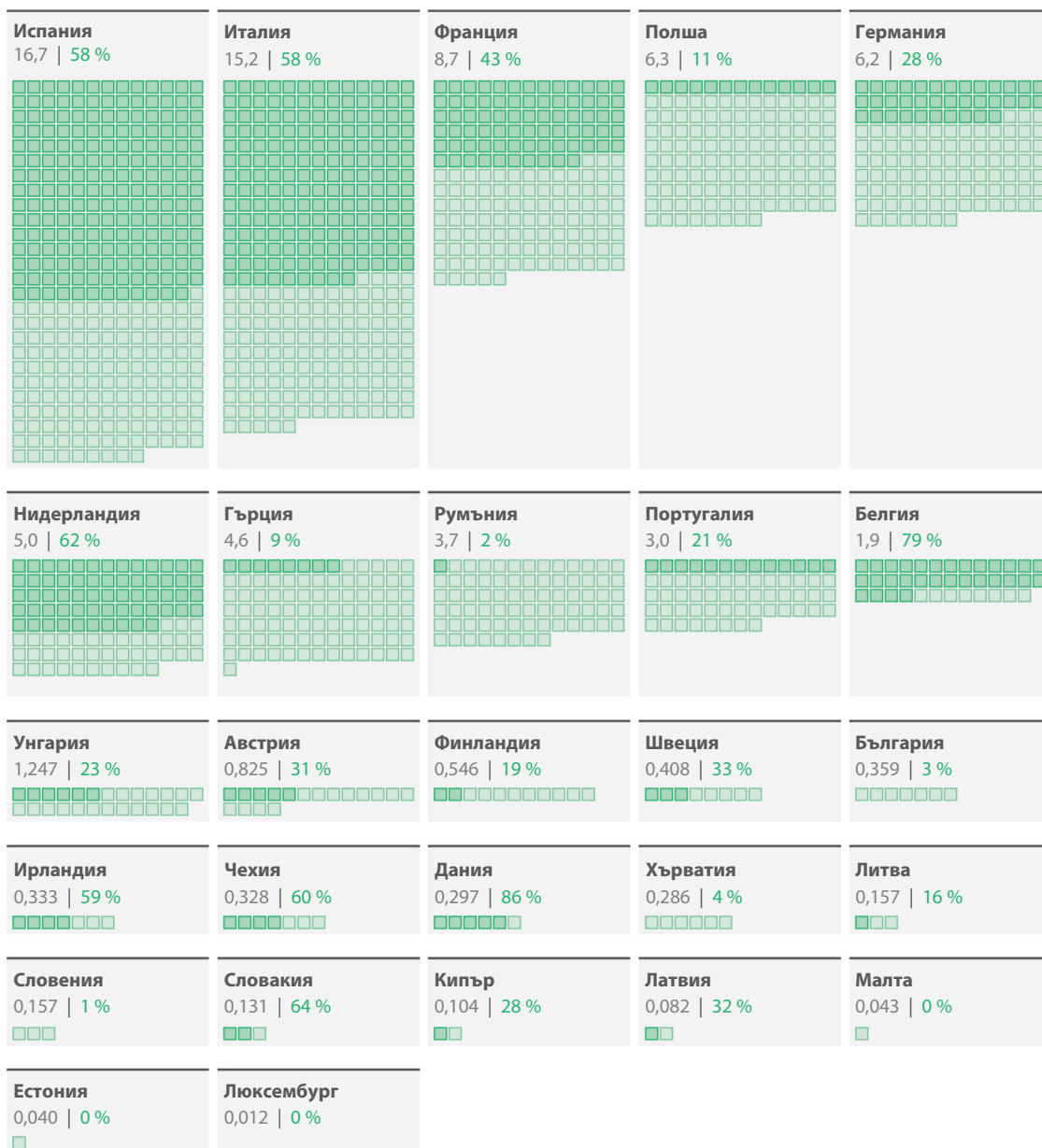
Фигура 11 | Степента на организираност се различава значително между държавите членки

- Производство на плодове и зеленчуци
■ Количество на предлаганата на пазара продукция на организациите на производители

Държава членка

производство (млрд. евро) | степен на организираност в проценти

Забележка: 1 квадратен метър = 50 млн. евро



Забележка: за Швеция не са предоставени данни за 2023 г., поради това са използвани данните за 2022 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията от 2023 г.

- 65** Разликите в степента на организираност са в синхрон със слабото производство на плодове и зеленчуци в някои страни. В държавите членки, в които няма почти никакво производство на плодове и зеленчуци (Люксембург, Малта), няма организации на производители. В държави със сравнително малък сектор за плодове и зеленчуци създаването на организации на производители може да изглежда по-малко необходимо, макар че от гледна точка на структурата е по-лесно, като се има предвид малкият брой производители. Това обаче не обяснява всички наблюдавани различия: секторите на плодовете и зеленчуците в Чехия, Дания и Хърватия са сходни по размер, но степента на организираност в тях е много различна. Същото важи и за Полша, Германия и Гърция. Това предполага, че са налице и други фактори, въпреки че не е извършено систематично проучване на основните причини за това.
- 66** Някои причини са от културно или историческо естество. Във Франция кооперативните структури (които възникват в началото на 20-и век и предшестват организациите на производителите) са широко разпространена форма на организация в селскостопанския сектор. От 14-те организации, които ЕСП провери във Франция, 9 са съществували преди 1996 г. и по-късно са били признати за организации на производители. Регионът на Бретан (*каре 4*) е типичен пример за такова развитие — от кооперация до организация на производители. Кооперациите са съществували и преди 1996 г. в някои части на Испания и Италия.

Каре 4

Бретан: успех, основан на предишни периоди на коопериране

В Бретан секторът на плодовете и зеленчуците е изключително добре организиран, като близо 80 % от производителите са членове на организация на производители. Тази структура се корени в историята, като за някои организации тя датира от преди повече от век, макар че истинският ѝ разцвет започва през 60-те години на миналия век. По време на селскостопанска криза, белязана от срив в цените на артишока, през 1962 г. 4 500 производители създават структура, подобна на кооперация, и се споразумяват да продават продукцията си колективно чрез система за търгове с намаляване на цената по холандски модел. Тази система дава на производителите по-силни преговорни позиции, тъй като са били в състояние да концентрират доставките и да оттеглят продукцията, ако предложените цени са твърде ниски.



Източник: ЕСП.

През 70-те и 80-те години на XX в. различните кооперации на производители се консолидират още повече. Двете най-големи групи в региона са разработват свои собствени търговски марки, които вече са популярни сред потребителите в цяла Франция.

Когато през 1996 г. влиза в сила Регламентът на ЕС за организациите на производители, производителите от Бретан вече имат 30-годишен опит в съвместната работа в подобни структури и успяват бързо да се възползват от тези нови възможности, като са сред първите организации, получили признание: 8 от настоящите 10 организации (с изключение на производителите на сайдер) в региона са признати през 1996 или 1997 г.

- 67** В Полша наследството от комунистическия период, съчетано с финансови и репутационни фактори, допринесло за липсата на привлекателност на организациите на производителите. В периода 2010–2015 г. Полша получава 1,1 млрд. евро по предишна програма на ЕС, предназначена да подпомогне производителите да се обединят и да получат статут на организации на производители. Въпреки отпуснатите значителни суми (Полша е получила почти 90 % от общата налична помощ) това не е довело до устойчива организация на сектора на плодовете и зеленчуците, тъй като много от групите, създадени по схемата, впоследствие са престанали да съществуват или са спрели да представят оперативни програми. Освен това по схемата са установени многобройни случаи на измама, което е довело до значителни финансови корекции за държавата. Това е навредило на репутацията на организациите на производители и до 2024—2025 г. е накарало органите да се съсредоточат върху ограничаването на риска от измами, вместо да насърчават организациите да представят оперативни програми.
- 68** ЕСП установи също така различия в прилагането на политиката от страна на държавите членки. В четирите посетени от ЕСП държави членки тези различия са свързани както с подхода, възприет от националните органи, така и с прилаганите правила, и надхвърлят необходимостта от адаптиране на подкрепата към националните нужди.
- 69** В Испания и Франция органите са много проактивни в отношенията си с организациите, като организират информационни сесии, предлагат редовни консултации и дават становища по проекта на оперативните програми. В тези държави членки, както и в Италия, списъците с допустими действия са много подробни и редовно се преразглеждат, за да се отрази обратната информация, получена от организациите. За разлика от това, списъкът с допустимите действия в Полша е много по-кратък и производителите, с които ЕСП проведе разговори, се оплакаха, че невинаги са били взети предвид техните отзиви. Одиторите забелязаха и един случай на свръхрегулиране, при който в стратегията си за периода 2010–2017 г. полските органи изискват екологичните действия да обхващат повече от 50 % от членовете на дадена организация на производители, за да бъдат допустими за финансиране. В другите избрани държави членки не съществуват такива строги изисквания. Тези различия означават, че за едно и също действие се покриват различни разходи (*каре 5*), а това води до неравнопоставеност между производителите според държавата членка, в която осъществяват дейността си.

Каре 5

Един и същ продукт, различни допустими разходи

В три от четирите посетени държави членки ЕСП извърши одит на организации, които произвеждат домати в оранжерии. Всички те използват интегрирано производство (*каре 3*), но свързаните с това допустими разходи са различни.

В Испания за интегрираното производство в оранжерии се изплаща еднократна сума на хектар.

Във Франция помощта се изплаща под формата на еднократна сума на хектар за овощни градини. За оранжерии допустими са разходите за използване на всякакъв вид полезни насекоми (опрашители и насекоми за борба с вредителите).

В Полша разходите за закупуване на насекоми за борба с вредителите са допустими за финансиране. Единствените опрашители, допустими по оперативните програми, са определени видове пчели, които се използват само в овощни градини, но не и в оранжерии.

Тези различия се дължат на административни решения — еднократните суми улесняват както подаването на заявления за подпомагане, така и контрола — но и на различни политики относно обхвата на финансираните действия, в конкретния случай относно допустимостта на опрашителите в оранжерии.

- 70** Тези различия в подхода и правилата могат да обезкуражат производителите да се присъединят към организации или да разубедят признатите организации да представят оперативна програма. Организацията на производители и националните органи отчитат, че изпълнението е различно в отделните държави членки. Те обаче преценяват, че не разполагат с подходящи възможности за обмен на информация и обсъждане (на техническо равнище) на начина, по който прилагат политиката.

Комисията е установила кои са предизвикателствата пред сектора, но не е предложила ефективни решения

- 71** Политиката на ЕС по отношение на организацията на производители се е запазила до голяма степен непроменена от 1996 г. насам (*приложение III*), а селското стопанство и пазарната среда са претърпели значителни промени. ЕСП извърши преглед на законодателната рамка на ЕС относно организацията на производители и на проучванията, публикувани от Комисията, и това позволи на одиторите да оценят до каква степен действията на Комисията са насочени към основните предизвикателства, пред които са изправени производителите на плодове и зеленчуци.

Няма ясна цел за организацията на сектора

72 В последния си [работен документ](#)⁶ относно позицията на земеделските стопани във веригата на доставки на храни Комисията отново изтъква ключовата роля на организациите на производители за засилване на тяхната преговорна позиция и в крайна сметка за увеличаване на техните доходи. Това е в съзвучие и с [проучвания](#)⁷, в които се набляга, че по-малките организации на производители често срещат трудности при търговските преговори.

73 Комисията счита, че нейната роля е да насърчава организациите на производителите като цяло, но изтъква, че:

- производителите са тези, които решават дали да основат организация, или не,
- държавите членки са в най-добра позиция да отговорят на техните нужди, и
- начинът на концентриране на производството отразява местните условия.

74 В законодателство не се определя целева степен на организираност, въпреки че степента на организираност под 20 % се определя като „особено ниска“, и се използва този праг, за да се позволи по-високо съфинансиране. Няма указания как трябва да се осъществява концентрацията на производството — дали чрез множество по-малки организации, или чрез няколко по-големи. Макар че общоевропейска организационна структура или модел на организация може да не са подходящи поради разнообразието на националните селскостопански системи, националните цели, съгласувани с държавите членки, биха придали на политиката по-ясна насоченост, като същевременно се зачитат ролята и отговорностите на държавите членки.

⁶ SWD (2025) 260.

⁷ Европейска комисия: Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, EY and Arcadia International E.E.I.G, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г.

Комисията не е предложила мерки за преодоляване на ниската привлекателност на организациите на производители

75 Комисията отдавна е установила общите причини за липсата на привлекателност на организациите на производители. Сред тях са:

- страхът на производителите да не загубят свободата си на предприемачество,
- липсата на доверие в колективните организации (по-специално в държавите членки, в които е имало задължителна колективна организация);
- липса на информация относно ползите от организациите на производители, както и липса на политическа и подходяща техническа подкрепа от страна на националните органи, и
- опасения от административните разходи за основаване и ръководене на организация на производители.

76 Въпреки това нито една от тези причини не е взета предвид при промените в правната рамка, които са минимални ([приложение III](#)), а отправените към държавите членки препоръки са от общ характер. При последното [преразглеждане на ОСП](#) през 2021 г. са реорганизирани и леко разширени целите, които организациите на производители трябва да реализират в оперативните си програми, и са преразгледани таваните на помощта за асоциации и транснационални организации ([фигура 12](#)). Преразглеждането обаче не включва разпоредби за преодоляване на продължаващата икономическа слабост на повечето организации на производители ([фигура 8](#)). Пакетът от мерки за опростяване, приет през декември 2025 г., не внася съществени промени в действащото законодателство.

Фигура 12 | Правилата на ЕС стават все по-сложни — изчисляване на таваните на помощта



Източник: ЕСП.

- 77** С последното законодателно **предложение** на Комисията по отношение на позицията на земеделските стопани във веригата за доставки се въвеждат нови изисквания за договорните отношения и по-висок процент на съфинансиране за младите и новите земеделски стопани в организациите на производители. Въпреки че разпоредбите за младите и новите земеделски стопани са положителни, ЕСП счита, че като цяло е малко вероятно тези мерки да направят присъединяването към организация на производители значително по-привлекателно.
- 78** Основните цели на Комисията по отношение на организациите на производители продължават да бъдат укрепване на ролята им и предоставяне на стимули за земеделските стопани да се присъединят към тях. Не е ясно посочено кои мерки трябва да се предприемат, за да се постигнат тези цели, дали те трябва да бъдат еднакви във всички държави членки, нито как би могъл да се отчете успехът им. Настоящите показатели (степен на организираност, членство в организации на производители) са твърде общи, за да се измери ефектът от подкрепата от ЕС. Освен това ЕСП констатира, че Комисията не може да гарантира, че данните, предоставяни от държавите членки, са надеждни, а това допълнително ограничава ползата от тези показатели.

Законодателните промени са усложнили правилата за финансиране

- 79** Сложните правила на ЕС и административната тежест, свързана с изпълнението на оперативните програми, често се посочват като причини, поради които организациите на производители не са достатъчно привлекателни. При извършения от ЕСП анализ на регламента от 2021 г. бяха установени няколко промени, които усложняват предходните разпоредби. С тези промени се предвиждат за определени действия нови, по-високи проценти на съфинансиране, обвързани с ограничения в разходите (**фигура 13**).

Фигура 13 | Процентите на съфинансиране стават все по-сложни

✓ Включено е действие

● Не е включено действие

2013—2022 г.

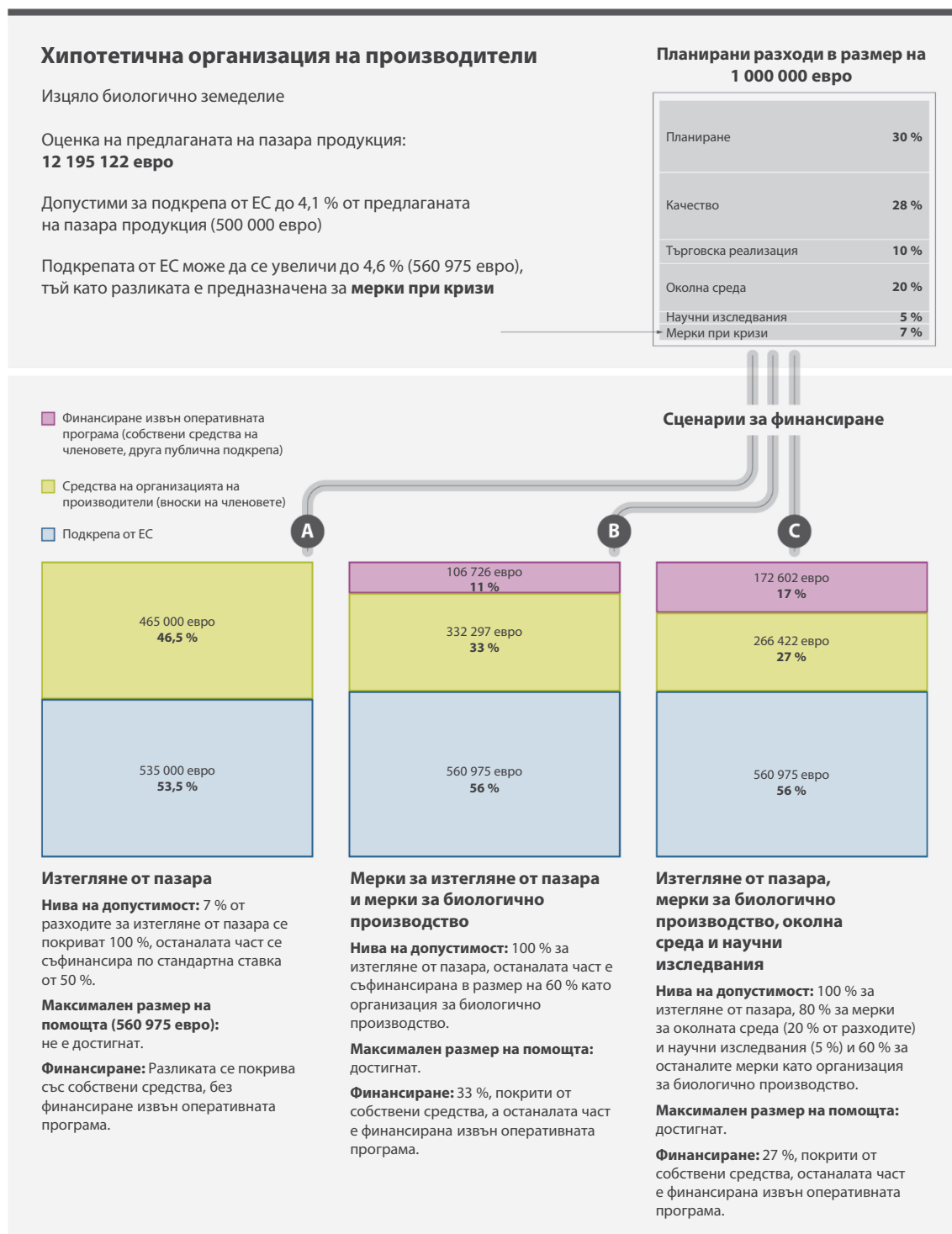
2023—2027 г.

2013—2022 г.		2023—2027 г.
↓		↓
100 % — действия		
✓	Изтегляне от пазара с цел безвъзмездно разпределяне	✓
●	Интервенции по индивидуално обучение за други организации на производители/производители	✓
80 %		
<i>по искане на организация на производители</i>		
●	Околна среда, смекчаване на изменението на климата, ако ≥ 20 % от разходите	✓
●	Научни изследвания, ако ≥ 5 % от разходите	✓
60 % — цялата програма		
<i>по искане на организация на производители</i>		
✓	Единствено организации на производители/асоциации на организации на производители, развиващи биологично производство	✓
✓	Първа оперативна програма след сливане на организации на производители	✓
✓	Първа оперативна програма на асоциация на организации на производители	✓
✓	Организация на производители от държава членка със степен на организираност < 20 %	✓
✓	Организации на производители в един от най-отдалечените региони	✓
●	Първа оперативна програма на организация на производители	✓
60 % — действия		
<i>по искане на организация на производители</i>		
✓	Изпълнявани на междубраншова основа	✓
✓	Биологично земеделие	✓
✓	Транснационални действия, изпълнявани от организации на производители	●
●	Транснационални действия в областта на търговската реализация/маркетинга, околната среда и смекчаването на изменението на климата, изпълнени от транснационални организации на производители	✓
●	Научни изследвания, опазване на околната среда и смекчаване на изменението на климата, насърчаване на консумацията на плодове и зеленчуци, предотвратяване и управление на кризи	✓
50 % — действия		
✓	Стандартно ниво	✓

Източник: ЕСП.

80 Изготвянето на оперативни програми, които да осигуряват оптимално разпределение при различните нива на съфинансиране и ограниченията на таваните (*фигура 12*), е сложна задача, особено за по-малките организации (*фигура 14*). За организациите, с които ЕСП проведе разговори, процентът от 80 %, въведен в рамките на новата ОСП, се възприема по-скоро като труден за използване поради ограничаването на помощта от ЕС или като по-висок финансов риск, а не като възможност. Ставката от 80 % се прилага на годишна база за действия в областта на околната среда или научните изследвания, при които планираните разходи значително превишават изисквания минимум за срока на програмата. Въпреки това, ако дадена организация заяви ставка от 80 % за целия период на програмата, но не спази праговете за разходите за целия период (т.е. 20 % за действия в областта на околната среда и 5 % за научни изследвания), тя ще трябва да възстанови сумата, свързана с допълнителната ставка на съфинансиране от 20 % (80 %—60 %) за целия програмен период. Подобно възстановяване на разходите би могло да има значителни финансови последици.

Фигура 14 | След като бъде достигнат таванът на помощта, по-високите нива на съфинансиране вече не водят до по-висока подкрепа от ЕС



Източник: ЕСП.

Добавени са ограниченията, без да са анализирани текущите практики

- 81** С преразглеждането на ОСП през 2021 г. са въведени изисквания за минимални разходи за научноизследователски дейности, като тези за екологични действия са увеличени. Тези минимални изисквания са определени, без да се вземе предвид потенциалното им въздействие върху организациите на производителите. Допустимите действия в областта на околната среда по оперативните програми са такива, които надхвърлят задължителните законови изисквания. През периода 2013—2022 г. организациите на производители е трябвало да осъществят действия в областта на околната среда при минимални ограничения: те са могли или да осъществят две действия в областта на околната среда, или да заделят за тях 10 % от разходите по програмата си. На равнището на ЕС средно 16 % от оперативните програми са били предназначени за действия в областта на околната среда през този период (средно 273 млн. евро годишно).
- 82** Преразглеждането на правилата през 2021 г. постига две цели: от една страна, предоставя стимули за реализиране на действия в областта на околната среда (с потенциално по-висок процент на съфинансиране), а от друга — въвежда ограничения за изпълнението им, като определя минимум три действия, представляващи поне 15 % от оперативната програма. Тези ограничения не отговарят на реалните условия на място. Например мерките за опазване на околната среда, насочени към намаляване на водопотреблението, се прилагат по-лесно в оранжериите със затворен цикъл, отколкото на открити площи, където нуждите от напояване зависят от времето и вариат според сеитбооборота.
- 83** Комисията е констатирала, че в оперативните програми за периода 2013—2022 г. практически не са били отпуснати средства за научни изследвания и вследствие на това, след обсъждания с националните органи, е въвела задължението 2 % от средствата по оперативната програма да се изразходват за научноизследователски дейности. Комисията не е счела, че е необходимо допълнително проучване на действителните научноизследователски практики в организациите на производители.

- 84** Организациите, които одиторите посетиха във Франция и Италия, разясниха, че от много години финансират научноизследователски дейности извън оперативните програми, като използват национални или европейски изследователски програми, които понякога предлагат по-висок процент на съфинансиране. За да изпълнят задължението за 2 %, те по същество са реструктурирали начина, по който финансират научноизследователските си действия, като това не се е отразило значително на общите им разходи за научни изследвания. В Испания това задължение е подтикнало организациите, които ЕСП посети, да развият партньорства с научноизследователски центрове, понякога чрез асоциации на организации на производители. В Полша организациите посочиха, че очакват да срещнат трудности при изпълнението на това изискване, тъй като нямат установени партньорства с научноизследователски центрове.
- 85** Освен това 2 % от оперативната програма могат да представляват значителна сума за голяма организация, но и много малка сума за по-малка организация. В държавите членки, в които няма асоциации и има малобройни действащи организации, например Полша, е малко вероятно сумите, предназначени за научни изследвания, да бъдат достатъчни за финансиране на сериозни научноизследователски действия. Като се има предвид и фактът, че някои организации просто ще преразпределят разходите си, вместо да ги увеличат, е вероятно ефектът от подобни задължителни разходи за научни изследвания да бъде незначителен.
- 86** Включването на задължителни разходи, като тези за околната среда и научните изследвания, представлява изключение от логиката, на която се основава подкрепата на ЕС за организациите на производители. Това ограничава възможностите на организациите на производители да определят стратегията си, затруднява изготвянето на оперативните им програми, и въвежда изисквания, основани на вложените средства (разходи), в политика, която е ориентирана към постигането на резултати.
- 87** В [предложението](#) на Комисията за ОСП за периода 2028—2034 г. се разглеждат някои от горепосочените въпроси. В него се предлага да се премахнат изискванията за минимални разходи, въведени през 2021 г. Въпреки това се предлагат и нови елементи, които биха могли да доведат до допълнителни различия в начина, по който държавите членки прилагат подкрепата от ЕС за организациите на производители. В предложението се предвижда задължителна минимална национална вноска от 30 % — което досега не е съществувало — и три максимални нива на съфинансиране: 75 % (вместо сегашния стандарт от 50 %), 95 % (за обновяване на насажденията, научни изследвания и иновации, управление на риска, околна среда и климат) и 100 % (за небране на реколта и изтегляне от пазара).

88 Предложените ставки на съфинансиране са значително по-високи от настоящите, което би могло да направи членството по-привлекателно, въпреки че все пак ще се прилага определяне на горна граница на помощта. Това обаче са максимални ставки, определени от държавите членки, без да се посочва каква би могла да бъде минималната подкрепа от ЕС, нито как ще се определя. Това би могло да доведе до ситуация, при която едни и същи цели и едни и същи действия биха се ползвали с коренно различни нива на съфинансиране в различните държави от ЕС, а това би засилило още повече неравенствата между организациите на производители в зависимост от държавата членка, в която се намират. Рискът от „неравнопоставени условия на конкуренция за земеделските стопани“ вече е изтъкнат в [становището](#) на ЕСП относно предложението на Комисията.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Joëlle Elvinger — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 1 юли 2026 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Фрагментиран сектор, който ЕС подкрепя с цел консолидиране

- 01** С приблизително 2 милиона стопанства, средно по 2,4 хектара всяко¹, производството на плодове и зеленчуци в ЕС е маломасщабно и разпокъсано. Секторът обхваща разнообразни методи на производство (овощни градини, оранжерии, открити полета), като всеки от тях има свои собствени ограничения. Пресните продукти са сезонни и нетрайни, което засилва дисбаланса в търговските преговори и поставя производителите в структурно неизгодно положение. Групите производители са се появили като отговор на непрекъснато нарастващата концентрация в сектора на търговията на дребно. През 1996 г. ЕС е въвел схема за подпомагане, която осигурява стимулиране на по-нататъшното сътрудничество и груповите доставки, като предоставя финансова помощ на „признати“ организации на производители с цел укрепване на пазарната им позиция (*фигура 1*).

¹ Евростат, *Farms and hectares by crops, utilised agricultural area, economic size of the farm and NUTS 2 region*, [ef_lus_allcrops].

Фигура 1 | Логика на политиката, залегнала в основата на подкрепата от ЕС, за организациите на производители



Източник: ЕСП.

- 02** Съгласно правото на ЕС държавите членки признават организации, които отговарят на критерии, например минимален брой членове, демократичен вътрешен процес на вземане на решения и минимална стойност на предлаганата на пазара продукция (стойност на съвместната продукция, продавана на пазара). Признаването дава възможност на организациите на производители да получат достъп до фондовете на ЕС чрез многогодишни оперативни програми, насочени към повишаване на конкурентоспособността и увеличаване на доходите на членовете им чрез по-високи и по-стабилни цени. Финансовата подкрепа от ЕС се изчислява като процент от стойността на предлаганата на пазара продукция на организацията. По този начин тя представлява субсидия, ориентирана към конкретни резултати, и е един от малкото видове помощ от ЕС, които се основават на постигнатите резултати.
- 03** Подкрепата се предоставя на принципа на съфинансиране, като оперативните програми се финансират чрез вноски от производителите и средства от ЕС. По този начин се гарантира, че организациите на производители и членовете им продължават да носят отговорност за инвестиционните си решения, а същевременно многогодишната рамка насърчава стратегическото планиране, съобразено със средносрочните и дългосрочните цели.
- 04** Организациите на производители, които представят оперативни програми, се определят като „действащи“. Не всички признати организации представят тези програми, а някои запазват статута си на „признати организации“, за да участват в други политики на ЕС или поради търговските предимства, които това им дава. Между държавите членки съществуват значителни различия по отношение на броя и размера на организациите на производители, както и по отношение на размера на подкрепата от ЕС, която получават (*таблица 1*). Около 75 % от финансирането от ЕС е съсредоточено в трите държави членки — Испания, Италия и Франция — които имат най-голям брой организации на производители.

Таблица 1 | Организации на производители — основна информация (2022 г.)

Държава членка	Брой организации на производители	Предлагана на пазара продукция на организации на производители (евро)	Средна стойност на предлаганата на пазара продукция по организации (евро)	Дял на действащите организации на производители	Средна подкрепа от ЕС на една действаща организация (евро)
Испания	513	9 373 470 196	18 271 872	99 %	568 910
Италия	299	8 980 714 756	30 035 835	96 %	880 560
Франция	195	4 129 884 731	21 178 896	88 %	743 204
Полша	163	595 377 983	3 652 626	9 %	291 545
Гърция	123	356 866 806	2 901 356	74 %	110 931
Португалия	54	551 469 706	10 212 402	74 %	321 392
Унгария	51	216 180 926	4 238 842	63 %	136 972
Германия	17	Няма данни	Няма данни	47 %	6 320 110
Румъния	23	151 463 125	6 585 353	26 %	216 028
Чехия	18	188 329 412	10 462 745	100 %	297 127
Белгия	14	1 449 629 612	103 544 972	93 %	4 391 343
България	15	10 229 992	681 999	13 %	48 719
Нидерландия	9	2 693 516 334	299 279 593	78 %	4 056 161
Австрия	8	241 110 733	30 138 842	100 %	772 080
Хърватия	4	7 708 024	1 927 006	50 %	31 246
Кипър	6	23 367 062	3 894 510	83 %	60 135
Словакия	6	86 500 775	14 416 796	100 %	495 133
Ирландия	5	168 586 476	33 717 295	100 %	1 514 520
Латвия	5	26 585 481	5 317 096	100 %	156 978
Швеция	3	133 067 481	44 355 827	Не е получена информация	Не е получена информация
Финландия	4	110 457 237	27 614 309	75 %	1 242 736
Дания	2	235 121 112	117 560 556	100 %	3 599 560
Литва	2	24 681 225	12 340 613	100 %	479 037
Словения	1	993 662	993 662	Не е получена информация	Не е получена информация
Естония	0	-	-	0 %	-
Люксембург	0	-	-	0 %	-
Малта	0	-	-	0 %	-
Общо	1 540	29 755 312 847	19 321 632	41 %	710 114

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

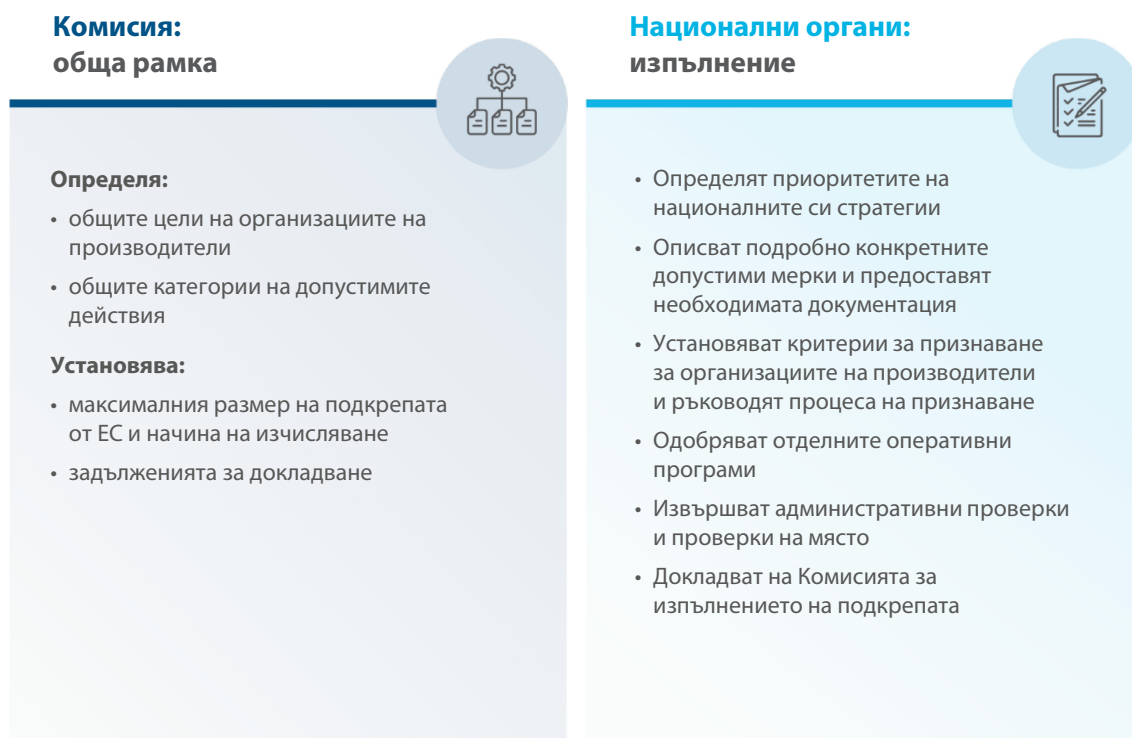
Рамка на политиката на ЕС

- 05** Първият [регламент](#) на ЕС, с който се установява рамката за подпомагане на организациите на производители, е приет през 1996 г. Тридесет години по-късно основната идея на тази политика — да се обедини предлагането, за да се отговори на нарастващата концентрация на търсенето — не се е променила съществено. Основните цели на оперативните програми остават непроменени: планиране и повишаване на производствената стойност, за да се отговори на пазарното търсене по отношение на качеството и количеството, като същевременно се гарантират екологично отговорни производствени практики. Основната дейност на организацията на производителите остава да обезпечават търговската реализация на продукцията на членовете си.
- 06** Няколко последователни регламента са актуализирали правната рамка и са запазили първоначалния анализ на проблемите, пред които е изправен секторът, и целите на политиката, но са адаптирали инструментите за изпълнение. В [приложение III](#) са обобщени основните промени в правната рамка.

Роли и отговорности

- 07** Комисията (Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“) задава общата рамка за организациите на производители, а държавите членки определят критериите и приоритетите, които са в съответствие с целите на политиката и националните им стратегии. На [фигура 2](#) са изложени подробно ролите на Комисията и на държавите членки.

Фигура 2 | Комисията и националните органи: роли и отговорности



Източник: ЕСП.

Обхват и подход на одита

08 Целта на този одит е да се прецени дали подкрепата от ЕС за организациите на производители на плодове и зеленчуци е допринесла за повишаване на конкурентоспособността на производителите, които са членове на тези организации, както и за повишаване на привлекателността на самите организации. По-специално одиторите разгледаха дали:

- рентабилността на членовете на организациите на производители се е подобрила;
- преговорната позиция на членовете на организациите на производители се е засилила;
- с подкрепата от ЕС е постигнато устойчиво повишение на степента на организираност;
- политическите решения на държавите членки са повлияли на привлекателността на членството в организациите на производители; и
- управлението на политиката на Комисията е било насочено към основните предизвикателства пред сектора.

- 09** Този одит ще допринесе за текущите дискусии относно мястото на земеделските стопани във веригата на добавената стойност и нивото на доходите им. Одитът ще допринесе и за предстоящите преговори по многогодишната финансова рамка за периода 2028—2034 г.
- 10** В одита са обхванати дейностите на организациите на производители между 2015 г. и 2024 г., както и ролята на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ при управлението на политиката и се прави задълбочен преглед на четири държави членки: Испания, Франция, Италия и Полша. ЕСП избра тези държави членки въз основа на претеглени критерии: същественост (общи разходи на ЕС, 30 %), представителност (брой на признатите организации на производители, 40 %; дял на организациите на производители на плодове и зеленчуци сред всички организации на производители в тази държава членка, 20 %) и концентрация на сектора на плодовете и зеленчуците (средна подкрепа на организациите на производители, 10 %). На [фигура 3](#) е показано как ЕСП е получила одитните доказателства. В [приложение II](#) са представени по-подробно организациите на производители в извадката на ЕСП. Когато е имало достъпни и подходящи данни, са използвани данни от 2010 г. насам, за да се даде по-широка представа за тенденциите в сектора.

Фигура 3 | Извършена одитна дейност

ЕСП провери

- Законодателство на ЕС, свързано с организациите на производители от 1996 г. насам
- Доклади за оценка, изготвени от държавите членки за програмния период 2013—2018 г.



ЕСП анализира

- Оперативни програми на 57 организации на производители и 5 асоциации на организации на производители, представени между 2015 г. и 2024 г.
- Данни на Комисията за организациите на производители
- Данни на Евростат за сектора на плодовете и зеленчуците

ЕСП проведе разговори

- С министерства и разплащателни агенции в Испания, Франция, Италия и Полша
- С ръководството и производители от 19 организации на производители/асоциации на организации на производители
- С ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ на Комисията



Одитът на ЕСП обхваща

- **Задълбочено:** Испания, Франция, Италия, Полша
- **Чрез докладите за оценка:** Белгия, Чехия, Германия, Нидерландия

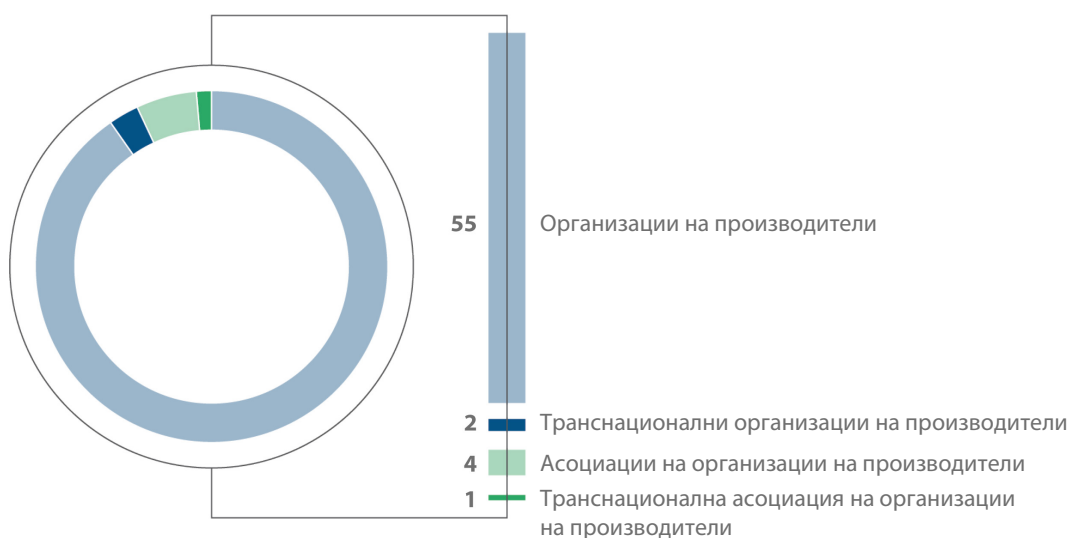
Източник: ЕСП.

11 Одитната методология на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ).

Приложение II — Организации на производители, обхванати от одита

- 01** Одитът на ЕСП обхваща 57 организации на производители и 5 асоциации на организации на производители в четири държави членки. Тази извадка не е подбрана с цел да бъде статистически представителна, а за да обхване всички видове организации на производители по отношение на правен статут (асоциации, транснационални организации), обем на производството и членски състав.
- 02** От 62-те обхванати организации, 40 са избрани специално за одита: 11 в Полша (всички действащи организации в страната), 10 в Испания и Италия и 9 във Франция. Останалите 22 организации са одитирани по време на предишни одити, извършени между 2015 г. и 2024 г., и ЕСП използва документалните доказателства, събрани за тези одити, за да извърши документни проверки. ЕСП извърши преглед на общо 100 оперативни програми от различни периоди на финансиране.
- 03** Повечето организации в извадката на ЕСП са „обикновени“ организации на производители. В ЕС има малко на брой асоциации на организации на производители и поради това те представляват и малка част от организациите в извадката на ЕСП (*фигура 1*). Петте асоциации в извадката на ЕСП са във Франция и Италия.

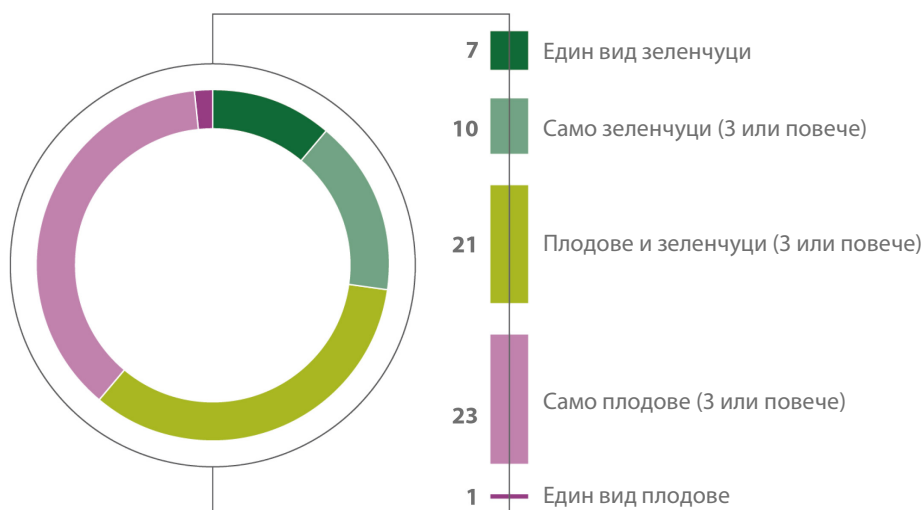
Фигура 1 | ЕСП обхваща в одита си всички видове организации на производители



Източник: ЕСП.

- 04** Организациите в извадката на ЕСП обхващат голямо разнообразие от продукти. Някои от тях отглеждат само един вид култура (например само домати или само ябълки), но повечето от тях отглеждат повече от три вида култури (*фигура 2*).

Фигура 2 | Повечето организации имат повече от три вида продукция

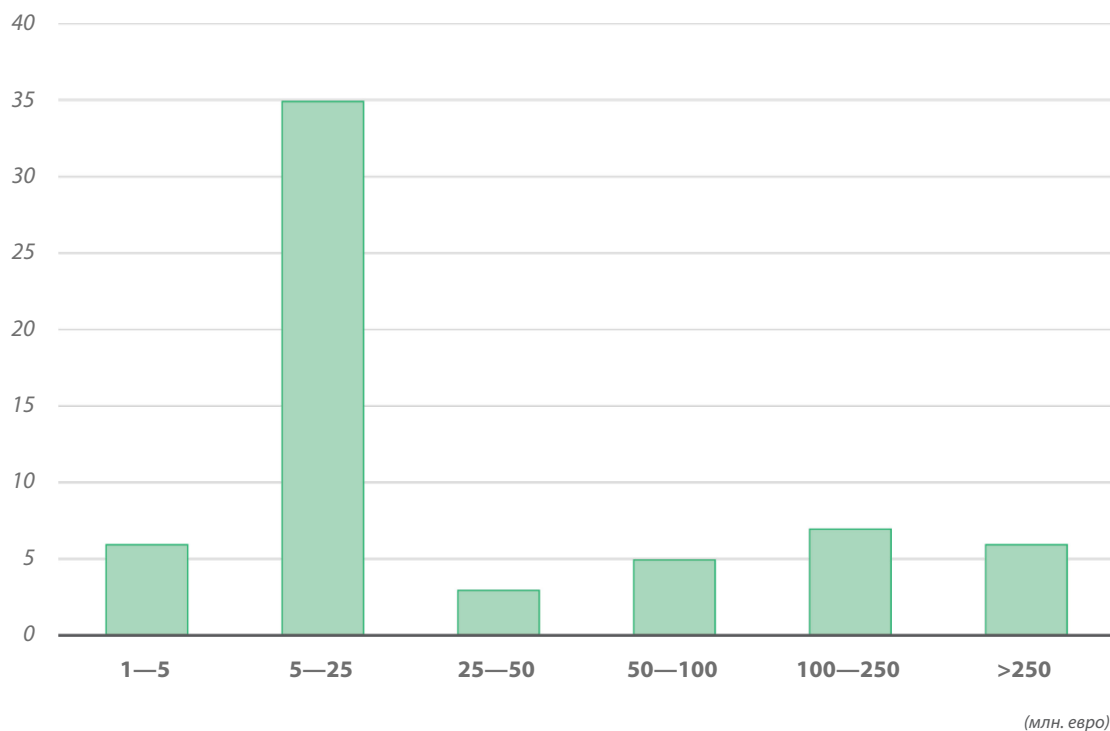


Източник: ЕСП.

- 05** За 40-те организации, избрани специално за настоящия одит, ЕСП избра организации от всякакъв размер. Останалите 22 организации са избрани в съответствие с методологията на одитите, за които са били използвани. В общата извадка най-големите организации са имали предлагана на пазара продукция на стойност над 250 млн. евро, а най-малките са имали предлагана на пазара продукция на стойност между 1 млн. и 5 млн. евро. Повечето организации на производители в ЕС са малки (точка *56*) и това важи и за извадката на ЕСП (*фигура 3*).

Фигура 3 | Повечето организации в извадката на ЕСП са имали предлагана на пазара продукция под 25 млн. евро

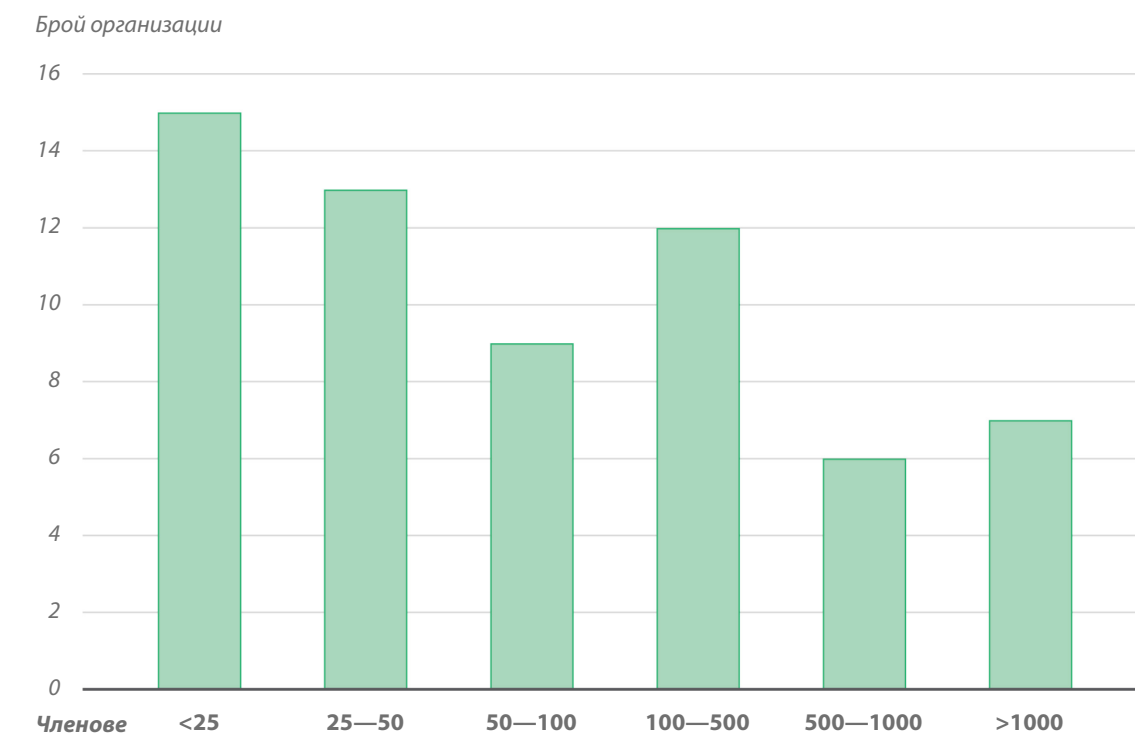
Брой организации



Източник: ЕСП.

- 06** При избора на организациите на производители за настоящия одит не се взе предвид членството им, като този критерий не е отчетен и при избора на организациите в рамките на други одитни дейности. Въпреки това извадката от 62 организации обхваща голямо разнообразие от организации по отношение на членството ([фигура 4](#)). Някои от най-големите организации са асоциации на организации на производители — броят на членовете им съответства на сумата от броя на членовете на всяка организация в рамките на асоциацията. Повечето от организациите в извадката на ЕСП са малки, но това съответства на общото разпределение в ЕС (точка [56](#)).

Фигура 4 | Половината от организациите в извадката на ЕСП имат по-малко от 50 членове



Източник: ЕСП.

Приложение III — Развитие в правната уредба

Основните въпроси и целите на политиката не са се променили значително от 1996 г. насам

Таблица 1 | предизвикателствата, пред които е изправен секторът на плодовете и зеленчуците, продължават да са актуални

	1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г.	2023—2027 г.
<i>Приложим регламент</i>	<i>2200/1996</i>	<i>1182/2007</i>	<i>891/2017</i>	
Проблем	Все по-голяма концентрация на търсенето			
Решение	Организациите на производители са основните елементи на общата организация на пазарите.	Организациите на производители са основните действащи лица в режима на плодове и зеленчуци.	Организациите на производители и техните асоциации следва да бъдат насърчавани.	
Средства	групирането на доставките повече от всякога е икономическа необходимост	Групирането на предлагането продължава да бъде икономическа необходимост.		
Цел	Укрепване на позицията на производителите на пазара	Укрепване на позицията на производителите на пазара	Укрепване на преговорната позиция на производителите на плодове и зеленчуци Насърчаване на по-справедливо разпределение на добавената стойност по веригата на доставки	

Таблица 2 | Основната дейност и основните операции на организациите на производители остават непроменени

	1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г. и 2023—2027 г.
<i>Приложим регламент</i>	<i>1432/2003</i>	<i>543/2011</i>	<i>1308/2013 — 891/2017</i>
Основна дейност на организацията на производители	Предлагане на пазара на продуктите на членовете си	Концентриране на предлагането и предлагане на пазара	Концентриране на предлагането и пускане на пазара на продуктите на членовете ѝ
Организациите на производители трябва да разполагат с необходимия персонал, инфраструктура и оборудване, за да осъществяват основната си дейност	Познаване на продукцията на членовете си Сортиране, съхранение и опаковане на продукцията на членовете си Търговско и финансово управление централизирана система за счетоводство и фактуриране	Познаване на продукцията на членовете си Събиране, сортиране, съхранение и опаковане на продукцията на членовете си Търговско и финансово управление централизирана система за счетоводство и фактуриране	Познаване на продукцията на членовете си Събиране, сортиране, съхранение и опаковане на продукцията на членовете си Предлагане на пазара на продукцията на членовете си Търговско и финансово управление Централизирано счетоводство, основано на разходите, и система за фактуриране

Таблица 3 | Целите на оперативните програми са непроменени от 30 години

1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г.	2023—2027 г.
2200/1996 (член 15)	1182/2007 (член 9)	1308/2013 (член 33)	2115/2021 (член 50)
а) си поставят няколко от посочените в член 11, както и други, и по-конкретно следните: подобряване качеството на продуктите, увеличаване търговската стойност на продуктите, стимулиране за продуктите, насочени към потребителите, създаване на технологични линии за биологични продукти, насърчаване на интегрираното производство или на други производствени методи, насочени към опазване на околната среда и намаляване на отеглянията от пазара б) включват дейности, насочени към развитието на използването на природосъобразни техники от членовете, както по отношение на практиките на култивиране, така и по отношение на управлението на отпадъците	а) планиране на производството б) подобряване на качеството на продуктите в) увеличаване на търговската стойност на продуктите г) популяризиране на продуктите, независимо дали са в пресен или преработен вид д) екологични мерки и методи на производство, които опазват околната среда, включително биологично земеделие е) предотвратяване и управление на кризи	а) планиране на производството, включително прогнозиране и наблюдение на производството и консумацията б) подобряване на качеството на продуктите, независимо дали са в пресен или преработен вид в) увеличаване на търговската стойност на продуктите г) популяризиране на продуктите, независимо дали са в пресен или преработен вид д) екологични мерки, особено такива, свързани с водата, и методи на производство, с които се опазва околната среда, включително биологично земеделие е) предотвратяване и управление на кризи	а) планиране и организация на производството, адаптиране на производството към търсенето (...) б) концентрация на предлагането и пускането на пазара на продуктите (...) в) подобряване на средносрочната и дългосрочната конкурентоспособност (...) г) научноизследователска и развойна дейност в областта на устойчивите производствени методи (...) д) насърчаване, развиване и прилагане на: i) методи и техники за производство, които зачитат околната среда ii) производствени практики, устойчиви на вредители и болести iii) здраве на животните и хуманно отношение към животните iv) намаляване на отпадъците и екологосъобразното използване и управление на страничните продукти (...) v) опазване и подобряване на биологичното разнообразие и устойчиво използване на природните ресурси (...) е) допринасяне за смекчаване на изменението на климата и адаптирането към него ж) увеличаване на търговската стойност и качеството на продуктите (...) з) популяризиране и маркетинг на продуктите (...) и) увеличаване на потреблението на продукти от сектора на плодовете и зеленчуците (...) й) превенция на кризи и управление на риска (...) к) подобряване на условията на заетост и гарантиране на спазването на задълженията на работодателите (...)

Таблица 4 | Държавите членки разполагат с гъвкавост по отношение на критериите за признаване

	1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г. и 2023—2027 г.	
<i>Приложим регламент</i>	<i>1432/2003 и 2200/1996</i>	<i>1182/2007</i>	<i>1308/2013</i>	<i>891/2017</i>
Минимален брой членове	5 членове	Отговорност на държавите членки		
Минимална стойност на годната за предлагане на пазара продукция	100 000 евро			
Производителите трябва да предлагат на пазара цялата си продукция посредством организацията на производителите	Възможна е дерогация, но не повече от 25 %	Дерогацията е оставена на преценката на държавите членки, но не по-малко от 10 %		Дерогацията е оставена на преценката на държавите членки, но не повече от 25 % (40 % при биологично производство)

По-сложно изчисляването на помощта и тавана ѝ

Таблица 5 | По-сложни правила относно определянето на горната граница на подкрепата от ЕС

1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г. и 2023—2027 г.	
2200/1996 (член 15)	1182/2007	1308/2013 (член 34)	2115/2021 (член 52)
4 % от стойността на предлаганата на пазара продукция 4,5 % от 1999 г. насам	4,1 % от стойността на предлаганата на пазара продукция Организация на производители: 4,6 %, при условие че сумата, надвишаваща 4,1 %, се използва изцяло за мерки за предотвратяване и управление на кризи	4,1 % от стойността на предлаганата на пазара продукция Организация на производители: 4,6 %, при условие че сумата, надвишаваща 4,1 %, се използва изцяло за мерки за предотвратяване и управление на кризи Асоциация на организации на производители: 4,7 %, при условие че сумата, надвишаваща 4,1 %, се използва изцяло за мерки за предотвратяване и управление на кризи	Организация на производители: 4,1 % от стойността на предлаганата на пазара продукция Асоциация на организации на производители: 4,5 % от стойността на предлаганата на пазара продукция Транснационална организация на производители или асоциация на организации на производители: 5 % +0,5 %, при условие че сумата, надвишаваща приложимия процент, се използва за една или повече интервенции, свързани с научни изследвания, околна среда, климат, популяризиране, увеличаване на консумацията на плодове и зеленчуци, както и при кризи

Таблица 6 | По-сложни правила относно процентите на съфинансиране

1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г. и 2023—2027 г.	
2200/1996 (член 15)	1182/2007 (член 10)	1308/2013 (член 34)	2115/2021 (член 52)
Базова ставка: 50 % от разходите			
60 % от разходите, ако: представени от организация на производители от държава членка, в която степента на организираност е под 15 %	60 % от разходите, ако: • транснационалните действия се осъществяват от организация на производители • действията се изпълняват на междубраншова основа • биологично производство • държави членки, присъединили се към ЕС след 2004 г. • първата оперативна програма е изпълнена след сливане • оперативната програма се изпълнява за първи път от асоциация на организации на производители • представени от организация на производители от държава членка, в която степента на организираност е под 20 % • най-отдалечен регион • включва мерки за насърчаване на консумацията на плодове и зеленчуци сред децата	60 % от разходите, ако: • транснационални действия, изпълнявани от организация на производители • действията се изпълняват на междубраншова основа • биологично производство • първа оперативна програма след сливане • оперативната програма се изпълнява за първи път от асоциация на организации на производители • представени от организация на производители от държава членка, в която степента на организираност е под 20 % • най-отдалечен регион	60 % от разходите • транснационални действия по отношение на търговска реализация/маркетинг; околна среда и климат, изпълнявани от транснационални организации на производители • действията се изпълняват на междубраншова основа • биологично производство • първа оперативна програма след сливане • първа оперативна програма на организация на производители или асоциация на организации на производители • представени от организация на производители от държава членка, в която степента на организираност е под 20 % • най-отдалечен регион • интервенции, свързани с научни изследвания, околна среда, климат, увеличаване на консумацията на плодове и зеленчуци, както и при кризи
Не се прилага			80 % за разходи, ако: • повече от 5 % от разходите са свързани с научни изследвания • повече от 20 % от разходите са свързани с околна среда и климат
Не се прилага	100 % от разходите, свързани с изтегляне от пазара (безвъзмездно разпределяне)		100 % от разходите, свързани със: • изтегляне от пазара (безвъзмездно разпределяне) • действия, свързани с индивидуално обучение на други организации на производители

Таблица 7 | По-високи изисквания за действия в областта на околната среда и научните изследвания

	1996—2006 г.	2007—2012 г.	2013—2022 г. и 2023—2027 г.	
<i>Приложим регламент</i>	<i>2200/1996 (член 15)</i>	<i>1182/2007 (член 9)</i>	<i>1308/2013 (член 33)</i>	<i>2115/2021 (член 50)</i>
Околна среда	Оперативните програми включват дейности, насочени към развитието на използването на природосъобразни техники (без количествено изразяване)	оперативните програми включват две или повече действия в областта на околната среда или поне 10 % от разходите по оперативните програми покриват действия в областта на околната среда	включва три или повече действия , свързани с околната среда и изменението на климата, и поне 15 % от разходите покриват интервенции, свързани с тези цели	
Научни изследвания	Не се прилага			поне 2 % от разходите покриват интервенции, свързани с научни изследвания

Съкращения

Съкращение	Определение/Обяснение
АОП	Асоциация на организации на производители
оп	Организация на производителите
ОСП	Обща селскостопанска политика
СПП	Стойност на предлаганата на пазара продукция

Речник на термините

Термин	Определение/обяснение
Верига на стойността	Всички дейности, свързани с доставката на продукти до крайния потребител, включително производство, преработка, дистрибуция и продажба на дребно.
Интегрирано производство	Система за управление на земеделско стопанство, насочена към постигане както на икономическа рентабилност, така и на екологична устойчивост в дългосрочен план.
Оперативна програма	В областта на селското стопанство — многогодишен работен план, изготвен от организация на производители, с оглед постигане на целите, заложи в законодателството на ЕС, в който се определят инвестициите и мерките за съфинансиране от страна на ЕС.
Организация на производители	Обединение на производители на храни, което колективно предлага продукцията на пазара, планира съвместни дейности и има за цел да подобри пазарната позиция на производителите.
Степен на организираност	Показател, използван от Комисията, за измерване на пазарния дял на дадена организация на производители в определен селскостопански сектор.
Търг с намаляване на цената	Тържна система, при която производителите определят начална цена, която се понижава на определени интервали, докато не се намери купувач.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-22>

Период

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-22>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитът беше проведен по ръководството на члена на ЕСП Keit Pentus-Rosimannus със съдействието на Annikky Lamp — ръководител на неговия кабинет, и Daria Bochnar — аташе в кабинета; James McQuade — главен ръководител; Marion Kilhoffer — ръководител на задача; Servane De Becdelievre — заместник-ръководител на задача; Federica Di Marcantonio, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Monika Urszula Gruszczyńska-Jasinska и Jarosław Smigiel — одитори. Laura McMillan предостави езикова подкрепа. Dunja Weibel предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Federica Di Marcantonio, James McQuade, Keit Pentus-Rosimannus, Marion Kilhoffer, Servane De Becdelievre, Daria Bochnar.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка на корицата: © Европейски съюз. *Източник:* Европейска сметна палата.

Фигури 1, 5, фигура 2 от приложение I — иконите са създадени с помощта на ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Фигури 1, 5, 7, фигура 1 от приложение I — иконите са създадени с помощта на ресурси на © [stock.adobe.com](#).

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-7997-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/8128068	QJ-01-26-037-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7998-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/1405248	QJ-01-26-037-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 22/2026](#): „Организации на производителите в сектора на плодовете и зеленчуците — плодотворна почва за конкурентоспособност, ако се подхожда грижливо“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Производителите на плодове и зеленчуци в ЕС се сблъскват с все по-големи икономически и екологични затруднения и се борят да останат конкурентоспособни на променящия се пазар. Потенциално решение в ситуацията са организациите на производителите: членовете им могат да закупуват оборудване, да продават продукцията си и да договарят по-изгодни цени, като действат съвместно. ЕС предоставя финансова помощ на тези организации за изпълнението на оперативните програми. ЕСП оцени дали тази подкрепа подобрява конкурентоспособността на производителите и прави организациите на производителите привлекателни. Европейската сметна палата установи, че макар подкрепата от ЕС да помага на организациите на производители да повишат конкурентоспособността си, нито държавите членки, нито Комисията правят достатъчно, за да направят присъединяването към такива организации привлекателно. ЕСП препоръчва на Комисията да улесни сравнението на изпълнението на политиките на държавите членки, да работи с държавите членки за подобряване на привлекателността на организациите на производители и да опрости приложимите финансови правила.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Социални медии: @EUauditors