ΕΙΔΙΚΉ ΈΚΘΕΣΗ 22/2026 **EL**

Οργανώσεις παραγωγών στον τομέα των οπωροκηπευτικών

Γόνιμο έδαφος για την ανταγωνιστικότητα, αν καλλιεργηθεί προσεκτικά



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

Σημείο

01-24 | Κύρια μηνύματα 01

01-08 | Το θέμα και η σημασία του

09-24 | Τα ευρήματα και οι συστάσεις μας

25-88 | Οι παρατηρήσεις μας αναλυτικότερα 02

25-56 | Χάρη στην στήριξη της ΕΕ, οι οργανώσεις παραγωγών έχουν τα εργαλεία για να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητά τους

26-47 | Με την ενωσιακή χρηματοδότηση στηρίζεται η κερδοφορία για τους παραγωγούς, από τον σχεδιασμό μέχρι την προώθηση στην αγορά

48-56 | Οι οργανώσεις παραγωγών ενισχύουν τη διαπραγματευτική ισχύ των παραγωγών, παραμένουν όμως οι ανισότητες σε σχέση με τους εμπόρους λιανικής

57-88 | Οι οργανώσεις παραγωγών καθίστανται διαρκώς λιγότερο ελκυστικές και η στήριξη της ΕΕ οδηγεί σε άνισα αποτελέσματα

58-61 | Παρά τα πλεονεκτήματα των οργανώσεων παραγωγών, η συμμετοχή σε αυτές διαρκώς μειώνεται

62-70 | Η υλοποίηση διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών

71-88 | Η Επιτροπή έχει εντοπίσει τις προκλήσεις του τομέα, αλλά δεν έχει προτείνει αποτελεσματικές λύσεις

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Σχετικά με τον έλεγχο

Παράρτημα II – Οργανώσεις παραγωγών που καλύφθηκαν από τον έλεγχο

Παράρτημα III – Εξελίξεις στο νομικό πλαίσιο

Συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονοδιάγραμμα

Κλιμάκιο ελέγχου

01

Κύρια μηνύματα

Το θέμα και η σημασία του

01 Η γεωργία αποτελεί σημαντικό κομμάτι της κοινωνίας και της οικονομίας της ΕΕ, καθώς εξασφαλίζει τροφή για 450 εκατομμύρια Ευρωπαίους και απασχολεί 30 εκατομμύρια εργαζόμενους[1]. Το 2024, ο τομέας συνεισέφερε 532 δισεκατομμύρια ευρώ (1,2 %) στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν της ΕΕ[2]. Τα νωπά οπωροκηπευτικά αντιστοιχούσαν στο 15 % της εν λόγω παραγωγής (περίπου 80 δισεκατομμύρια ευρώ)[3], η οποία προήλθε από περίπου δύο εκατομμύρια γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

02 Οι παραγωγοί οπωροκηπευτικών λειτουργούν ανεξάρτητα ή σε συνεργασία με άλλους, παραδείγματος χάριν στο πλαίσιο συνεταιρισμών ή εταιρειών περιορισμένης ευθύνης. Οι εν λόγω οργανώσεις λειτουργούν ως ενδιάμεσοι μεταξύ παραγωγών και αγοραστών (***γράφημα 1***) και διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην οργάνωση του τομέα. Αν οι οργανώσεις παραγωγών πληρούν ορισμένα κριτήρια και είναι αναγνωρισμένες από το αντίστοιχο κράτος μέλος, μπορούν να λάβουν στήριξη από την ΕΕ.

---

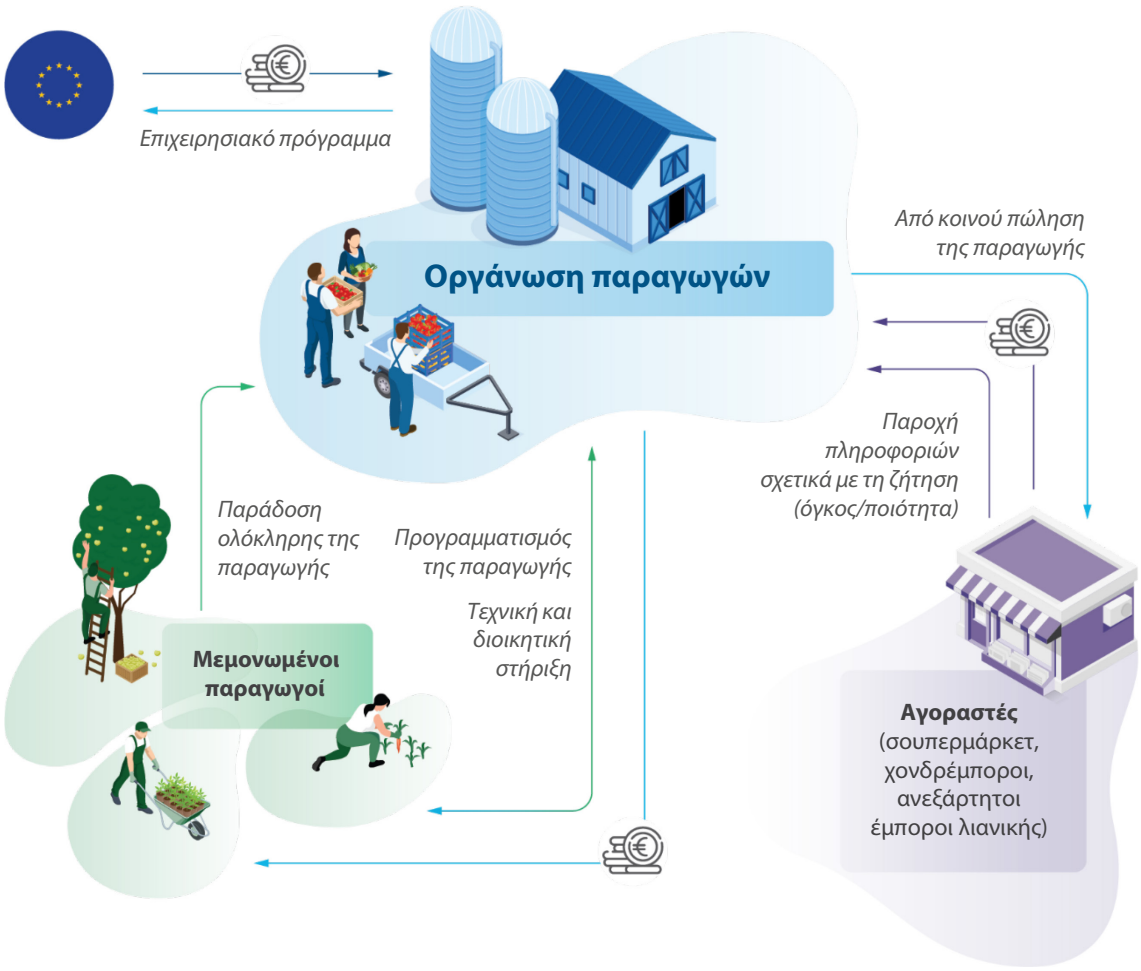
1 Ένα όραμα για τη γεωργία και τα τρόφιμα. Από κοινού διαμόρφωση ενός ελκυστικού τομέα γεωργίας και τροφίμων της ΕΕ για τις μελλοντικές γενιές, COM(2025) 75 final, της 19ης Φεβρουαρίου 2025.

2 Eurostat, Performance of the agricultural sector - Statistics Explained.

3 Eurostat, Economic accounts for agriculture - values at current prices [aact_eaa01].

03 Η ΕΕ παρέχει την εν λόγω στήριξη για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των παραγωγών και την ενίσχυση της θέσης τους στην αγορά. Στην παρούσα έκθεση, ορίζουμε τη «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας» ως αύξηση της κερδοφορίας (μέσω χαμηλότερου κόστους παραγωγής και μεγαλύτερου κύκλου εργασιών) και ισχυρότερη διαπραγματευτική ισχύ των παραγωγών.

Γράφημα 1 | Πώς λειτουργούν οι οργανώσεις παραγωγών

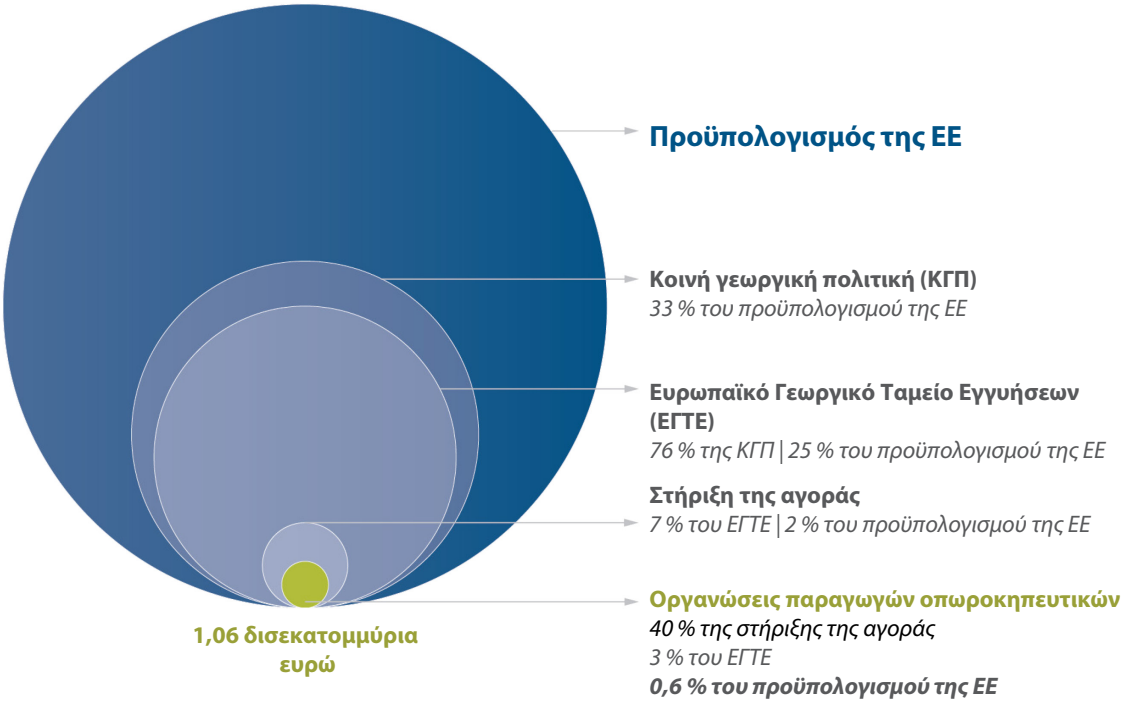


Πηγή: ΕΕΣ.

04 Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το 2024 η ΕΕ είχε 1 488 αναγνωρισμένες οργανώσεις παραγωγών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, που αριθμούσαν 187 372 μέλη. Οι οργανώσεις αυτές μπορούν να ομαδοποιηθούν περαιτέρω σε «ενώσεις οργανώσεων παραγωγών» (εφεξής «οι ενώσεις»). Το 2024, η ΕΕ είχε αναγνωρίσει 69 ενώσεις. Το 2023, υπολογίσαμε ότι στις αναγνωρισμένες οργανώσεις παραγωγών αντιστοιχούσε το 42 % της αξίας της παραγωγής του τομέα των οπωροκηπευτικών. Ο εν λόγω «συντελεστής οργάνωσης» είναι ένας από τους δείκτες που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της στήριξης που παρέχει στις οργανώσεις παραγωγών.

05 Το 2023, οι οργανώσεις παραγωγών έλαβαν από την ΕΕ 1,06 δισεκατομμύρια ευρώ (***γράφημα 2***). Για να έχουν πρόσβαση στην εν λόγω στήριξη, οι αναγνωρισμένες οργανώσεις υποβάλλουν στις αντίστοιχες εθνικές αρχές πολυετή επιχειρησιακά προγράμματα. Οι δράσεις που προβλέπονται στα εν λόγω προγράμματα συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ και τους παραγωγούς. Χάρη στην ενωσιακή χρηματοδότηση, οι οργανώσεις έχουν τη δυνατότητα να εκσυγχρονίσουν τον εξοπλισμό και τις υποδομές τους, καθώς και τις εκμεταλλεύσεις των μελών τους, ώστε να βελτιώσουν την ποιότητα και την αξία της παραγωγής τους.

Γράφημα 2 | Στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών



Σημ.: Τα ποσοστά είναι στρογγυλοποιημένα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει δεδομένων της Επιτροπής σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού το 2023.

06 Στόχος του ελέγχου μας ήταν να αξιολογήσουμε αν η στήριξη της ΕΕ είχε ως αποτέλεσμα να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα των μελών των οργανώσεων παραγωγών οπωροκηπευτικών και να αυξηθεί η ελκυστικότητα της συμμετοχής σε τέτοιες οργανώσεις. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν:

- βελτιώθηκε η κερδοφορία των μελών των οργανώσεων παραγωγών·
- αυξήθηκε η διαπραγματευτική ισχύς των μελών των οργανώσεων παραγωγών·
- με τη στήριξη της ΕΕ, επιτεύχθηκε βιώσιμη αύξηση του συντελεστή οργάνωσης·
- οι αποφάσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο της σχετικής πολιτικής τους είχαν αντίκτυπο στην ελκυστικότητα της συμμετοχής σε οργανώσεις παραγωγών·
- με τη διαχείριση πολιτικής εκ μέρους της Επιτροπής, αντιμετωπίστηκαν οι βασικές προκλήσεις του τομέα.

07 Για να αξιολογήσουμε τα παραπάνω, αναλύσαμε επιχειρησιακά προγράμματα από 57 οργανώσεις παραγωγών και 5 ενώσεις, με επισκέψεις σε 19 οργανώσεις στην Ισπανία, τη Γαλλία, την Ιταλία και την Πολωνία. Επίσης, στις χώρες αυτές, εξετάσαμε τα ενωσιακά και εθνικά πλαίσια, τον αντίκτυπό τους στην ελκυστικότητα των οργανώσεων παραγωγών, καθώς και τις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης (2013-2018) για το Βέλγιο, την Τσεχία, τη Γερμανία και τις Κάτω Χώρες (βλέπε ***παράρτημα I*** και ***παράρτημα II*** με γενικές πληροφορίες και λεπτομέρειες σχετικά με την εμβέλεια και την προσέγγιση του ελέγχου μας).

08 Σκοπός του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να παρουσιάσουμε διαφωτιστικά στοιχεία και να διατυπώσουμε συστάσεις σχετικά με την ανταγωνιστικότητα των γεωργών και τη θέση τους στην αξιακή αλυσίδα, με αποδέκτες τους συμφεροντούχους που συμμετέχουν στη συζήτηση και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις προτάσεις αναθεώρησης της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ), στο πλαίσιο των επικείμενων διαπραγματεύσεων για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2028-2034.

Τα ευρήματα και οι συστάσεις μας

09 Μολονότι η στήριξη της ΕΕ βοηθά τις οργανώσεις παραγωγών να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητά τους, ούτε τα κράτη μέλη ούτε η Επιτροπή κάνουν αρκετά για να καταστήσουν ελκυστική τη συμμετοχή σε τέτοιες οργανώσεις. Διαπιστώσαμε ότι οι οργανώσεις παραγωγών αξιοποιούν τη στήριξη της ΕΕ για να βελτιώσουν την κερδοφορία και τη διαπραγματευτική ισχύ των μελών τους, αλλά οι σχέσεις με τους αγοραστές παραμένουν άνισες. Η συμμετοχή σε οργανώσεις παραγωγών ποικίλλει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και μειώνεται συνολικά σε ολόκληρη την ΕΕ, οδηγώντας σε αποδυνάμωση της οργάνωσης του τομέα των οπωροκηπευτικών. Αυτό οφείλεται στην άνιση στήριξη από τα κράτη μέλη, στην περιοριστική εθνική νομοθεσία, στους πολύπλοκους κανόνες της ΕΕ και στην έλλειψη ανταπόκρισης της Επιτροπής στις προκλήσεις που έχει εντοπίσει.

Η στήριξη της ΕΕ βοηθάει τις οργανώσεις παραγωγών να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητά τους

10 Διαπιστώσαμε ότι οι οργανώσεις παραγωγών χρησιμοποιούν τη χρηματοδότηση της ΕΕ για να μειώσουν το κόστος τους και να αυξήσουν τον κύκλο εργασιών τους, στηρίζοντας την κερδοφορία τους. Το κόστος παραγωγής μειώνεται μέσω των έργων αυτοματοποίησης και εκσυγχρονισμού, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων για τη μείωση του ενεργειακού κόστους και της χρήσης νερού. Μολονότι ορισμένες από τις εν λόγω επενδύσεις πιθανότατα θα είχαν πραγματοποιηθεί ούτως ή άλλως και χωρίς τη στήριξη της ΕΕ, η τελευταία παρέχει σταθερότητα και δίνει τη δυνατότητα στους παραγωγούς να υλοποιήσουν έργα που θα ήταν δύσκολο να πραγματοποιήσουν μόνοι τους (σημεία ***28***-***32***).

11 Με τη στήριξη της ΕΕ διευκολύνεται η αύξηση του κύκλου εργασιών των οργανώσεων παραγωγών τόσο μέσω του σχεδιασμού πολιτικής όσο και μέσω της χρηματοδότησης. Επειδή η στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών συνδέεται με την αξία της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο (ουσιαστικά με τις πωλήσεις), ανταμείβει την αύξηση του κύκλου εργασιών με την παροχή μεγαλύτερης στήριξης, προσφέροντας έτσι κίνητρα στις υποστηριζόμενες οργανώσεις για να αυξήσουν τον κύκλο εργασιών τους. Για τον σκοπό αυτόν, οι οργανώσεις του δείγματός μας εφάρμοζαν στρατηγικές για να τονώσουν τις πωλήσεις και διαδικασίες προγραμματισμού για να διασφαλίσουν την παραγωγή των καλλιεργειών, των ποικιλιών και των όγκων που απαιτεί η αγορά (σημεία ***33***-***37***).

12 Διαπιστώσαμε ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ ήταν αποτελεσματική ως προς τη στήριξη των δραστηριοτήτων των οργανώσεων παραγωγών που έχουν να κάνουν με τις πωλήσεις. Για να ανταποκριθούν στις προσδοκίες των πελατών όσον αφορά την ποιότητα, οι οργανώσεις αυτές χρησιμοποιούν τη χρηματοδότηση της ΕΕ για να εξασφαλίσουν πιστοποιητικά που θα ήταν υπερβολικά δαπανηρά και επαχθή για τους μεμονωμένους παραγωγούς. Επίσης, με τη στήριξη της ΕΕ καλύπτεται η διάθεση των προϊόντων στην αγορά, από τη συσκευασία μέχρι την πώληση, κάτι που οι παραγωγοί θεωρούν σημαντικό πλεονέκτημα της συμμετοχής σε οργάνωση παραγωγών. Οι καταναλωτές βρίσκονται στο τελικό άκρο της αλυσίδας εφοδιασμού των οπωροκηπευτικών και, χάρη στην ενωσιακή χρηματοδότηση, οι οργανώσεις παραγωγών αποκτούν τα μέσα για να τους προσεγγίσουν. Τα επιχειρησιακά προγράμματα χρησιμοποιούνται για την ανάπτυξη σημάτων ποιότητας που αναγνωρίζουν οι καταναλωτές, καθώς και για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με τα διαθέσιμα προϊόντα και τα οφέλη τους (σημεία ***38***-***47***).

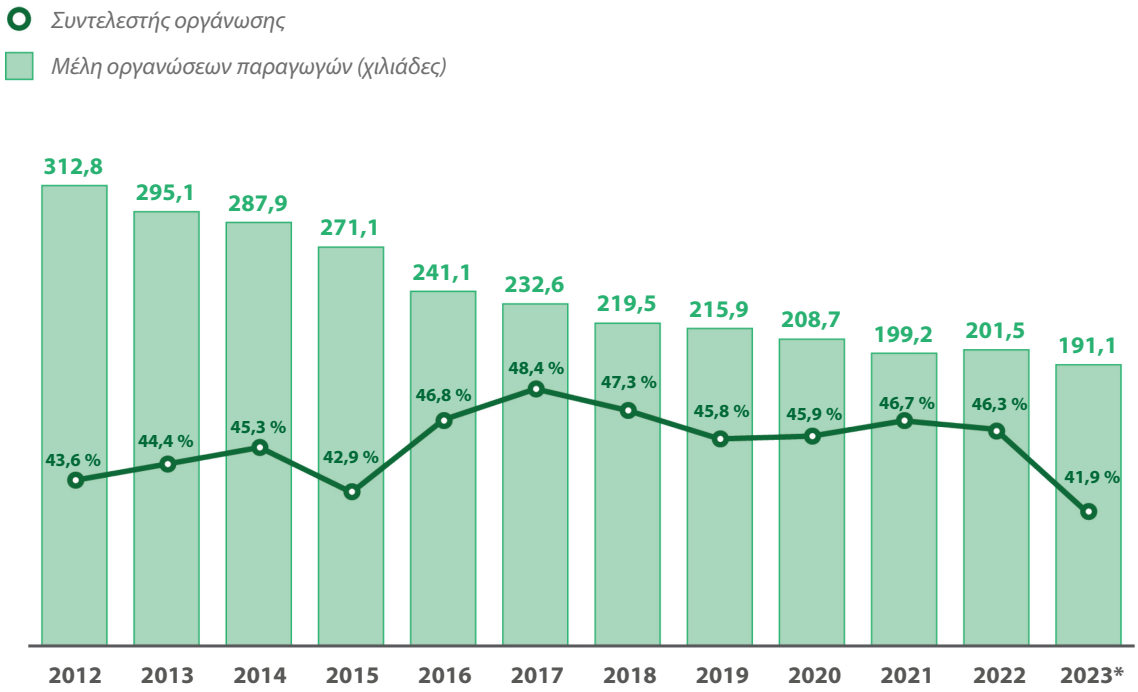
13 Με τη στήριξη της ΕΕ προωθείται η συγκέντρωση της προσφοράς μέσω των οργανώσεων παραγωγών, γεγονός που βελτιώνει τη διαπραγματευτική ισχύ των παραγωγών και τη θέση τους στην αξιακή αλυσίδα. Παρατηρήσαμε ότι οι οργανώσεις παραγωγών, ιδίως οι μεγαλύτερες, διαθέτουν επαρκείς όγκους προϊόντων για να πωλούν την παραγωγή των μελών τους μέσω διαφορετικών μεθόδων πώλησης, μετριάζοντας τους κινδύνους που συνδέονται με τις διακυμάνσεις των τιμών (σημεία ***48***-***51***).

14 Οι μεγαλύτερου μεγέθους οργανώσεις που επισκεφθήκαμε ήταν κατά κανόνα σε καλύτερη θέση διαπραγμάτευσης με τους εμπόρους λιανικής από ό,τι οι μικρότερου μεγέθους, καθώς μπορούσαν να προσφέρουν μεγαλύτερους όγκους και περισσότερη ποικιλία. Ωστόσο, με εξαίρεση ορισμένα κράτη μέλη (Βέλγιο, Κάτω Χώρες), λίγες οργανώσεις παραγωγών είναι αρκετά μεγάλες ή γνωστές για να ξεκινήσουν τις εμπορικές διαπραγματεύσεις από θέση σημαντικής ισχύος. Επομένως, η σχέση μεταξύ των οργανώσεων παραγωγών και των εμπόρων λιανικής παραμένει άνιση. Μια πιθανή λύση είναι η ανάθεση όλων των πωλήσεων σε μια ευρύτερη ένωση, κάτι που δεν συνηθίζεται. Ορισμένα κράτη μέλη (Ισπανία, Ιταλία) αντέδρασαν επανεξετάζοντας τα ισχύοντα κριτήρια αναγνώρισης, ώστε να παράσχουν στις οργανώσεις παραγωγών κίνητρα για να συγχωνευθούν (σημεία ***52***-***56***).

Οι οργανώσεις παραγωγών καθίστανται λιγότερο ελκυστικές και η υλοποίηση διαφέρει σημαντικά εντός της ΕΕ

15 Ο συντελεστής οργάνωσης του τομέα των οπωροκηπευτικών, τον οποίο εκτιμήσαμε στο 42 % το 2023, είναι σε καθοδική πορεία από το 2017 (***γράφημα 3***), καθώς η αξία της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο από τις οργανώσεις παραγωγών αυξήθηκε λιγότερο από τη συνολική αξία της παραγωγής του τομέα. Επίσης, παρατηρήσαμε ότι, μεταξύ 2012 και 2023, μειώθηκε κατά 39 % ο αριθμός των παραγωγών που ανήκουν σε οργανώσεις παραγωγών (σημεία ***58***-***59***).

Γράφημα 3 | Συμμετοχή στις οργανώσεις παραγωγών



*Ο συντελεστής οργάνωσης για το 2023 υπολογίστηκε από το ΕΕΣ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής για την περίοδο 2012-2022.

16 Παρά τα πλεονεκτήματά τους, οι οργανώσεις παραγωγών δεν κατάφεραν να σταματήσουν την εν λόγω πτωτική τάση. Η μείωση των μελών οφείλεται εν μέρει στη μείωση του αριθμού των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που παράγουν οπωροκηπευτικά σε συνδυασμό με την έλλειψη νέων γεωργών· το πρόβλημα παρατηρείται σε όλους τους γεωργικούς κλάδους. Ωστόσο, τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι, μεταξύ 2013 και 2020, η συμμετοχή σε οργανώσεις παραγωγών μειώθηκε ταχύτερα από τον αριθμό των εκμεταλλεύσεων οπωροκηπευτικών στην ΕΕ (σημεία ***60***-***61***).

17 Παρότι οι γενικοί στόχοι και ορισμένα στοιχεία της πολιτικής καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ, τα κράτη μέλη διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διασφάλιση της επιτυχίας της. Καθορίζουν τα κριτήρια αναγνώρισης και τον κατάλογο των δράσεων που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από την ΕΕ. Αυτή η λήψη αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο είναι αναγκαία, διότι τα γεωργικά μοντέλα διαφέρουν σημαντικά ανά κράτος μέλος (σημεία ***62***-***63***).

18 Διαπιστώσαμε ότι ο συντελεστής οργάνωσης διέφερε σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Μερικά κράτη μέλη δεν έχουν οργανώσεις παραγωγών· εκεί όπου υπάρχουν, ο συντελεστής οργάνωσης κυμαίνεται από 0,8 % στη Σλοβενία έως 86 % στη Δανία. Ορισμένες από τις εν λόγω διαφορές μπορούν να αναχθούν σε πολιτιστικούς ή ιστορικούς παράγοντες: αλλού υπάρχει μια επιτυχημένη παράδοση συνεργασίας, αλλού υπερισχύουν οι αρνητικές εμπειρίες από προηγούμενες προσπάθειες (σημεία ***65***-***67***).

19 Ωστόσο, οι διαφορές που παρατηρήσαμε υπερβαίνουν τους εν λόγω παράγοντες και την ανάγκη προσαρμογής της πολιτικής στο εθνικό πλαίσιο. Μεταξύ των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε, ορισμένα συνεργάζονται προδραστικά με τις οργανώσεις παραγωγών – διοργανώνοντας ενημερωτικές συναντήσεις, παρέχοντας συμβουλές σε τακτική βάση και υποβάλλοντας παρατηρήσεις ως προς τον σχεδιασμό των επιχειρησιακών προγραμμάτων– ενώ άλλα συμμετέχουν λιγότερο. Επίσης, οι κανόνες επιλεξιμότητας διαφέρουν σημαντικά, καθώς ορισμένες χώρες επιτρέπουν ευρύ φάσμα δράσεων και άλλες επιβάλλουν αυστηρότερα όρια. Διαπιστώσαμε ότι, σε ορισμένα κράτη μέλη, η περιορισμένη συμμετοχή των εθνικών αρχών ή οι περιοριστικοί κανόνες επιλεξιμότητας μπορούν να αποθαρρύνουν τη συμμετοχή και την υποβολή επιχειρησιακών προγραμμάτων, δημιουργώντας άνισους όρους ανταγωνισμού στην ΕΕ. Μολονότι τόσο οι οργανώσεις παραγωγών όσο και οι εθνικές αρχές αναγνωρίζουν το πρόβλημα, δεν υπάρχει πλατφόρμα για να συζητηθεί και να εναρμονιστεί η υλοποίηση σε τεχνικό επίπεδο (σημεία ***68***-***70***).

Σύσταση 1

Διευκόλυνση της σύγκρισης όσον αφορά την υλοποίηση των πολιτικών στα κράτη μέλη

Η Επιτροπή οφείλει να διευκολύνει την ανταλλαγή κριτηρίων αναγνώρισης και καταλόγων επιλέξιμων δράσεων μεταξύ των εθνικών αρχών, προκειμένου τα κράτη μέλη να καταστήσουν τις πληροφορίες αυτές προσβάσιμες από όλους τους οργανισμούς πληρωμών και όλες τις οργανώσεις παραγωγών.

Ημερομηνία-στόχος: Μάρτιος 2027

20 Η πολιτική της ΕΕ για τις υποστηριζόμενες οργανώσεις παραγωγών έχει παραμείνει σε μεγάλο βαθμό η ίδια από το 1996, ενώ τα τοπία της γεωργίας και της αγοράς έχουν αλλάξει σημαντικά. Η τελευταία αξιολόγηση σε επίπεδο ΕΕ[4] και ένα έγγραφο εργασίας της Επιτροπής του 2025 ανέδειξαν τις διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι μικρότερου μεγέθους οργανώσεις παραγωγών. Το νομικό πλαίσιο δεν έχει καθορίσει τιμή-στόχο για τον συντελεστή οργάνωσης, ούτε διευκρινίζει αν η παραγωγή πρέπει να συγκεντρώνεται σε μεγαλύτερες οργανώσεις. Μολονότι μια ενωσιακή τιμή-στόχος ή ένα οργανωτικό μοντέλο σε επίπεδο ΕΕ ίσως να μην ενδείκνυνται, δεδομένης της ποικιλομορφίας των γεωργικών συστημάτων, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν έχουν καθορίσει από κοινού εθνικούς στόχους που θα έδιναν στην πολιτική σαφέστερο προσανατολισμό (σημεία ***71***-***74***).

21 Η Επιτροπή έχει διαπιστώσει γενικούς λόγους για τη μη ελκυστικότητα των οργανώσεων παραγωγών, ωστόσο κανένας από αυτούς δεν έχει αντιμετωπιστεί με αλλαγές στο νομικό πλαίσιο. Ούτε στην ΚΓΠ για την περίοδο 2023-2027 ούτε στη δέσμη μέτρων απλούστευσης που εκδόθηκε τον Δεκέμβριο του 2025 προτάθηκαν ουσιαστικές αλλαγές στην πολιτική. Τον Ιούλιο του 2025 υποβλήθηκε πρόταση της Επιτροπής για την ενίσχυση της θέσης των γεωργών στην αλυσίδα εφοδιασμού τροφίμων, αλλά κατά την άποψή μας είναι απίθανο να βελτιωθεί σημαντικά η ελκυστικότητα της συμμετοχής σε οργάνωση παραγωγών. Μολονότι η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ρόλος της είναι η προώθηση και η ενίσχυση των οργανώσεων παραγωγών, δεν έχει αναλύσει λεπτομερώς τις δράσεις που απαιτούνται για την επίτευξη των εν λόγω στόχων, δεν έχει καθορίσει αν πρέπει να είναι οι ίδιες σε όλα τα κράτη μέλη, ούτε έχει προτείνει τρόπους μέτρησης της επιτυχίας τους (σημεία ***75***-***78***).

Σύσταση 2

Βελτίωση της ελκυστικότητας των οργανώσεων παραγωγών

Επ’ ευκαιρία του πλαισίου στρατηγικού σχεδιασμού της κοινής γεωργικής πολιτικής, η Επιτροπή οφείλει να προβεί σε συστάσεις προς τα κράτη μέλη, με σκοπό τη βελτίωση της ελκυστικότητας της συμμετοχής σε οργανώσεις παραγωγών, όπου χρειάζεται, χωρίς να δημιουργούνται στρεβλώσεις της ενιαίας αγοράς.

Ημερομηνία-στόχος: Δεκέμβριος 2027

[4] Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, EY και Arcadia International E.E.I.G, *Study of the best ways for producer organisations to be formation, carry out their activities and be support*, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019.

22 Παρατηρήσαμε ότι η πολυπλοκότητα των κανόνων της ΕΕ και ο διοικητικός φόρτος μείωσαν περαιτέρω την ελκυστικότητα των οργανώσεων παραγωγών. Για παράδειγμα, το σύνηθες ποσοστό συγχρηματοδότησης για τις επιλέξιμες δράσεις στα επιχειρησιακά προγράμματα είναι 50 % που, υπό ορισμένες συνθήκες, μπορεί να αυξηθεί σε 60 %. Από το 2021, μπορεί επίσης να φθάσει στο 80 % για ερευνητικές και περιβαλλοντικές δράσεις. Ωστόσο, για το ποσοστό του 80 % ισχύουν αυστηροί κανόνες, η μη τήρηση των οποίων μπορεί να έχει ως συνέπεια την υποχρέωση επιστροφής της ληφθείσας ενίσχυσης. Επομένως, οι ελεγχθείσες οργανώσεις παραγωγών θεωρούν ότι το υψηλότερο ποσοστό συνιστά χρηματοοικονομικό κίνδυνο και όχι όφελος (σημεία ***79***-***80***).

23 Οι πρόσθετες περιβαλλοντικές και ερευνητικές απαιτήσεις που θεσπίστηκαν για την περίοδο 2023-2027 καθορίστηκαν χωρίς να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες των οργανώσεων παραγωγών, οι λειτουργικοί περιορισμοί ή η πρόσβαση σε άλλες πηγές δημόσιας χρηματοδότησης. Μολονότι η βελτίωση του περιβαλλοντικού αντικτύπου της παραγωγής οπωροκηπευτικών και η προώθηση των ερευνητικών δραστηριοτήτων αποτελούν αποδεκτούς στόχους, οι εν λόγω διατάξεις μεταβάλλουν τη λογική στην οποία βασίζεται η στήριξη της ΕΕ, καθώς εισάγουν απαιτήσεις για εισροές (τιμές-στόχο για τις δαπάνες) σε μια πολιτική προσανατολισμένη στα αποτελέσματα (σημεία ***81***-***86***).

24 Στην τρέχουσα πρόταση της Επιτροπής για την κοινή γεωργική πολιτική της περιόδου 2028-2034 οι εν λόγω απαιτήσεις δαπανών καταργούνται, περιέχονται ωστόσο διατάξεις που ενέχουν τον κίνδυνο αυξημένου κατακερματισμού των κανόνων. Τα ποσοστά συγχρηματοδότησης επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, ενώ στη νομοθεσία καθορίζονται μόνο τα ανώτατα ποσοστά. Αυτό σημαίνει ότι θα μπορούσαν να υποστηριχθούν πανομοιότυποι στόχοι και δράσεις με πολύ διαφορετικούς συντελεστές, κάτι που θα επέτεινε τις ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών. Πρόκειται για ζήτημα που έχουμε ήδη επισημάνει στη γνώμη μας σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής (σημεία ***87***-***88***).

Σύσταση 3

Απλούστευση των ποσοστών συγχρηματοδότησης

Η Επιτροπή οφείλει να προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την απλούστευση των ποσοστών συγχρηματοδότησης με:

- τον καθορισμό σταθερού ποσοστού συγχρηματοδότησης ανά είδος στόχου στο επιχειρησιακό πρόγραμμα, το οποίο θα εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη,
- την κατάργηση της σύνδεσης των ποσοστών συγχρηματοδότησης με ένα υποχρεωτικό ύψος δαπανών.

Ημερομηνία-στόχος: **μέχρι την έγκριση του νομοθετικού πλαισίου της ΚΓΠ για την περίοδο 2028-2034**

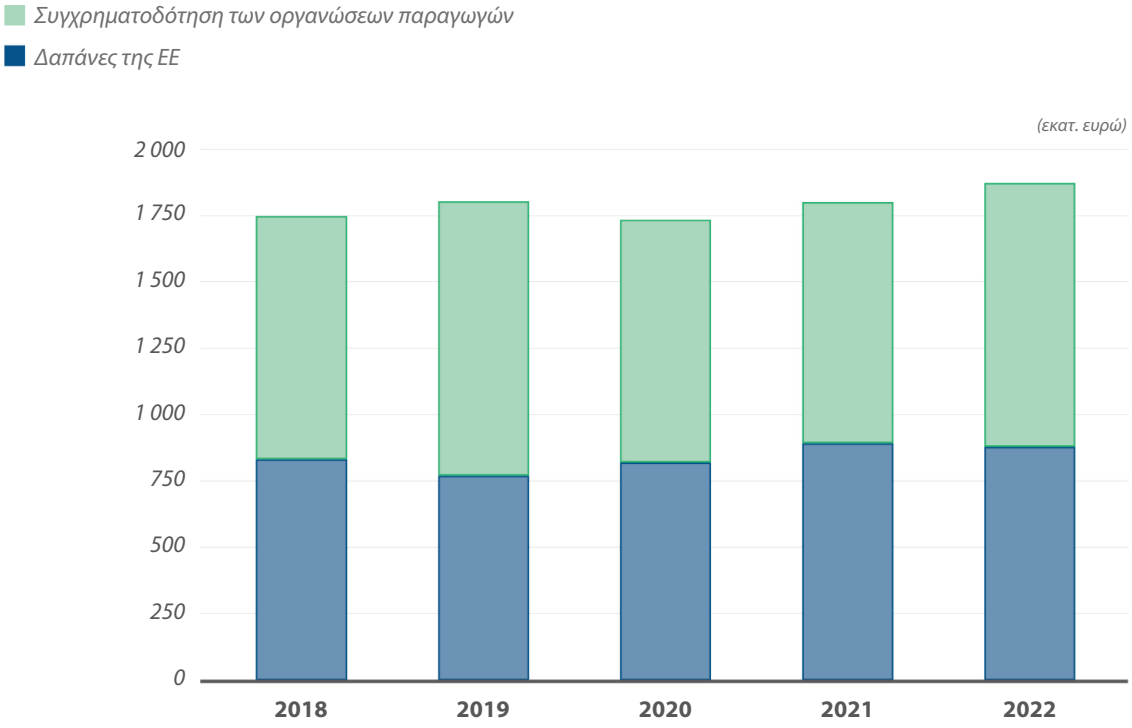
02

Οι παρατηρήσεις μας αναλυτικότερα

Χάρη στην στήριξη της ΕΕ, οι οργανώσεις παραγωγών έχουν τα εργαλεία για να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητά τους

25 Οι αναγνωρισμένες οργανώσεις παραγωγών στον τομέα των οπωροκηπευτικών αποτελούν μια μορφή συνεργασίας μεταξύ των γεωργών με στόχο τη βελτίωση της θέσης τους στην αξιακή αλυσίδα. Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ, δηλαδή η συγχρηματοδότηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων που υλοποιούνται από τις οργανώσεις παραγωγών (***γράφημα 4***), αναμένεται να έχει θετικό αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητά τους, μέσω της βελτίωσης της κερδοφορίας (χαμηλότερο κόστος παραγωγής ή μεγαλύτερος κύκλος εργασιών) και της διαπραγματευτικής ισχύος τους.

Γράφημα 4 | Δαπάνες επιχειρησιακών προγραμμάτων 2018-2022

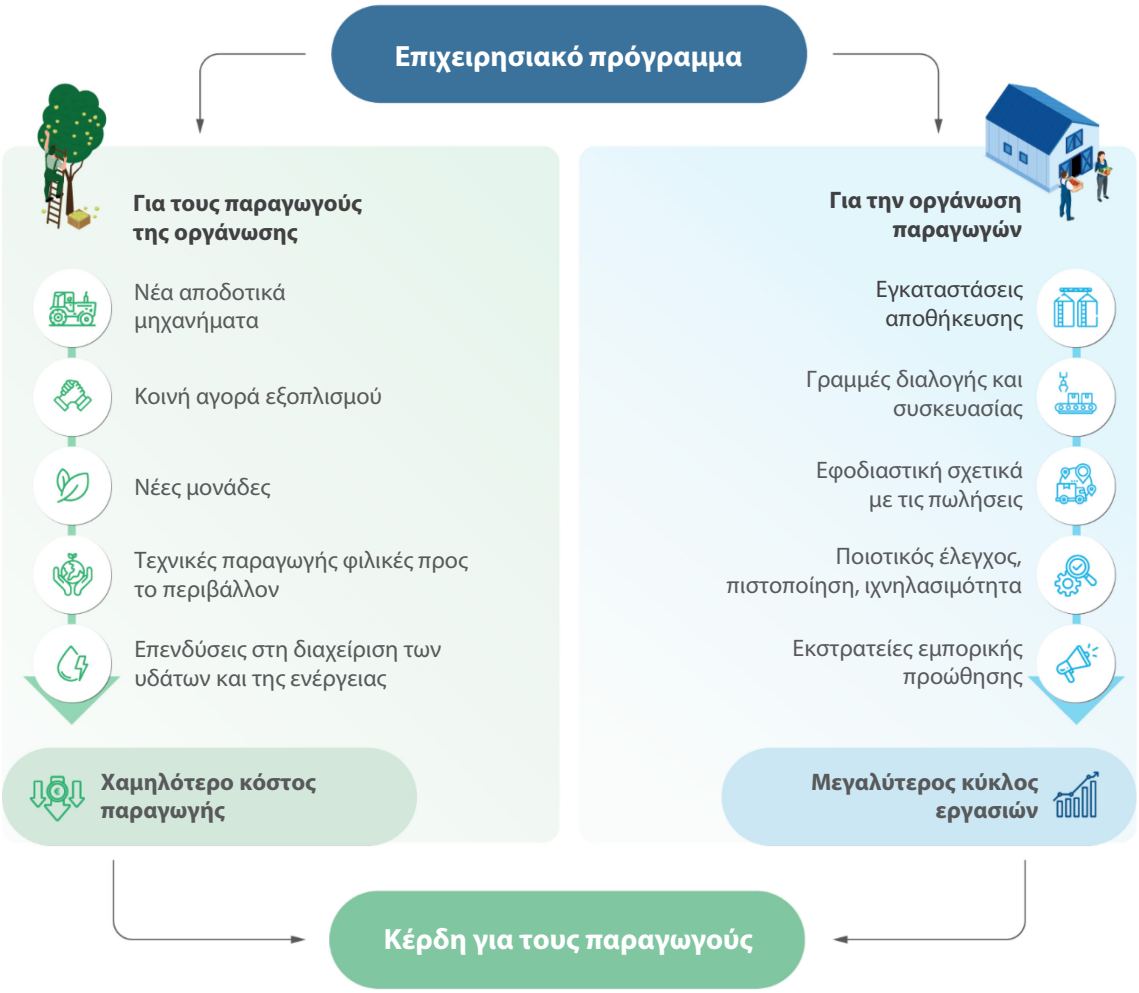


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Με την ενωσιακή χρηματοδότηση στηρίζεται η κερδοφορία για τους παραγωγούς, από τον σχεδιασμό μέχρι την προώθηση στην αγορά

26 Ο κύριος ρόλος της οργάνωσης παραγωγών είναι να οργανώνει την εμπορία των προϊόντων των μελών της, προσαρμόζοντας την προσφορά στη ζήτηση όσον αφορά τον όγκο και την ποιότητα. Οι αναγνωρισμένες οργανώσεις μπορούν να έχουν πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ, ώστε να πραγματοποιούν τις αναγκαίες επενδύσεις για τη στήριξη της διαδικασίας σχεδιασμού, παραγωγής, πωλήσεων και εμπορίας. Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς αυτές τις οργανώσεις διοχετεύεται μέσω του επιχειρησιακού προγράμματος, στο οποίο καθορίζονται τα μέτρα και οι δράσεις που επιθυμεί να υλοποιήσει η οργάνωση για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται σε επίπεδο ΕΕ (***παράρτημα III***). Οι εν λόγω δράσεις υλοποιούνται τόσο από την οργάνωση όσο και από τους παραγωγούς, όπως παρουσιάζεται στο ***γράφημα 5***.

Γράφημα 5 | Συμβολή των επιχειρησιακών προγραμμάτων στην κερδοφορία των παραγωγών



Πηγή: ΕΕΣ.

27 Αξιολογήσαμε αν, μέσω της στήριξης που έλαβαν από την ΕΕ, οι οργανώσεις παραγωγών βελτίωσαν την κερδοφορία των μελών τους, με τη μείωση των εξόδων παραγωγής και την αύξηση του κύκλου εργασιών. Δεν μπορέσαμε να εκτιμήσουμε τον άμεσο αντίκτυπο που έχει στα ατομικά εισοδήματα η συμμετοχή σε τέτοιες οργανώσεις, διότι κατά την αναφορά στατιστικών στοιχείων σχετικά με το εισόδημα των γεωργών δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των γεωργών που ανήκουν και όσων δεν ανήκουν σε οργάνωση παραγωγών, εκτός από λίγες περιπτώσεις που δεν αρκούσαν για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων.

Με τη στήριξη της ΕΕ χρηματοδοτούνται δράσεις που συμβάλλουν στη μείωση του κόστους παραγωγής

28 Οι κύριες κατηγορίες λειτουργικών δαπανών για τους παραγωγούς οπωροκηπευτικών είναι η εργασία, η ενέργεια, το νερό και άλλοι συντελεστές παραγωγής (φυτά και σπόροι, λιπάσματα, φυτοϋγειονομικά προϊόντα). Το κόστος αυτό ποικίλλει σημαντικά ανάλογα με τις τεχνικές επιλογές κάθε παραγωγού, το είδος της παραγωγής και την ποικιλία των προϊόντων.

29 Όλοι οι παραγωγοί με τους οποίους συνομιλήσαμε συμφώνησαν ότι η αύξηση του κόστους εργασίας και οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού αποτελούν σημαντικά ζητήματα. Η παραγωγή οπωροκηπευτικών είναι δραστηριότητα υψηλής έντασης εργασίας και, δεδομένου ότι το κόστος εργασίας στην ΕΕ είναι υψηλότερο απ' ό,τι σε άλλες χώρες εκτός ΕΕ, αυτό έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα των τιμών των παραγωγών της ΕΕ. Έτσι οι οργανώσεις αναγκάστηκαν να επενδύσουν στην αυτοματοποίηση των δραστηριοτήτων τους και, σε όσες επισκεφθήκαμε, μέρος της εν λόγω αυτοματοποίησης χρηματοδοτήθηκε μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων (***πλαίσιο 1***).

Πλαίσιο 1

Αυτοματοποίηση των δραστηριοτήτων των οργανώσεων παραγωγών

Οι καρποί ενός φυτού δεν ωριμάζουν όλοι ταυτόχρονα και η συγκομιδή των οπωροκηπευτικών πρέπει να γίνεται στο κατάλληλο χρονικό σημείο ωρίμανσης, ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο αυτά θα διατεθούν στο εμπόριο. Επομένως, οι γεωργοί πρέπει να αποφασίζουν αν το προϊόν είναι αρκετά ώριμο, γεγονός που καθιστά πρακτικά αδύνατη την πλήρη αυτοματοποίηση. Επιπλέον, τα περισσότερα οπωροκηπευτικά είναι πολύ εύθραυστα, γεγονός που δυσχεραίνει τη διαχείριση με μηχανήματα.

Παρά τις εν λόγω δυσκολίες, ο βαθμός αυτοματισμού στον τομέα είναι αυξημένος. Στην Πολωνία εντοπίσαμε αυτοματοποιημένη γραμμή διαλογής για τα μήλα, όπου οι παραγωγοί χρησιμοποιούσαν κιβώτια συγκομιδής ειδικά σχεδιασμένα για τις γραμμές διαλογής, οι οποίες είχαν χρηματοδοτηθεί μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων.





Πηγή: ΕΕΣ.

30 Τέτοιου είδους επενδύσεις στον εκσυγχρονισμό και στην αυτοματοποίηση ενδέχεται να είχαν πραγματοποιηθεί ούτως ή άλλως και χωρίς ενωσιακά κονδύλια. Ωστόσο, λόγω του πολυετούς χαρακτήρα των επιχειρησιακών προγραμμάτων, η προβλεψιμότητα της ενωσιακής χρηματοδότησης διευκολύνει τις οργανώσεις παραγωγών να υλοποιούν μεγάλα έργα εκσυγχρονισμού, στο πλαίσιο των οποίων μπορούν να κατανείμουν το κόστος καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος του προγράμματος.

31 Οι παραγωγοί με τους οποίους συνομιλήσαμε ανέφεραν επίσης συχνά την ενέργεια ως σημαντικό παράγοντα κόστους, ιδίως για τα θερμαινόμενα θερμοκήπια. Οι οργανώσεις του δείγματός μας αντιμετώπισαν το ζήτημα αυτό επενδύοντας σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (φωτοβολταϊκά πάνελ) και σε ενεργειακά αποδοτικό εξοπλισμό, ώστε να μειώσουν την κατανάλωση (***πλαίσιο 2***). Ορισμένες από τις επενδύσεις αυτές είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων, ενώ άλλες από διαφορετικά ταμεία ή μέσα της ΕΕ (για παράδειγμα, μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης ή του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας).

Πλαίσιο 2

Μείωση του ενεργειακού κόστους

Μία από τις οργανώσεις που ελέγξαμε στην Ιταλία έχει ξεκινήσει σειρά επενδύσεων σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, προκειμένου να μειώσει το ενεργειακό της κόστος και να επιτύχει ενεργειακή αυτονομία έως το 2030. Προκειμένου να γίνει αυτάρκης, επενδύει σε διαφορετικά είδη πηγών ενέργειας: φωτοβολταϊκά πάνελ, βιοαέριο και γεωθερμική ενέργεια. Τα φωτοβολταϊκά πάνελ χρηματοδοτούνται μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Στην Ισπανία, μία οργάνωση χρησιμοποιεί ηλιακά πάνελ για να μειώσει το ενεργειακό κόστος στις αποθήκες και στο κέντρο εφοδιαστικής της, επιτυγχάνοντας έτσι οικονομίες της τάξης του 5 %.

Στις λοιπές επενδύσεις των οργανώσεων περιλαμβάνονταν νέα συστήματα ψύξης για τους θαλάμους αποθήκευσης υπό ψύξη και τη θέρμανση των θερμοκηπίων με τη χρήση συμπαραγωγής για την παραγωγή ενέργειας.

32 Τα περιβαλλοντικά μέτρα που υποστηρίζονται από χρηματοδότηση της ΕΕ μπορούν επίσης να έχουν θετικό αντίκτυπο στη μείωση του κόστους, δεδομένου ότι καλύπτουν πρακτικές που στοχεύουν στη μείωση της χρήσης νερού, της χρήσης φυτοϋγειονομικών προϊόντων και άλλων παραμέτρων. Όπως και οι επενδύσεις στην αυτοματοποίηση, οι εν λόγω δράσεις θα μπορούσαν επίσης να είχαν πραγματοποιηθεί χωρίς τη χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ, τα επιχειρησιακά προγράμματα, ωστόσο, διευκολύνουν την υλοποίηση σημαντικότερων επενδύσεων, όπως οι εγκαταστάσεις συγκράτησης υδάτων.

Χάρη στη στήριξη της ΕΕ, οι παραγωγοί μπορούν να εφαρμόζουν πρακτικές με τις οποίες αυξάνεται ο κύκλος εργασιών

33 Το ποσό της ενωσιακής στήριξης στο οποίο μπορεί να έχει πρόσβαση μια αναγνωρισμένη οργάνωση εξαρτάται από την αξία της παραγωγής της που διατίθεται στο εμπόριο, ήτοι, υπό ευρεία έννοια, από τις πωλήσεις της. Η εν λόγω στήριξη υπόκειται σε ανώτατο όριο ανάλογα με το είδος της οργάνωσης και κυμαίνεται μεταξύ του 4,1 % και του 5 % της παραγωγής τους που διατίθεται στο εμπόριο. Τα εν λόγω ποσά μπορούν να αυξηθούν έως και κατά 0,5 %, εάν η αύξηση προορίζεται για συγκεκριμένες δράσεις (***παράρτημα III***). Όσο υψηλότερη είναι η αξία των πωλήσεων της οργάνωσης, τόσο υψηλότερο το ποσό που δικαιούται να λάβει.

34 Όταν η στήριξη της ΕΕ υπολογίζεται με βάση τις πωλήσεις, παρέχονται κίνητρα στους παραγωγούς να αυξήσουν τον κύκλο εργασιών τους. Οι οργανώσεις που επισκεφθήκαμε επιδίωκαν ενεργά αυτόν τον στόχο. Στην Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιταλία, προσπαθούσαν να αυξήσουν τον όγκο παραγωγής τους είτε με την προσέλκυση νέων μελών είτε με την επέκταση της καλλιεργούμενης έκτασης. Εντοπίσαμε επίσης στρατηγικές που αποσκοπούσαν στην αύξηση της αξίας πώλησης του προϊόντος είτε με την εισαγωγή ποικιλιών υψηλής ποιότητας ειδών που ήδη καλλιεργούνται είτε με την εισαγωγή νέων προϊόντων με υψηλότερη τιμή λιανικής (όπως τα μούρα).

35 Για να μεγιστοποιήσουν την αξία των πωλήσεών και την κερδοφορία τους, οι οργανώσεις παραγωγών πρέπει να διασφαλίσουν ότι η παραγωγή τους ανταποκρίνεται στη ζήτηση της αγοράς, γεγονός που απαιτεί αποτελεσματικό προγραμματισμό της παραγωγής. Η επιτυχία μιας οργάνωσης εξαρτάται επίσης από την αποδοχή της διαδικασίας προγραμματισμού από τα μέλη της. Οι περισσότερες οργανώσεις που επισκεφθήκαμε ακολουθούν παρόμοια διαδικασία σχεδιασμού: τα τμήματα πωλήσεων δημοσιεύουν τις προβλέψεις τους και τις τάσεις της αγοράς που αναμένονται για την επόμενη καλλιεργητική περίοδο όσον αφορά τον όγκο, την παραγωγή και τις ποικιλίες (βλέπε ***γράφημα 6***) και παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις αναμενόμενες τιμές ανά είδος προϊόντος, με βάση τις πωλήσεις του παρελθόντος.

Γράφημα 6 | Προσαρμογή στις τάσεις της αγοράς: προσφορά νέων ποικιλιών στους καταναλωτές



Πηγή: ΕΕΣ.

36 Οι οργανώσεις παραγωγών που επισκεφθήκαμε χρησιμοποιούν τις εν λόγω πληροφορίες για να καθορίσουν τον επιδιωκόμενο όγκο και το χρονοδιάγραμμα φύτευσης για κάθε είδος προϊόντος. Οι παραγωγοί εγκρίνουν τον προγραμματισμό και αποφασίζουν τον τρόπο της μεταξύ τους κατανομής του εν λόγω επιδιωκόμενου όγκου. Τυχόν διαφωνίες μεταξύ των παραγωγών επιλύονται σύμφωνα με τους κανόνες της οργάνωσης. Προτεραιότητα δίδεται συνήθως στα περισσότερο εδραιωμένα μέλη ή σε εκείνα που υπήρξαν περισσότερο καινοτόμα στην επιλογή της παραγωγής τους στο παρελθόν.

37 Κατά την εν λόγω διαδικασία, γίνονται σεβαστά τα σχέδια καλλιέργειας των μεμονωμένων παραγωγών εντός της οργάνωσης, με την παροχή της δυνατότητας να διαχειρίζονται τις εκμεταλλεύσεις τους κατά την κρίση τους. Κανένας από τους παραγωγούς με τους οποίους συνομιλήσαμε δεν είχε παράπονα σχετικά με τη διαδικασία προγραμματισμού. Ένας παραγωγός στη Γαλλία ανέφερε συγκεκριμένα ότι μετακινήθηκε από μια οργάνωση σε άλλη επειδή επιθυμούσε αυστηρότερο προγραμματισμό της παραγωγής, προκειμένου να διευκολύνει τη μετάβασή του στη βιολογική καλλιέργεια.

38 Για να πωλούν τα προϊόντα τους στην καλύτερη δυνατή τιμή, οι οργανώσεις παραγωγών πρέπει να διασφαλίζουν ότι η παραγωγή τους ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πελατών τους ως προς την ποιότητα, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών απαιτήσεων. Οι μεγάλοι έμποροι λιανικής, για να πωλούν τα προϊόντα, απαιτούν αυτά να είναι πιστοποιημένα σύμφωνα με συγκεκριμένα πρότυπα. Η συμμόρφωση με τις εν λόγω απαιτήσεις, η οποία εξακριβώνεται από ανεξάρτητους ελέγχους, μπορεί να είναι δύσκολη από τεχνική άποψη, όπως και να επιβαρύνει τους παραγωγούς με πρόσθετο οικονομικό και διοικητικό κόστος.

39 Τα μέλη μιας οργάνωσης παραγωγών μπορούν να επωφεληθούν από τη στήριξη που παρέχει το προσωπικό της, το οποίο τα βοηθάει με πλήρωση των προϋποθέσεων πιστοποίησης και των ελάχιστων προτύπων ποιότητας. Τόσο οι δαπάνες πιστοποίησης όσο και οι δαπάνες προσωπικού της οργάνωσης είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Είναι έτσι ευκολότερο για τα μέλη μιας οργάνωσης να συμμετέχουν σε καθεστώτα πιστοποίησης.

40 Όλες οι οργανώσεις που επισκεφθήκαμε προσφέρουν στα μέλη τους διοικητική υποστήριξη, βοηθώντας τα με τη γραφειοκρατία και παρέχοντάς τους εργαλεία για τη διαχείριση των απαιτήσεων ιχνηλασιμότητας και πιστοποίησης. Τεχνικοί που βρίσκονται επί του πεδίου επισκέπτονται τακτικά τις εκμεταλλεύσεις για να ελέγξουν την πρόοδο της καλλιεργητικής περιόδου και να παράσχουν συμβουλές. Μία από τις οργανώσεις που επισκεφθήκαμε στη Γαλλία είχε θέσει σε εφαρμογή ειδική στήριξη για τους νέους παραγωγούς που ήταν μέλη της, με συχνότερες επισκέψεις από τους τεχνικούς που βρίσκονται επί του πεδίου κατά τα πρώτα έτη της δραστηριοποίησής τους, κάτι που αποτελεί παράδειγμα ορθής πρακτικής.

41 Καταφέραμε να προσδιορίσουμε το κόστος πιστοποίησης και ποιότητας στις ισπανικές, γαλλικές και πολωνικές οργανώσεις του δείγματός μας. Στα εν λόγω κράτη μέλη, η πιστοποίηση και η ιχνηλασιμότητα αντιπροσώπευαν κατά μέσο όρο το 13 %, το 6 % και το 3 % αντίστοιχα, του συνολικού κόστους των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Σε επίπεδο ΕΕ, διαπιστώθηκε από τα αρχεία της Επιτροπής ότι, την περίοδο 2018-2022, περί το 11 % του συνόλου των επιχειρησιακών προγραμμάτων (κατά μέσο όρο 204 εκατομμύρια ευρώ ετησίως) δαπανήθηκαν σε συστήματα ποιότητας (ενωσιακά και εθνικά) και σε μέτρα που σχετίζονταν με τη βελτίωση της ποιότητας.

42 Στα επιχειρησιακά προγράμματα περιλαμβάνονται δράσεις που συνδέονται με την εμπορία και καλύπτουν την υλικοτεχνική στήριξη της διάθεσης των προϊόντων στην αγορά. Οι παραγωγοί με τους οποίους συνομιλήσαμε στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου δήλωσαν ότι ένα από τα κύρια πλεονεκτήματα της συμμετοχής σε οργάνωση παραγωγών είναι η δυνατότητα ανάθεσης της εμπορίας στην οργάνωση παραγωγών, γεγονός που τους παρέχει τη δυνατότητα να επικεντρωθούν στην παραγωγή.

43 Στα επιχειρησιακά προγράμματα που εξετάσαμε, οι δαπάνες που είχαν να κάνουν με την εφοδιαστική της διάθεσης στην αγορά (για παράδειγμα, επενδύσεις σε θαλάμους αποθήκευσης και σε γραμμές συσκευασίας υπό ψύξη) αντιπροσώπευαν το μεγαλύτερο μερίδιο των δαπανών που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο αυτό τόσο στην Ισπανία (κατά μέσο όρο 18 % του συνόλου) όσο και στην Ιταλία (22 %).

44 Οι καταναλωτές βρίσκονται στο τελικό άκρο της αξιακής αλυσίδας. Χάρη στη χρηματοδότηση της ΕΕ μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι οργανώσεις παραγωγών εξασφαλίζουν τα μέσα που χρειάζονται για τη μεγαλύτερη ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με τα προϊόντα τους και τα αντίστοιχα οφέλη (***γράφημα 7***) και για τη διαφοροποίησή τους στην αγορά.

Γράφημα 7 | Προώθηση των προϊόντων στους καταναλωτές



Πηγή: ΕΕΣ.

45 Τα συστήματα πιστοποίησης των εμπόρων λιανικής (σημείο ***38***), εγγυώνται μεν πρότυπα ποιότητας και ασφάλειας, αλλά δεν απευθύνονται στους καταναλωτές και, επομένως, τούς είναι σε μεγάλο βαθμό άγνωστα. Ωστόσο, οι οργανώσεις παραγωγών μπορούν να αναπτύξουν τα δικά τους σήματα ποιότητας για να ανταποκριθούν στις προσδοκίες των καταναλωτών, για παράδειγμα όσον αφορά τα περιβαλλοντικά τους διαπιστευτήρια (***πλαίσιο 3***). Τα εν λόγω ιδιωτικά σήματα ποιότητας ελέγχονται από ανεξάρτητους φορείς, ενώ το κόστος των ελέγχων είναι επιλέξιμο για χρηματοδότηση από την ΕΕ, γεγονός που διευκολύνει την εφαρμογή μιας τέτοιας προσέγγισης.

Πλαίσιο 3

Φιλικές προς το περιβάλλον τεχνικές παραγωγής που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων

Στην Ισπανία, τη Γαλλία και την Πολωνία, επισκεφθήκαμε οργανώσεις που χρησιμοποιούν θερμοκήπια για την παραγωγή τους (κυρίως τομάτες και αγγούρια), έχοντας επενδύσει στην «ολοκληρωμένη παραγωγή». Αυτό σημαίνει ότι ωφέλιμα έντομα χρησιμοποιούνται για την πρόληψη και την καταπολέμηση φυτικών ασθενειών, αγριομέλισσες απελευθερώνονται στα θερμοκήπια για επικονίαση και οι φυτοϋγειονομικές θεραπείες χρησιμοποιούνται μόνο ως έσχατη λύση. Σε επίπεδο ΕΕ, μεταξύ 2018 και 2023, η ολοκληρωμένη παραγωγή αντιστοιχούσε περίπου στο 5 % του συνόλου των επιχειρησιακών προγραμμάτων (περί τα 95 εκατομμύρια ευρώ ετησίως).

Η ολοκληρωμένη παραγωγή, ή τουλάχιστον το κόστος των εντόμων που χρησιμοποιούνται σε θερμοκήπια για την καταπολέμηση επιβλαβών οργανισμών, μπορεί να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος. Έτσι, διευκολύνεται η μετάβαση σε περισσότερο φιλικές προς το περιβάλλον τεχνικές παραγωγής. Στη Βρετάνη (Γαλλία), δύο οργανώσεις και μία ένωση που παράγουν τομάτες προχώρησαν ένα βήμα παραπέρα συνεργαζόμενες για τη δημιουργία ετικέτας «καλλιέργεια χωρίς συνθετικά φυτοφάρμακα – από το άνθος μέχρι το πιάτο».

Στην Ιταλία, μία από τις οργανώσεις που επισκεφθήκαμε χρησιμοποιούσε επίσης ειδική επισήμανση για μέρος της παραγωγής της που δεν περιείχε κατάλοιπα φυτοφαρμάκων.



Σημ.: Αριστερά: αυγά μιας ωφέλιμης σφήκας, τα οποία χρησιμοποιούνται για την καταπολέμηση ενός παρασίτου της τομάτας. Δεξιά: κουτί που περιέχει άλλα ωφέλιμα έντομα που χρησιμοποιούνται επίσης σε θερμοκήπια τομάτας.

Πηγή: ΕΕΣ.

46 Τα επιχειρησιακά προγράμματα καλύπτουν επίσης δραστηριότητες μάρκετινγκ και προώθησης, όπως μελέτες αγοράς, συμμετοχή σε εκθέσεις, εκστρατείες διαφήμισης και προώθησης, οι οποίες είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από την ΕΕ. Στόχος των εν λόγω δράσεων είναι να εξασφαλιστεί η καλύτερη δυνατή τιμή πώλησης του προϊόντος μέσω της προώθησης της ποιότητάς του (φρεσκάδα, συσκευασία, περιβαλλοντικά διαπιστευτήρια) και συγχρόνως να ευαισθητοποιούνται οι καταναλωτές σχετικά με προϊόντα που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες τους. Ο βαθμός στον οποίο οι οργανώσεις χρησιμοποιούν τις εν λόγω δυνατότητες εξαρτάται από τις προτεραιότητές τους. Στο δείγμα μας, οι δαπάνες στις εν λόγω δραστηριότητες διέφεραν ανά κράτος μέλος: οι οργανώσεις που ελέγξαμε στη Γαλλία δαπάνησαν κατά μέσο όρο το 19 % των επιχειρησιακών προγραμμάτων τους στις εν λόγω δράσεις, σε σύγκριση με λίγο λιγότερο από το 4 % στην Ιταλία και το 2 % στην Ισπανία και την Πολωνία.

47 Στο δείγμα μας, οι δαπάνες για υπηρεσίες προώθησης, ιδίως για διαφημιστικές εκστρατείες, ήταν στενά συνδεδεμένες με το μέγεθος της οργάνωσης. Οι οργανώσεις μεγαλύτερου μεγέθους ήταν πιθανότερο να αναπτύξουν το δικό τους εμπορικό σήμα, είχαν μεγαλύτερο κίνητρο να επενδύσουν στην προώθησή του και διέθεταν περισσότερους οικονομικούς πόρους (συμπεριλαμβανομένων των ιδίων κεφαλαίων) για τον σκοπό αυτό. Τα έξοδα διαφήμισης διέφεραν σημαντικά, ακόμη και μεταξύ των μεγαλύτερων οργανώσεων που ελέγξαμε, ξεκινώντας από 6 % σε μία οργάνωση στην Ισπανία και φθάνοντας σχεδόν στο 25 % σε δύο οργανώσεις στη Γαλλία. Δύο ενώσεις, μία στη Γαλλία και μία στην Ιταλία, δήλωσαν ότι ποσοστό 60 % έως 70 % των εξόδων διαφήμισης χρηματοδοτήθηκε από τα επιχειρησιακά προγράμματα.

Οι οργανώσεις παραγωγών ενισχύουν τη διαπραγματευτική ισχύ των παραγωγών, παραμένουν όμως οι ανισότητες σε σχέση με τους εμπόρους λιανικής

48 Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών έχει στόχο να βελτιώσει τη θέση των γεωργών στην αξιακή αλυσίδα, όπως και τη διαπραγματευτική ισχύ τους. Οι οργανώσεις παραγωγών οργανώνουν την από κοινού πώληση της παραγωγής των μελών τους. Έχουν σχεδιαστεί έτσι ώστε να αποτελούν το μόνο σημείο επαφής των αγοραστών και, επομένως, είναι υπεύθυνες για τη μεγιστοποίηση των τιμών. Βάσει των επιχειρησιακών προγραμμάτων που εξετάσαμε, των επισκέψεων ελέγχου και των συνεντεύξεων, αξιολογήσαμε αν:

- οι οργανώσεις παραγωγών είχαν εφαρμόσει αποτελεσματικές μεθόδους πώλησης για τη μεγιστοποίηση των τιμών·
- το μέγεθος των οργανώσεων τούς παρείχε τη δυνατότητα να δημιουργήσουν ισορροπημένες σχέσεις με τους αγοραστές τους.

Οι οργανώσεις παραγωγών επιλέγουν τις πλέον αποτελεσματικές μεθόδους πώλησης

49 Σύμφωνα με τους ενωσιακούς κανόνες, τα μέλη των οργανώσεων παραγωγών πρέπει να εμπορεύονται το σύνολο της παραγωγής τους μέσω της οργάνωσης. Εξαιρέσεις μπορούν να γίνουν έως και στο 25 % της αξίας της παραγωγής (40 % για τα βιολογικά προϊόντα), αλλά τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίσουν χαμηλότερο ποσοστό, εάν το επιθυμούν (για παράδειγμα, η Ισπανία έχει ορίσει μέγιστο ποσοστό 10 %). Από τις 19 οργανώσεις και ενώσεις που επισκεφθήκαμε, οι 5 στην Πολωνία επέτρεπαν τις απευθείας πωλήσεις σε ποσοστό 25 % και μία οργάνωση βιολογικών προϊόντων στη Γαλλία τις επέτρεπε σε ποσοστό έως και 40 %. Όλες οι υπόλοιπες επέμεναν το 100 % των πωλήσεων να γίνεται μέσω της οργάνωσης. Αυτό δίνει τη δυνατότητα στις οργανώσεις να διαθέτουν μεγάλο όγκο προϊόντων στην αγορά, ικανοποιώντας έτσι τις παραγγελίες ευρέος φάσματος αγοραστών και επιλέγοντας μεταξύ διάφορων μεθόδων πώλησης.

50 Στις οργανώσεις του δείγματός μας διαπιστώσαμε τις ακόλουθες μεθόδους πώλησης:

- άμεσες συμβάσεις με καθορισμένη τιμή και όγκο,
- άμεσες συμβάσεις με καθορισμένη τιμή ή όγκο,
- συμβάσεις-πλαίσιο στις οποίες τόσο η τιμή όσο και ο όγκος αποφασίζονται σε τακτική βάση (για παράδειγμα, σε εβδομαδιαία ή μηνιαία βάση),
- αντίστροφες δημοπρασίες.

51 Καθεμία από τις ανωτέρω μεθόδους έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα όσον αφορά την τιμή και την προβλεψιμότητα των πωλήσεων (***πίνακας 1***). Ορισμένες ποικιλίες είναι προσαρμοσμένες σε συγκεκριμένους τύπους συμβάσεων. Για παράδειγμα, τα προϊόντα χαμηλού κόστους, όπως οι στρογγυλές τομάτες, πωλούνται συνήθως από τις οργανώσεις παραγωγών βάσει σύμβασης στην οποία είναι καθορισμένη τόσο η τιμή όσο και ο όγκος. Όταν οι παραγωγοί εκφράζουν τις επιθυμίες τους στο στάδιο του προγραμματισμού, μπορούν να επιλέγουν ένα μείγμα παραγωγής που τους παρέχει τη δυνατότητα να προσαρμόζονται στις διακυμάνσεις των τιμών.

Πίνακας 1 | Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των διάφορων μεθόδων πώλησης

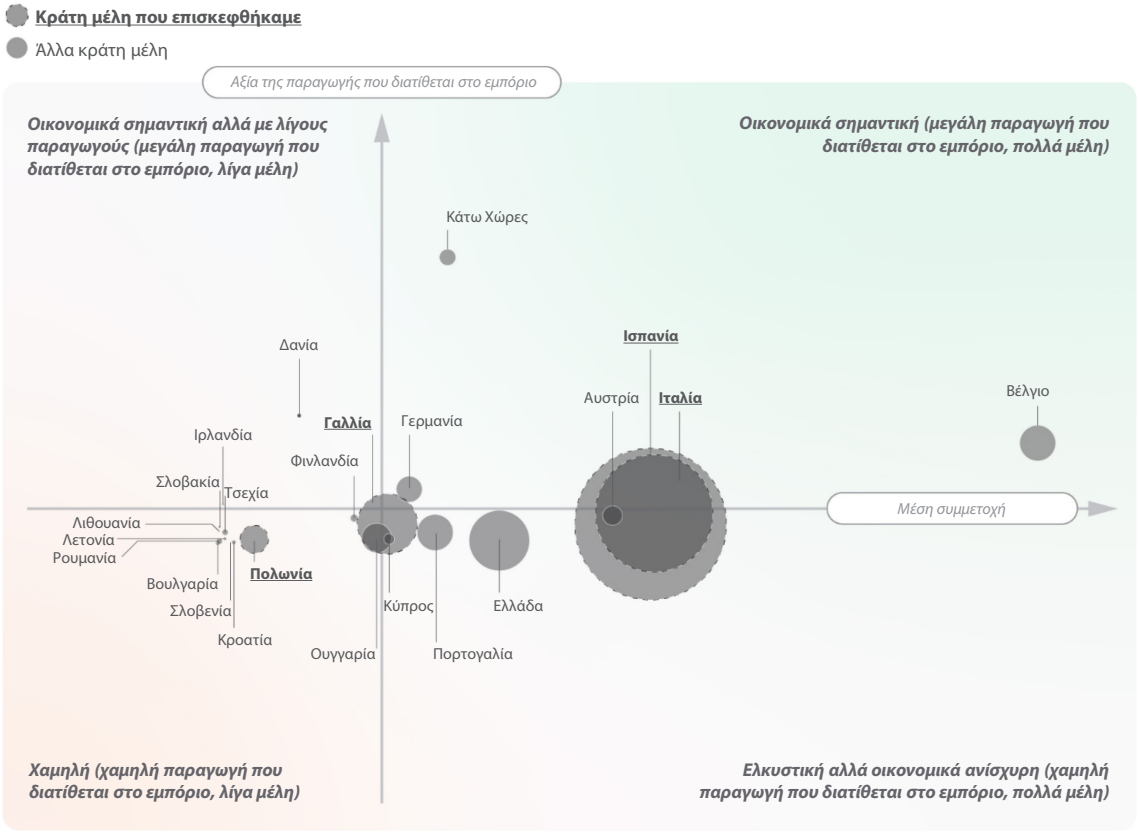
Μέθοδος	Πλεονεκτήματα	Μειονεκτήματα
Άμεσες συμβάσεις με καθορισμένη τιμή **και** όγκο	• Πλήρως προβλέψιμο εισόδημα	• Προϊόντα χαμηλής τιμής
Άμεσες συμβάσεις με καθορισμένη τιμή **ή** όγκο	• Ορισμένος βαθμός προβλεψιμότητας που δίνει τη δυνατότητα προγραμματισμού της παραγωγής	• Καμία βεβαιότητα όσον αφορά το εισόδημα • Εάν καθοριστεί μόνον η τιμή, υπάρχει ο κίνδυνος υπερπαραγωγής
Συμβάσεις-πλαίσιο	• Ενίσχυση της πίστης μεταξύ της οργάνωσης και των αγοραστών της • Οι οργανώσεις παίρνουν την πρωτοβουλία διαπραγμάτευσης των τιμών • Ορισμένος βαθμός προβλεψιμότητας με βάση τους προηγούμενους όγκους	• Οι τιμές εξακολουθούν να εξαρτώνται από την αγορά • Δημιουργείται ανταγωνισμός μεταξύ των πωλητών (οργανώσεων)
Αντίστροφες δημοπρασίες	• Άμεση και διαφανής διασταύρωση προσφοράς και ζήτησης • Δημιουργείται ανταγωνισμός μεταξύ όλων των αγοραστών • Δυνατότητα απόσυρσης των προϊόντων, εάν η προσφερόμενη τιμή είναι υπερβολικά χαμηλή • Δυνατότητα υψηλών τιμών	• Απαιτούνται μεγάλες ποσότητες προϊόντων • Δυσκολία στην οργάνωση • Εξαιρετικά ασταθείς τιμές

Όσο μεγαλύτερη η οργάνωση παραγωγών τόσο μεγαλύτερη και η διαπραγματευτική ισχύς

52 Από τις οργανώσεις που επισκεφθήκαμε, σε καλύτερη διαπραγματευτική θέση με τους εμπόρους λιανικής πώλησης ήταν είτε εκείνες που είχαν μεγαλύτερο κύκλο εργασιών, είτε όσες μπορούσαν να προσφέρουν ευρύ φάσμα προϊόντων, είτε όσες πωλούσαν τα προϊόντα τους υπό γνωστό εμπορικό σήμα. Όταν οι οργανώσεις μπορούν να δεσμευθούν για συγκεκριμένους όγκους ή συγκεκριμένα είδη προϊόντων, οι έμποροι λιανικής αρκούνται σε περιορισμένο αριθμό προμηθευτών. Δύο από τις οργανώσεις και τις ενώσεις που επισκεφθήκαμε είχαν συμπεριλάβει οργάνωση από άλλο κράτος μέλος με διαφορετική καλλιεργητική περίοδο, ενώ ορισμένες αγοράζουν προϊόντα και από άλλες χώρες. Αυτό τους δίνει τη δυνατότητα να εκτελούν τις παραγγελίες των εμπόρων λιανικής καθ' όλη τη διάρκεια του έτους και να εγγυώνται σταθερούς όγκους, παρέχοντας έτσι στους εμπόρους αυτούς τη δυνατότητα να προμηθεύονται τα προϊόντα τους από έναν μόνο προμηθευτή. Ομοίως, οι πολύ μεγάλες αποθήκες και τα κέντρα διανομής που έχουν δημιουργηθεί από μεγαλύτερες οργανώσεις, τις οποίες επισκεφθήκαμε στην Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιταλία, βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα όσον αφορά τη διανομή στους μεταφορείς, μειώνοντας τον χρόνο μεταξύ της συγκομιδής και της αποστολής.

53 Στην πράξη, λίγες οργανώσεις είναι αρκετά μεγάλες για να εφαρμόσουν τέτοιες στρατηγικές ή έχουν επιτύχει επαρκή αναγνώριση του εμπορικού σήματος ώστε να βελτιώσουν σημαντικά τη θέση τους στις εμπορικές διαπραγματεύσεις. Στο ***γράφημα 8*** παρουσιάζεται η σχετική οικονομική σημασία των οργανώσεων παραγωγών σε κάθε κράτος μέλος· το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες είναι οι μοναδικές χώρες στις οποίες οι περισσότερες οργανώσεις είναι οικονομικά σημαντικές. Η διαπραγματευτική ισχύς των μικρότερων οργανώσεων εξαρτάται κυρίως από την αξιοπιστία τους όσον αφορά την ικανοποίηση της ζήτησης εκ μέρους των εμπόρων λιανικής και την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των πελατών. Μια άλλη επιλογή είναι να ομαδοποιηθούν σε μία ένωση και να της αναθέσουν ολόκληρη τη διαδικασία πώλησης. Στο δείγμα μας μόνο μία ένωση (στη Γαλλία) είχε υιοθετήσει την εν λόγω προσέγγιση: είχε ιδρυθεί αρχικά για να διαχειρίζεται το εμπορικό σήμα υπό το οποίο πωλούνταν η παραγωγή των μελών της και στη συνέχεια εξελίχθηκε σε ένωση οργανώσεων παραγωγών, η οποία είναι υπεύθυνη για τον σχεδιασμό ολόκληρου του επιχειρησιακού προγράμματος και τη διαχείριση των πωλήσεων. Αυτό το μοντέλο δεν είναι σύνηθες.

Γράφημα 8 | Οι περισσότερες οργανώσεις παραγωγών στην ΕΕ βρίσκονται σε μειονεκτική θέση



Σημ.: Το μέγεθος των κύκλων αποτυπώνει τον συνολικό αριθμό των παραγωγών που ανήκουν σε οργανώσεις παραγωγών στο κράτος μέλος.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής για το 2023 (δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για τη Σουηδία σε σχέση με το 2023).

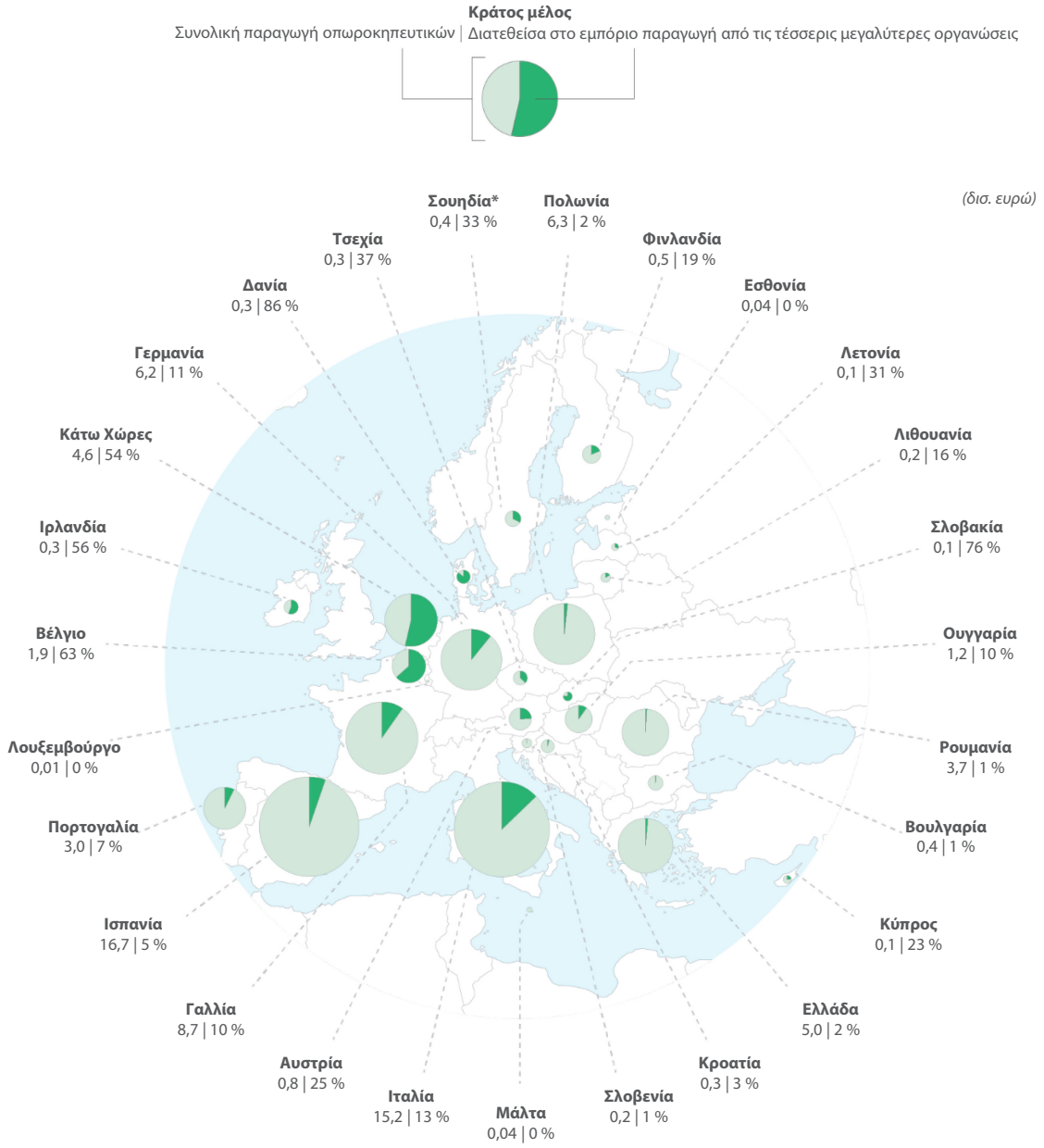
54 Ορισμένα κράτη μέλη έχουν επίσης λάβει μέτρα για να ενισχύσουν τη θέση των οργανώσεων παραγωγών, προχωρώντας σε επανεξέταση των κριτηρίων αναγνώρισης. Αρχικά, οι ενωσιακοί κανόνες καθόριζαν ως ελάχιστα κριτήρια για την αναγνώριση τα μέλη να είναι πέντε και η ελάχιστη αξία της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο να ανέρχεται σε 100 000 ευρώ, αφήνοντας στα κράτη μέλη το ελεύθερο να προσθέσουν αυστηρότερες απαιτήσεις. Τα εν λόγω ελάχιστα κριτήρια της ΕΕ καταργήθηκαν το 2013 και τα κράτη μέλη είχαν τη διακριτική ευχέρεια να καθορίσουν τα δικά τους. Από τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, μόνο η Ισπανία και η Ιταλία είχαν επανεξετάσει και αυξήσει τα κριτήρια αναγνώρισης, ενθαρρύνοντας έτσι την ενοποίηση των οργανώσεων παραγωγών.

55 Μολονότι οι οργανώσεις παραγωγών έχουν ισχυρότερη θέση στις εμπορικές διαπραγματεύσεις από ό,τι οι ανεξάρτητοι παραγωγοί, η σχέση μεταξύ οργανώσεων και εμπόρων λιανικής εξακολουθεί να είναι άνιση. Ένας λόγος είναι ο ευαλλοίωτος χαρακτήρας των οπωροκηπευτικών: οι οργανώσεις παραγωγών δεν έχουν περιθώριο να εμπλακούν σε χρονοβόρες εμπορικές διαπραγματεύσεις, όταν τα προϊόντα τους καθίστανται ακατάλληλα προς πώληση. Κάτι τέτοιο ισχύει ιδίως για τα πολύ ευάλωτα προϊόντα με σύντομη διάρκεια ζωής, όπως τα μούρα.

56 Επιπλέον, ακόμη και όταν οι οργανώσεις παραγωγών έχουν επιτύχει ορισμένη συγκέντρωση της παραγωγής, αυτή παραμένει πολύ χαμηλότερη σε σύγκριση με τον τομέα του λιανικού εμπορίου. Σύμφωνα με μελέτη[5] του Κοινού Κέντρου Ερευνών της ΕΕ, το 30 % έως 70 % του συνολικού κύκλου εργασιών λιανικής στην Ευρώπη προέρχεται από τις τέσσερις μεγαλύτερες εταιρείες. Αντιθέτως, στα έξι κράτη μέλη στα οποία αντιστοιχούν από κοινού τα τρία τέταρτα της παραγωγής οπωροκηπευτικών της ΕΕ, οι τέσσερις μεγαλύτερες οργανώσεις σε κάθε χώρα έχουν μερίδιο μεταξύ 1 % και 13 % της συνολικής παραγωγής. Με εξαίρεση το Βέλγιο και τις Κάτω Χώρες, στις οποίες αντιστοιχεί από κοινού περί το 10 % της παραγωγής οπωροκηπευτικών της ΕΕ, τα μόνα κράτη μέλη όπου οι οργανώσεις παραγωγών έχουν σημαντικό μερίδιο στην εθνική παραγωγή είναι εκείνα στα οποία η συνολική παραγωγή είναι χαμηλή (***γράφημα 9***).

[5] Nes, K., Colen, L. and Ciaian, P., *Market Power in Food Industry in Selected EU Member States*, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο, 2021.

Γράφημα 9 | Στα κράτη μέλη με τη μεγαλύτερη παραγωγή οπωροκηπευτικών υπάρχει χαμηλή συγκέντρωση της προσφοράς



Διευκρίνιση: Στο Βέλγιο, οι τέσσερις μεγαλύτερες οργανώσεις διακινούν το 63 % της συνολικής παραγωγής οπωροκηπευτικών της χώρας (αξίας 1,9 δισ. ευρώ).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat και της Επιτροπής.

Οι οργανώσεις παραγωγών καθίστανται διαρκώς λιγότερο ελκυστικές και η στήριξη της ΕΕ οδηγεί σε άνισα αποτελέσματα

57 Με τον κανονισμό αριθ. 2200/96 για την κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, η Επιτροπή έχει παρουσιάσει την έννοια της συγκέντρωσης της προσφοράς στις οργανώσεις παραγωγών ως «οικονομική ανάγκη» για την ενίσχυση της θέσης των παραγωγών στην αγορά. Στον εκτελεστικό κανονισμό 2017/892 της Επιτροπής, η βελτίωση της «ελκυστικότητας της συμμετοχής σε οργανώσεις παραγωγών» ήταν ένας από τους κοινούς δείκτες επιδόσεων για τις εθνικές στρατηγικές που αφορούν τον τομέα των οπωροκηπευτικών. Με 30 χρόνια χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ στους εν λόγω διττούς στόχους της συγκέντρωσης της προσφοράς και της βελτίωσης της ελκυστικότητας των οργανώσεων παραγωγών, λογικά θα αναμενόταν διαρκώς αυξανόμενος βαθμός οργάνωσης στον τομέα, σε όλα τα κράτη μέλη – ιδίως επειδή όσο υψηλότερος είναι ο συντελεστής οργάνωσης, τόσο ελκυστικότερη αναμένεται να είναι για τους ανεξάρτητους παραγωγούς η συμμετοχή σε οργανώσεις παραγωγών.

Παρά τα πλεονεκτήματα των οργανώσεων παραγωγών, η συμμετοχή σε αυτές διαρκώς μειώνεται

58 Ο κύριος δείκτης της Επιτροπής για τη μέτρηση της συγκέντρωσης της προσφοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών είναι ο συντελεστής οργάνωσης, ήτοι το μερίδιο της παραγωγής (σε αξία) που αναλογεί στις οργανώσεις παραγωγών. Μόνος τους ο συντελεστής αυτός δεν επαρκεί για την αξιολόγηση της οργάνωσης του τομέα, καθώς μπορεί να προκύψει ίδιος συντελεστής οργάνωσης όταν υπάρχει μεγάλος αριθμός μικρών οργανώσεων παραγωγών ή όταν υπάρχει μικρός αριθμός πολύ μεγάλων οργανώσεων. Επομένως, ο δείκτης αυτός πρέπει να μελετηθεί παράλληλα με τον αριθμό των παραγωγών που μετέχουν στις σχετικές οργανώσεις. Προκειμένου να αξιολογήσουμε αν η στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών ήταν αποτελεσματική όσον αφορά τη συγκέντρωση της προσφοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών, εξετάσαμε τον συντελεστή οργάνωσης και τα στοιχεία συμμετοχής μελών από το 2012 έως το 2023.

59 Αφού αφαιρέσαμε όσες περιπτώσεις διπλής προσμέτρησης διαπιστώσαμε στα δεδομένα της Επιτροπής, υπολογίσαμε ότι, το 2023, ο συντελεστής οργάνωσης ανερχόταν σε 42 %. Την περίοδο μεταξύ 2012 και 2017 είχε σημειώσει αύξηση (ανερχόμενος σε 43,6 % και σε 48,4 %, αντίστοιχα), αλλά έκτοτε έχει μειωθεί και βρίσκεται πλέον σε χαμηλότερο επίπεδο από ό,τι το 2012. Από το 2012, η συμμετοχή σε οργανώσεις παραγωγών μειώνεται σταθερά. Το 2012, οι οργανώσεις παραγωγών αριθμούσαν συνολικά 312 823 μέλη, τα οποία είχαν μειωθεί σε 191 310 το 2023.

60 Αναγνωρίζουμε ότι υπάρχουν διαρθρωτικοί λόγοι για την πτώση της συμμετοχής στις οργανώσεις παραγωγών. Ένας είναι η συνολική μείωση του αριθμού των εκμεταλλεύσεων οπωροκηπευτικών στην ΕΕ, η οποία επιδεινώνεται από τη μη ανανέωση των γενεών, καθώς οι γεωργοί που συνταξιοδοτούνται δεν αντικαθίστανται από τις νεότερες γενιές. Ωστόσο, με την αξιοποίηση των στοιχείων από τις έρευνες της Eurostat για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις του 2013 και του 2020, παρατηρήσαμε ότι η συμμετοχή σε οργανώσεις παραγωγών μειώθηκε ταχύτερα από τον αριθμό των εκμεταλλεύσεων οπωροκηπευτικών στην ΕΕ. Η συμμετοχή μειώθηκε κατά 29 % μεταξύ 2013 και 2020, ενώ την ίδια περίοδο ο αριθμός των εκμεταλλεύσεων οπωροκηπευτικών μειώθηκε κατά 14 %.

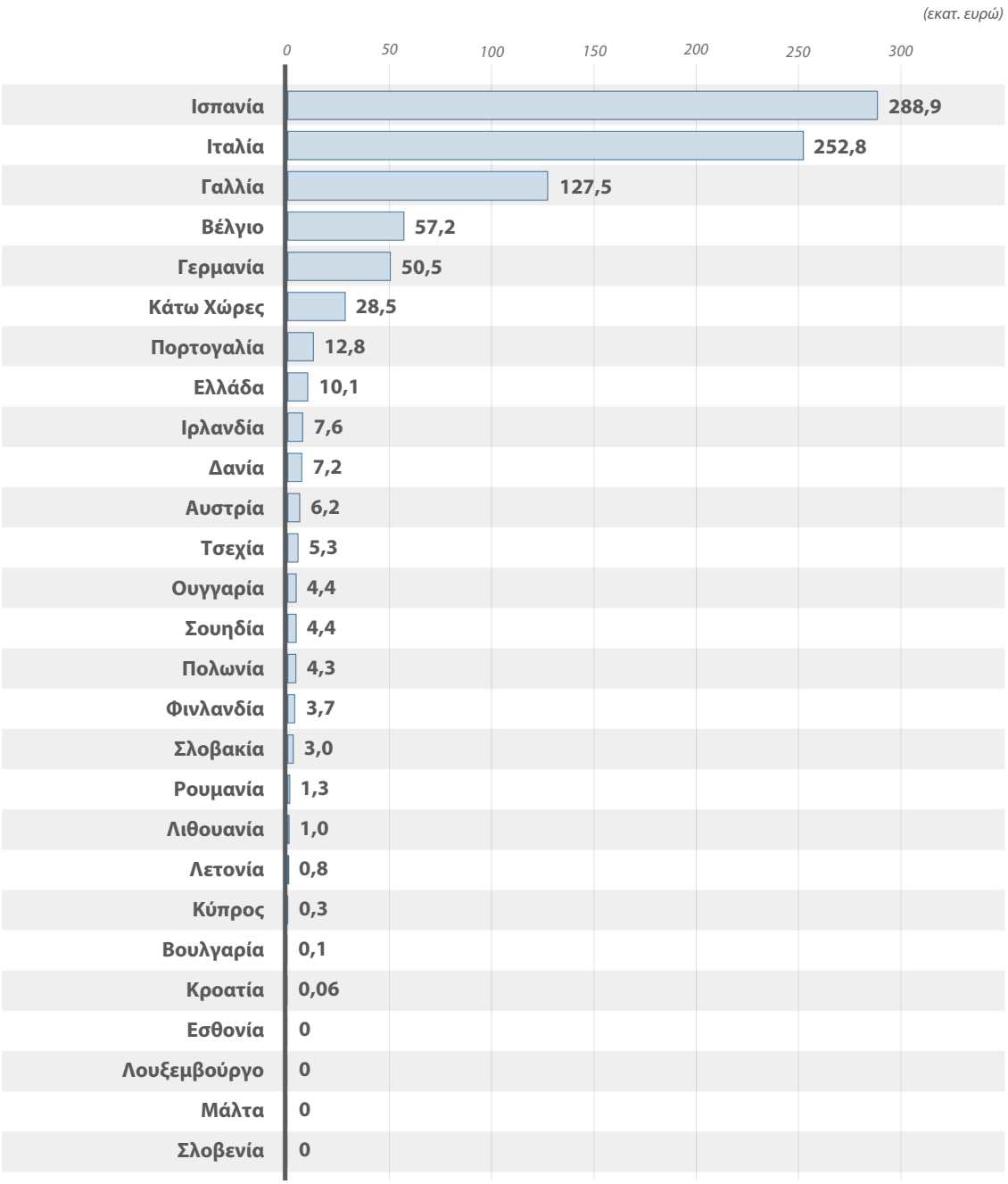
61 Εάν υπήρχε πτώση της συμμετοχής σε συνδυασμό με αύξηση του συντελεστή οργάνωσης, αυτό θα ήταν ένδειξη ενοποίησης: οι οργανώσεις παραγωγών μπορεί να αριθμούσαν λιγότερα μέλη, αλλά θα είχαν κατακτήσει μεγαλύτερο μερίδιο της αγοράς. Το γεγονός ότι και οι δύο δείκτες μειώνονται (και στην περίπτωση της συμμετοχής, ταχύτερα από τον συνολικό αριθμό των εκμεταλλεύσεων), δείχνει ότι οι οργανώσεις παραγωγών δεν διανύουν περίοδο ακμής σε επίπεδο ΕΕ. Παρά τα πλεονεκτήματα που προσφέρουν στα μέλη τους, δεν κατορθώνουν, κατά μέσο όρο, να προσελκύσουν νέα μέλη.

Η υλοποίηση διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών

62 Εξετάσαμε το κανονιστικό πλαίσιο στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε στο πλαίσιο του ελέγχου μας και αναλύσαμε τις εκθέσεις αξιολόγησης για την περίοδο χρηματοδότησης 2013-2018. Αξιολογήσαμε αν οι δράσεις των κρατών μελών ευνόησαν τον στόχο της βελτίωσης της ελκυστικότητας των οργανώσεων παραγωγών.

63 Μολονότι οι γενικοί στόχοι πολιτικής καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ, τα κράτη μέλη είναι αυτά που έχουν αρμοδιότητα για την υλοποίηση, ιδίως για την κατάρτιση του καταλόγου των επιλέξιμων δράσεων που μπορούν να χρηματοδοτηθούν στο πλαίσιο κάθε στόχου. Η λήψη αποφάσεων τέτοιου είδους σε εθνικό επίπεδο είναι απαραίτητη, διότι τα γεωργικά πρότυπα, τα είδη των δυνητικών καλλιεργειών και οι τρόποι παραγωγής διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Η ενωσιακή στήριξη προς τις οργανώσεις παραγωγών είναι διαθέσιμη σε όλα τα κράτη μέλη, αλλά η απορρόφησή της είναι άνιση (***γράφημα 10*** και ***πίνακας 1*** του ***παραρτήματος I***).

Γράφημα 10 | Στήριξη της ΕΕ στις οργανώσεις παραγωγών ανά κράτος μέλος (2022)

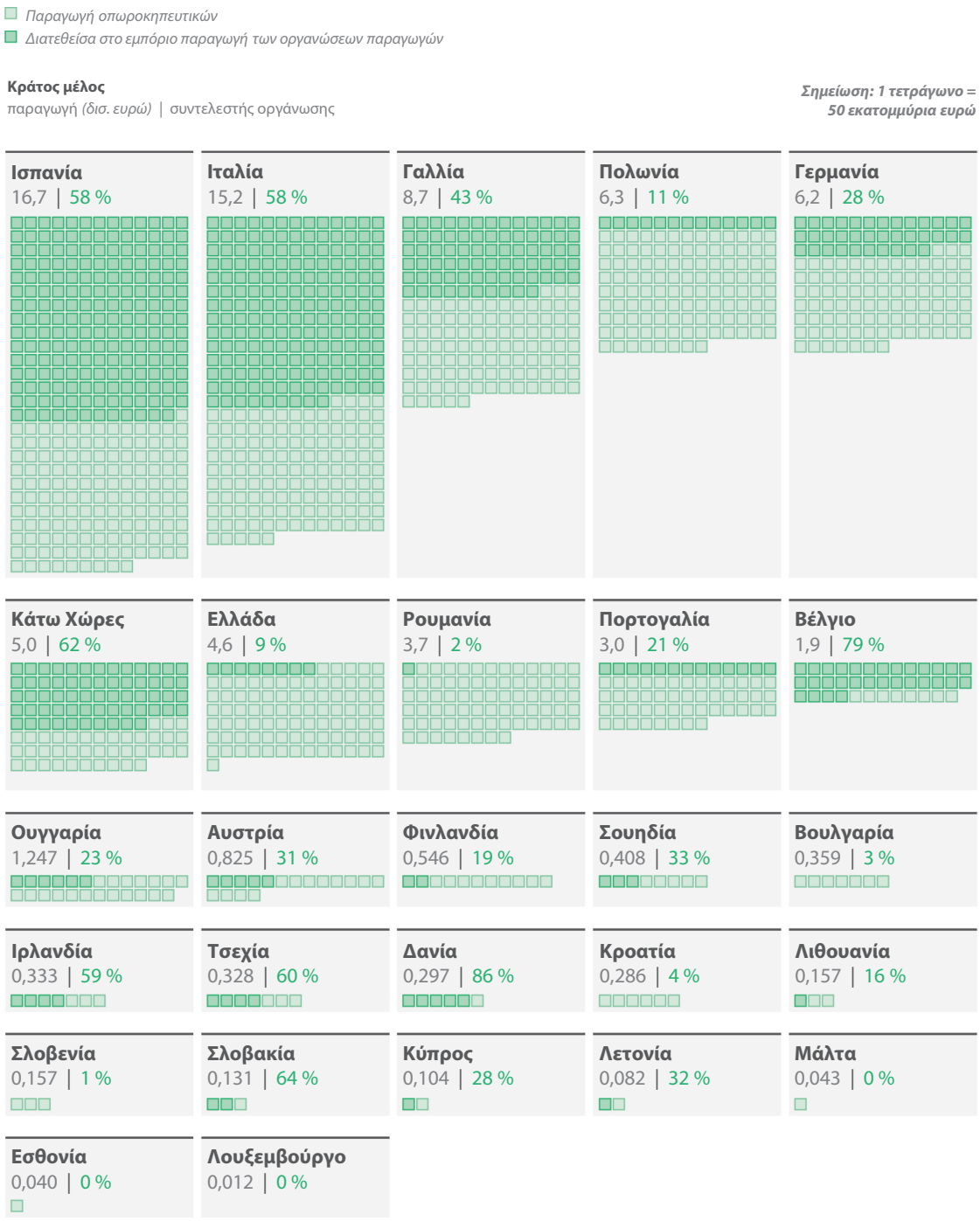


Σημ.: Λόγω της κλίμακας, η χρηματοδότηση κάτω του 1 εκατομμυρίου ευρώ δεν είναι ορατή.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

64 Η ανωτέρω άνιση απορρόφηση αντικατοπτρίζει τις σημαντικές διαφορές στον συντελεστή οργάνωσης μεταξύ των κρατών μελών (***γράφημα 11***), αλλά δείχνει επίσης ότι, ακόμη και σε χώρες όπου υπάρχουν αναγνωρισμένες οργανώσεις παραγωγών, δεν υποβάλλουν όλες επιχειρησιακά προγράμματα ζητώντας πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ. Στην Πολωνία, στις σχετικές ενέργειες προβαίνει μόνο το 8 % των αναγνωρισμένων οργανώσεων.

Γράφημα 11 | Ο συντελεστής οργάνωσης διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών



Σημ.: Αναφορικά με τη Σουηδία, καθώς δεν κοινοποιήθηκαν στοιχεία για το 2023, χρησιμοποιήθηκαν αυτά του 2022.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής του έτους 2023.

65 Από τις διαφορές στον συντελεστή οργάνωσης διαπιστώνεται η χαμηλή παραγωγή οπωροκηπευτικών σε ορισμένες χώρες. Στα κράτη μέλη στα οποία δεν υπάρχει σχεδόν καμία τέτοια παραγωγή (Λουξεμβούργο, Μάλτα) δεν υπάρχουν ούτε οργανώσεις παραγωγών. Σε χώρες με σχετικά μικρό τομέα οπωροκηπευτικών, η δημιουργία οργανώσεων παραγωγών ίσως κρίνεται λιγότερο αναγκαία, ακόμη και αν είναι διαρθρωτικά ευκολότερη λόγω του μικρού αριθμού παραγωγών. Ωστόσο, αυτό δεν δικαιολογεί όλες τις διαφορές που έχουν παρατηρηθεί: οι τομείς των οπωροκηπευτικών στην Τσεχία, τη Δανία και την Κροατία είναι παρόμοιου μεγέθους, αλλά οι συντελεστές οργάνωσής τους είναι πολύ διαφορετικοί. Το ίδιο ισχύει για την Πολωνία, τη Γερμανία και την Ελλάδα. Αυτό υποδηλώνει ότι υπάρχουν και άλλοι παράγοντες, αν και δεν έχει πραγματοποιηθεί συστηματική μελέτη των βαθύτερων αιτίων.

66 Ορισμένοι λόγοι έχουν πολιτιστικό ή ιστορικό υπόβαθρο. Στη Γαλλία, οι συνεταιριστικές δομές (οι οποίες ξεκίνησαν στις αρχές του 20ού αιώνα και είναι προγενέστερες των οργανώσεων παραγωγών) αποτελούν κοινή μορφή οργάνωσης στον γεωργικό τομέα. Από τις 14 οργανώσεις που εξετάσαμε στη Γαλλία, οι 9 υπήρχαν πριν από το 1996 και στη συνέχεια αναγνωρίστηκαν ως οργανώσεις παραγωγών. Η περιφέρεια της Βρετάνης (***πλαίσιο 4***) αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της εξέλιξης από συνεταιρισμό σε οργάνωση παραγωγών. Επίσης, συνεταιρισμοί υπήρχαν πριν από το 1996 σε διάφορες περιοχές της Ισπανίας και της Ιταλίας.

Πλαίσιο 4

Βρετάνη: επιτυχία που βασίζεται σε ιστορικό συνεργασίας

Η Βρετάνη διαθέτει ιδιαίτερα οργανωμένο τομέα οπωροκηπευτικών, όπου σχεδόν το 80 % των παραγωγών ανήκουν σε οργάνωση παραγωγών. Η εν λόγω δομή έχει ιστορικές ρίζες που χρονολογούνται εδώ και πάνω από έναν αιώνα για ορισμένες οργανώσεις, αν και η πραγματική δυναμική ξεκίνησε τη δεκαετία του 1960. Κατά τη διάρκεια μιας γεωργικής κρίσης που χαρακτηρίστηκε από την κατάρρευση των τιμών της αγκινάρας, 4 500 καλλιεργητές σχημάτισαν μια συνεταιριστική δομή το 1962 και συμφώνησαν να πωλούν συλλογικά την παραγωγή τους, μέσω ενός συστήματος αντίστροφων δημοπρασιών ολλανδικού τύπου. Το εν λόγω σύστημα παρείχε στους παραγωγούς μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύ, καθώς ήταν σε θέση να συγκεντρώνουν την προσφορά και να αποσύρουν τα προϊόντα τους, εάν οι προσφερόμενες τιμές ήταν υπερβολικά χαμηλές.





Πηγή: ΕΕΣ.

Τις δεκαετίες του 1970 και του 1980, οι διάφορες ενώσεις παραγωγών ενοποιήθηκαν περαιτέρω. Οι δύο μεγαλύτεροι όμιλοι στην περιοχή ανέπτυξαν τα δικά τους εμπορικά σήματα, τα οποία αναγνωρίζονται πλέον από τους καταναλωτές σε ολόκληρη τη Γαλλία.

Όταν τέθηκε σε ισχύ ο κανονισμός της ΕΕ για τις οργανώσεις παραγωγών το 1996, οι παραγωγοί της Βρετάνης είχαν ήδη 30ετή πείρα συνεργασίας σε παρόμοιες δομές, οπότε ήταν σε θέση να αξιοποιήσουν γρήγορα αυτές τις νέες ευκαιρίες και ήταν μεταξύ των πρώτων οργανώσεων που αναγνωρίστηκαν: 8 από τις σημερινές 10 οργανώσεις (εξαιρουμένων των παραγωγών μηλίτη) στην περιοχή αναγνωρίστηκαν το 1996 ή το 1997.

67 Στην Πολωνία, η κληρονομιά της κομμουνιστικής περιόδου, σε συνδυασμό με παράγοντες που είχαν να κάνουν με την οικονομία και τη φήμη, έχουν συμβάλει στη μη ελκυστικότητα των οργανώσεων παραγωγών. Μεταξύ 2010 και 2015, η Πολωνία έλαβε 1,1 δισεκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο προηγούμενου προγράμματος της ΕΕ που είχε σχεδιαστεί για να βοηθήσει τους παραγωγούς να συγκεντρωθούν σε ομάδες και να αναγνωριστούν ως οργανώσεις παραγωγών. Παρά τα σημαντικά ποσά (η Πολωνία έλαβε σχεδόν το 90 % της συνολικής διαθέσιμης ενίσχυσης), δεν προέκυψε βιώσιμη οργάνωση στον τομέα των οπωροκηπευτικών, καθώς πολλές ομάδες που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο του υπό εξέταση καθεστώτος αργότερα έπαυσαν να υφίστανται ή σταμάτησαν να υποβάλλουν επιχειρησιακά προγράμματα. Επίσης, στο πλαίσιο αυτού του καθεστώτος ενισχύσεων εμφανίστηκαν έντονα φαινόμενα απάτης, γεγονός που οδήγησε σε σημαντικές δημοσιονομικές διορθώσεις για τη χώρα. Αυτό έβλαψε τη φήμη των οργανώσεων παραγωγών και, μέχρι τη διετία 2024-2025, οι αρχές αναγκάστηκαν να επικεντρωθούν στον περιορισμό του κινδύνου απάτης, αντί να ενθαρρύνουν τις οργανώσεις να υποβάλουν επιχειρησιακά προγράμματα.

68 Επίσης, παρατηρήσαμε διαφορές στην υλοποίηση της πολιτικής από τα κράτη μέλη. Στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, οι εν λόγω διαφορές αφορούσαν τόσο την προσέγγιση που υιοθέτησαν οι εθνικές αρχές όσο και τους κανόνες που εφαρμόζονταν και όχι απλώς την ανάγκη προσαρμογής της στήριξης στις εθνικές ανάγκες.

69 Στην Ισπανία και τη Γαλλία, οι αρχές είναι πολύ προδραστικές στις σχέσεις τους με τις οργανώσεις, καθώς διοργανώνουν ενημερωτικές συναντήσεις, παρέχουν συμβουλές σε τακτική βάση και σχολιάζουν τον σχεδιασμό των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Στα εν λόγω κράτη μέλη, καθώς και στην Ιταλία, οι κατάλογοι των επιλέξιμων δράσεων είναι εκτενείς και επανεξετάζονται τακτικά, ώστε να αντικατοπτρίζουν τις παρατηρήσεις που λαμβάνονται από τις οργανώσεις. Αντιθέτως, ο κατάλογος των επιλέξιμων δράσεων στην Πολωνία ήταν πολύ μικρότερος και οι παραγωγοί με τους οποίους συνομιλήσαμε διαμαρτυρήθηκαν ότι οι παρατηρήσεις τους δεν λαμβάνονταν πάντοτε υπόψη. Επίσης, εντοπίσαμε μία περίπτωση κανονιστικού υπερθεματισμού, όπου, στη στρατηγική τους για την περίοδο 2010-2017, οι πολωνικές αρχές απαιτούσαν οι περιβαλλοντικές δράσεις να καλύπτουν πάνω από το 50 % των μελών μιας οργάνωσης παραγωγών για να είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση, Τέτοιες αυστηρές απαιτήσεις δεν υπήρχαν στα άλλα κράτη μέλη του δείγματος. Οι εν λόγω διαφορές σημαίνουν ότι, για την ίδια δράση, οι καλυπτόμενες δαπάνες διαφέρουν (***πλαίσιο 5***), δημιουργώντας άνισους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των παραγωγών, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο δραστηριοποιούνται.

Πλαίσιο 5

Ίδια προϊόντα, διαφορετικές επιλέξιμες δαπάνες

Σε τρία από τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, ελέγξαμε οργανώσεις που παράγουν τομάτες σε θερμοκήπια. Όλες χρησιμοποιούν τη μέθοδο της ολοκληρωμένης παραγωγής (***πλαίσιο 3***), αλλά οι σχετικές επιλέξιμες δαπάνες ήταν διαφορετικές.

Στην Ισπανία, η ολοκληρωμένη παραγωγή χρηματοδοτείται με κατ' αποκοπή ποσό ανά εκτάριο για τα θερμοκήπια.

Στη Γαλλία, καταβάλλεται ως κατ' αποκοπή ποσό ανά εκτάριο για τους οπωρώνες. Για τα θερμοκήπια, επιλέξιμες είναι οι δαπάνες που αφορούν τη χρήση οποιουδήποτε είδους ωφέλιμου εντόμου (επικονιαστές και έντομα για την καταπολέμηση επιβλαβών οργανισμών).

Στην Πολωνία, το κόστος αγοράς εντόμων για την καταπολέμηση επιβλαβών οργανισμών είναι επιλέξιμο για χρηματοδότηση. Οι μόνοι επικονιαστές που είναι επιλέξιμοι στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων είναι ορισμένα είδη μελισσών που χρησιμοποιούνται μόνο σε οπωρώνες και όχι σε θερμοκήπια.

Οι εν λόγω διαφορές αντικατοπτρίζουν τις διοικητικές επιλογές – η χρήση κατ' αποκοπή ποσών απλουστεύει τόσο την αίτηση ενίσχυσης όσο και τους ελέγχους – αλλά και τις διαφορετικές πολιτικές όσον αφορά την σφαιρικότητα των χρηματοδοτούμενων δράσεων, στην προκειμένη περίπτωση την επιλεξιμότητα των επικονιαστών σε θερμοκήπια.

70 Οι προαναφερόμενες διαφορές στην προσέγγιση και στους κανόνες μπορούν να αποθαρρύνουν τους παραγωγούς από τη συμμετοχή σε οργανώσεις ή να αποτρέψουν τις αναγνωρισμένες οργανώσεις από την υποβολή επιχειρησιακού προγράμματος. Οι οργανώσεις παραγωγών και οι εθνικές αρχές γνωρίζουν ότι η υλοποίηση διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Ωστόσο, θεώρησαν ότι δεν είχαν τις κατάλληλες ευκαιρίες για να ανταλλάξουν πληροφορίες και να συζητήσουν (σε τεχνικό επίπεδο) σχετικά με την υλοποίηση της πολιτικής τους.

Η Επιτροπή έχει εντοπίσει τις προκλήσεις του τομέα, αλλά δεν έχει προτείνει αποτελεσματικές λύσεις

71 Η πολιτική της ΕΕ για τις οργανώσεις παραγωγών παραμένει σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητη από το 1996 (***παράρτημα III***), ενώ τα τοπία της γεωργίας και της αγοράς έχουν αλλάξει σημαντικά. Εξετάσαμε το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τις οργανώσεις παραγωγών και τις μελέτες που δημοσίευσε η Επιτροπή και, βάσει αυτών, μπορέσαμε να εκτιμήσουμε τον βαθμό στον οποίο οι δράσεις της Επιτροπής ανταποκρίνονται στις βασικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι παραγωγοί οπωροκηπευτικών.

Δεν υπάρχει σαφής στόχος για την οργάνωση του τομέα

72 Στο τελευταίο έγγραφο εργασίας[6] της σχετικά με τη θέση των γεωργών στην αλυσίδα εφοδιασμού τροφίμων, η Επιτροπή τόνισε εκ νέου τον καίριο ρόλο που διαδραματίζουν οι οργανώσεις παραγωγών στην αύξηση της διαπραγματευτικής ισχύος των παραγωγών και, εν τέλει, του εισοδήματός τους. Επίσης, επανέλαβε πορίσματα από μελέτες[7] όπου τονίζεται ότι οι μικρότερες οργανώσεις παραγωγών συχνά δυσκολεύονται στις εμπορικές διαπραγματεύσεις.

73 Η Επιτροπή θεωρεί ότι κατά κανόνα ο ρόλος της είναι να προωθεί τις οργανώσεις παραγωγών, αλλά τονίζει ότι:

- οι παραγωγοί εξακολουθούν να αποφασίζουν αν θα δημιουργήσουν ή όχι μια οργάνωση,
- τα κράτη μέλη είναι τα πλέον κατάλληλα για να αντιμετωπίζουν τις ανάγκες τους,
- ο τρόπος συγκέντρωσης της παραγωγής αντικατοπτρίζει τις τοπικές συνθήκες.

---

[6] SWD(2025) 260.

[7] Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, EY και Arcadia International E.E.I.G, *Study of the best ways for producer organisations to be formation, carry out their activities and be support*, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019.

74 Η νομοθεσία δεν καθορίζει τιμή-στόχο για τον συντελεστή οργάνωσης, μολονότι ορίζει ως «ιδιαίτερα χαμηλό» έναν συντελεστή κάτω του 20 % και τον χρησιμοποιεί ως κατώφλι για τη χορήγηση υψηλότερης συγχρηματοδότησης. Δεν υπάρχει καμία ένδειξη όσον αφορά τον τρόπο συγκέντρωσης της παραγωγής, ήτοι σε πολλές μικρότερες οργανώσεις ή σε λίγες μεγαλύτερες. Μολονότι ένας ενωσιακός συντελεστής ή ένα ενωσιακό μοντέλο οργάνωσης ενδεχομένως να μην είναι κατάλληλος λόγω της ποικιλομορφίας των εθνικών γεωργικών συστημάτων, εάν υπήρχαν εθνικοί στόχοι που θα είχαν συμφωνηθεί με τα κράτη μέλη, ο προσανατολισμός της πολιτικής θα ήταν σαφέστερος και παράλληλα θα γινόταν σεβαστός ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των κρατών μελών.

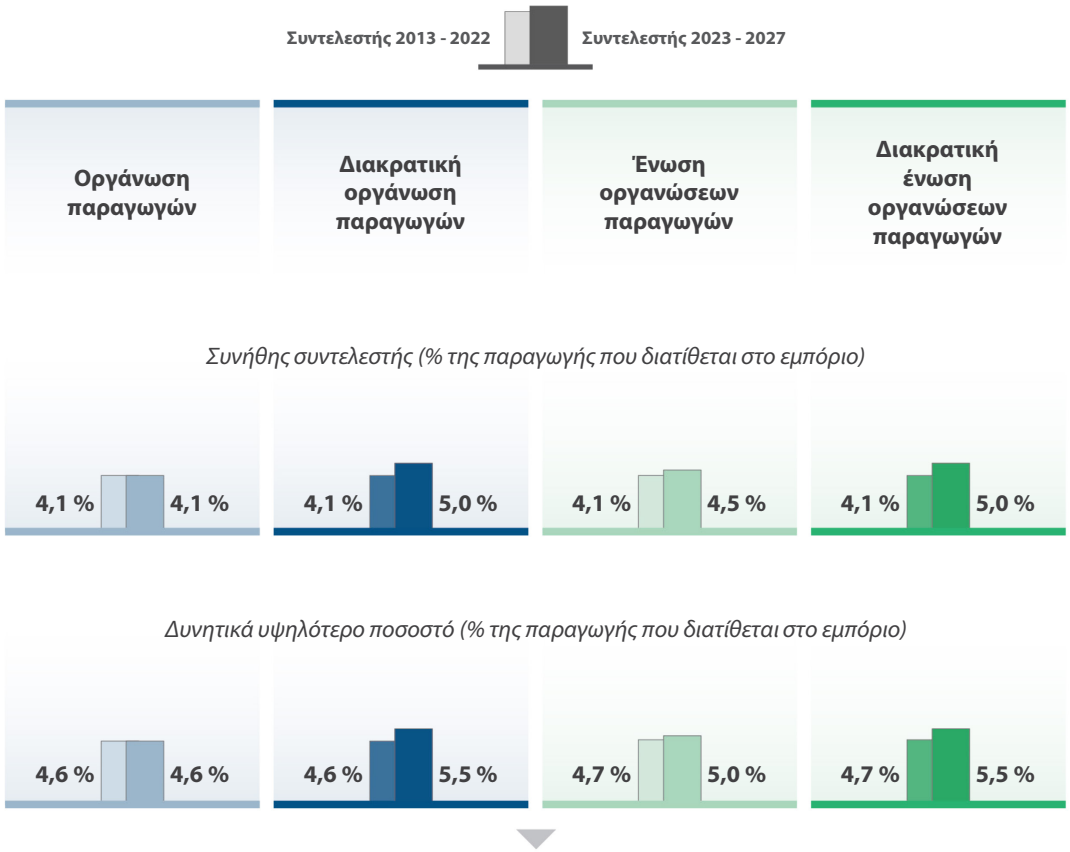
Η Επιτροπή δεν έχει προτείνει μέτρα για την τόνωση της ελκυστικότητας των οργανώσεων παραγωγών

75 Η Επιτροπή έχει εντοπίσει εδώ και καιρό γενικούς λόγους για τη μη ελκυστικότητα των οργανώσεων παραγωγών. Μεταξύ των λόγων αυτών αναφέρονται:

- ο φόβος των παραγωγών ότι θα χάσουν την επιχειρηματική τους ελευθερία,
- η έλλειψη εμπιστοσύνης στους συλλογικούς οργανισμούς (ιδίως στα κράτη μέλη στα οποία υπήρχε υποχρεωτική συλλογική οργάνωση),
- η έλλειψη πληροφόρησης σχετικά με τα οφέλη των οργανώσεων παραγωγών και η έλλειψη πολιτικής και επαρκούς τεχνικής υποστήριξης από τις εθνικές αρχές,
- ο προβληματισμός σχετικά με τις διοικητικές δαπάνες για τη σύσταση και τη λειτουργία μιας οργάνωσης παραγωγών.

76 Ωστόσο, κανένας από τους αυτούς τους λόγους δεν αντιμετωπίστηκε από τις αλλαγές που έγιναν στο νομοθετικό πλαίσιο: οι αλλαγές ήταν ελάχιστες (***παράρτημα III***) και οι συστάσεις που έγιναν στα κράτη μέλη παραμένουν γενικές. Κατά την τελευταία αναθεώρηση της ΚΓΠ το 2021 αναδιοργανώθηκαν και διευρύνθηκαν ελαφρώς οι στόχοι που πρέπει να επιδιώκουν οι οργανώσεις παραγωγών στα επιχειρησιακά τους προγράμματα και αναθεωρήθηκαν τα ανώτατα όρια ενίσχυσης για τις ενώσεις και τις διακρατικές οργανώσεις (***γράφημα 12***). Ωστόσο, δεν συμπεριλήφθηκαν διατάξεις για να αντιμετωπιστεί η συνεχιζόμενη οικονομική αδυναμία των περισσότερων οργανώσεων παραγωγών (***γράφημα 8***). Η δέσμη μέτρων απλούστευσης που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2025 δεν επέφερε ουσιαστική τροποποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας.

Γράφημα 12 | Διαρκώς εντεινόμενη πολυπλοκότητα των κανόνων της ΕΕ – υπολογισμός των ανώτατων ορίων της ενίσχυσης



Προϋπόθεση για υψηλότερο συντελεστή:

Το ποσό που υπερβαίνει το **0,5 % της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο** πρέπει να χρησιμοποιείται αποκλειστικά για:

2013 - 2022

- Μέτρα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων

2023 - 2027

- Μέτρα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων
- Προώθηση της κατανάλωσης οπωροκηπευτικών
- Δράσεις που συνδέονται με την έρευνα, το περιβάλλον και τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής (πάνω από το υποχρεωτικό ελάχιστο όριο)

Πηγή: ΕΕΣ.

77 Στην τελευταία νομοθετική πρόταση της Επιτροπής όσον αφορά τη θέση των γεωργών στην αλυσίδα εφοδιασμού υιοθετούνται νέες απαιτήσεις για τις συμβατικές σχέσεις και υψηλότερο ποσοστό συγχρηματοδότησης για τους γεωργούς νεαρής ηλικίας και τους νέους γεωργούς στις οργανώσεις παραγωγών. Μολονότι οι διατάξεις για τους γεωργούς νεαρής ηλικίας και τους νέους γεωργούς είναι θετικές, θεωρούμε ότι, συνολικά, τα εν λόγω μέτρα είναι απίθανο να βελτιώσουν σημαντικά την ελκυστικότητα της συμμετοχής σε οργάνωση παραγωγών.

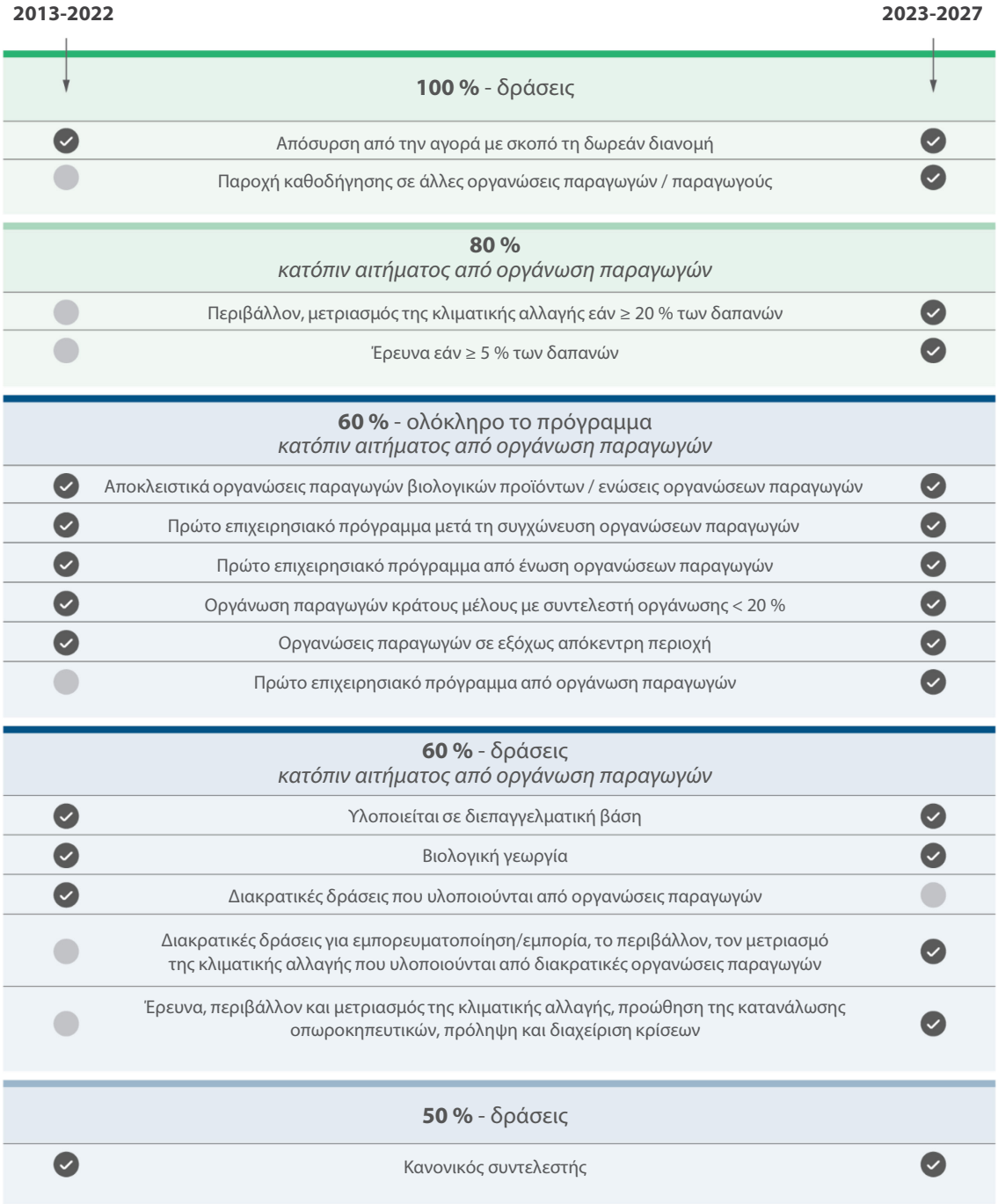
78 Οι κύριοι στόχοι της Επιτροπής για τις οργανώσεις παραγωγών παραμένουν η ενίσχυση του ρόλου τους και η παροχή κινήτρων στους γεωργούς για να ενταχθούν σε αυτές. Δεν υπάρχει σαφής ένδειξη σχετικά με το ποιες είναι οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν για να επιτευχθούν οι εν λόγω στόχοι, αν θα πρέπει να είναι οι ίδιες σε όλα τα κράτη μέλη ή πώς θα μπορούσε να μετρηθεί η επιτυχία τους. Οι τρέχοντες δείκτες (συντελεστής οργάνωσης, συμμετοχή σε οργανώσεις παραγωγών) είναι υπερβολικά γενικοί για να μετρηθεί ο αντίκτυπος της στήριξης της ΕΕ. Επιπλέον, παρατηρήσαμε ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να εγγυηθεί την αξιοπιστία των δεδομένων που διαβιβάζουν τα κράτη μέλη, γεγονός που περιορίζει περαιτέρω τη χρησιμότητα των δεικτών.

Επακόλουθο των νομοθετικών αλλαγών ήταν να αυξηθεί η πολυπλοκότητα των κανόνων χρηματοδότησης

79 Η πολυπλοκότητα των κανόνων της ΕΕ και ο διοικητικός φόρτος της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων αναφέρονται συχνά ως λόγοι για την έλλειψη ελκυστικότητας των οργανώσεων παραγωγών. Αναλύοντας τον κανονισμό του 2021, διαπιστώσαμε αρκετές αλλαγές που επέτειναν την πολυπλοκότητα των προηγούμενων ρυθμίσεων. Στις αλλαγές συμπεριλαμβάνεται η υιοθέτηση νέων υψηλότερων ποσοστών συγχρηματοδότησης για ορισμένες δράσεις, που συνδυάζονται με περιορισμούς στο επίπεδο των δαπανών (***γράφημα 13***).

Γράφημα 13 | Τα ποσοστά συγχρηματοδότησης γίνονται όλο και πιο περίπλοκα

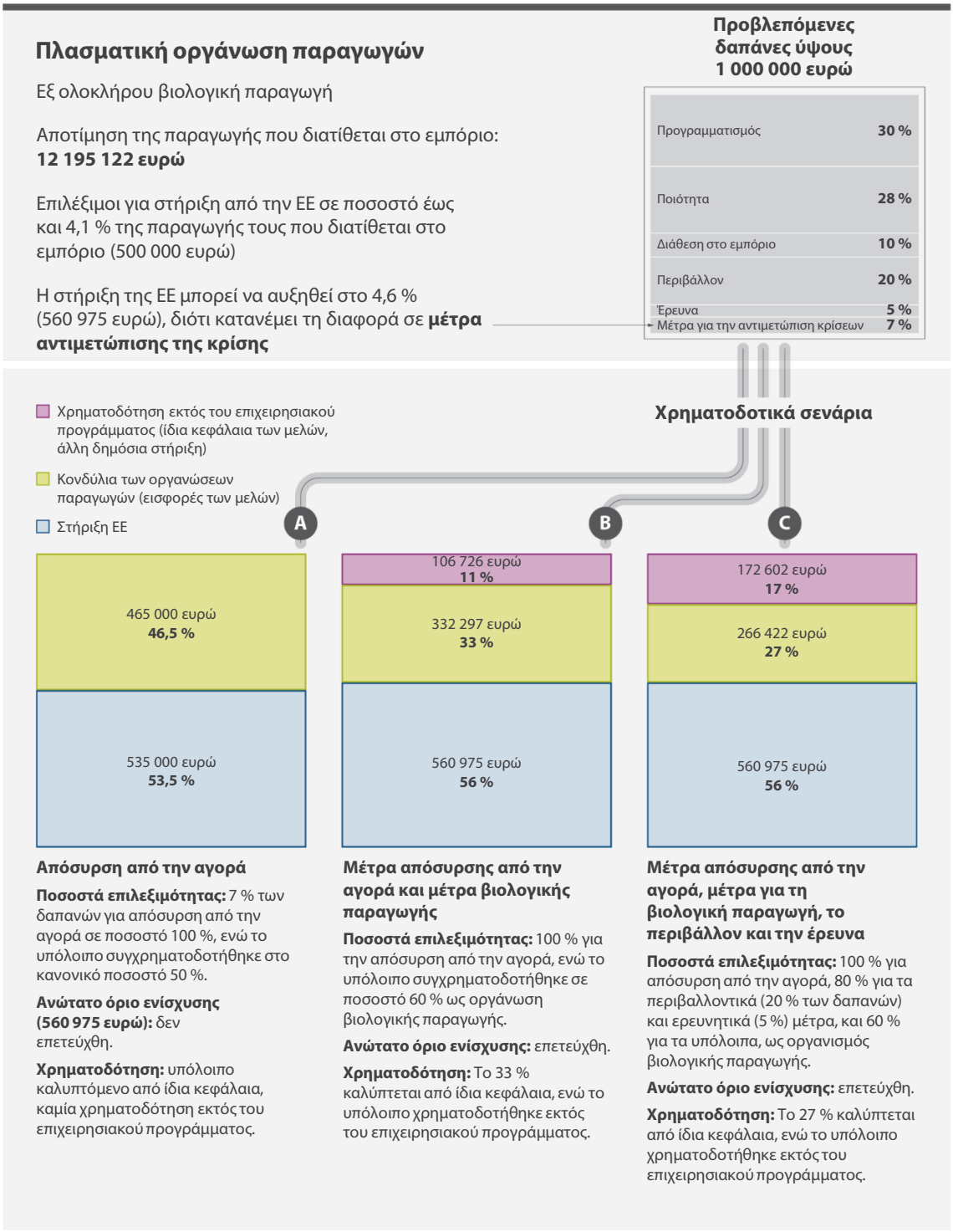
✓ *Η δράση περιλαμβάνεται*
○ *Η δράση δεν περιλαμβάνεται*



Πηγή: ΕΕΣ.

80 Ο σχεδιασμός επιχειρησιακών προγραμμάτων που βελτιστοποιούν τα διάφορα ποσοστά συγχρηματοδότησης και τους περιορισμούς των ανώτατων ορίων (***γράφημα 12***) αποτελεί πολύπλοκο εγχείρημα, ιδίως για τις μικρότερες οργανώσεις (***γράφημα 14***). Οι οργανώσεις με τις οποίες συνομιλήσαμε, έκριναν ότι το ποσοστό του 80 % που θεσπίστηκε στο πλαίσιο της νέας ΚΓΠ είτε είναι δύσκολο να αξιοποιηθεί λόγω της επιβολής ανώτατου ορίου στις ενισχύσεις της ΕΕ είτε είναι περισσότερο χρηματοοικονομικός κίνδυνος παρά ευκαιρία. Το ποσοστό 80 % εφαρμόζεται ετησίως σε δράσεις για το περιβάλλον ή την έρευνα, όταν οι προγραμματισμένες δαπάνες υπερβαίνουν σημαντικά το απαιτούμενο ελάχιστο όριο κατά τη διάρκεια του προγράμματος. Ωστόσο, εάν μια οργάνωση διεκδικεί ποσοστό 80 % καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος, αλλά δεν πληροί τα κατώτατα όρια δαπανών για ολόκληρη την περίοδο (δηλαδή 20 % για την περιβαλλοντική δράση και 5 % για την έρευνα), καλείται να επιστρέψει το ποσό που αφορά το πρόσθετο ποσοστό συγχρηματοδότησης 20 % (80 %-60 %) για ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού. Αυτή η επιστροφή της ενίσχυσης θα μπορούσε να έχει σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις.

Γράφημα 14 | Μόλις καλυφθεί το ανώτατο όριο της ενίσχυσης, τα υψηλότερα ποσοστά συγχρηματοδότησης δεν μεταφράζονται πλέον σε μεγαλύτερη στήριξη από την ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

Προστέθηκαν περιορισμοί χωρίς ανάλυση των ισχυουσών πρακτικών

81 Η αναθεωρημένη ΚΓΠ του 2021 εισήγαγε ελάχιστες απαιτήσεις δαπανών για τις ερευνητικές δράσεις και αύξησε τις αντίστοιχες για τις περιβαλλοντικές. Αυτές οι ελάχιστες απαιτήσεις καθορίστηκαν χωρίς να ληφθούν υπόψη οι πιθανές επιπτώσεις τους στις οργανώσεις παραγωγών. Επιλέξιμες περιβαλλοντικές δράσεις στα επιχειρησιακά προγράμματα είναι εκείνες που υπερβαίνουν τις υποχρεωτικές νομικές απαιτήσεις. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2013-2022, οι οργανώσεις παραγωγών κλήθηκαν να υλοποιήσουν περιβαλλοντικές δράσεις, με λίγους περιορισμούς: μπορούσαν είτε να υλοποιήσουν δύο περιβαλλοντικές δράσεις είτε να κατανείμουν σε αυτές το 10 % των δαπανών του προγράμματός τους. Σε επίπεδο ΕΕ, κατά μέσο όρο, το 16 % των επιχειρησιακών προγραμμάτων προοριζόταν για περιβαλλοντικές δράσεις κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου (κατά μέσο όρο 273 εκατομμύρια ευρώ ετησίως).

82 Η αναθεώρηση του 2021 κατάφερε δύο πράγματα: παρείχε κίνητρα για την υλοποίηση περιβαλλοντικών δράσεων (με δυνητικά υψηλότερο ποσοστό συγχρηματοδότησης) και εισήγαγε περιορισμούς στην υλοποίησή τους ορίζοντας ένα ελάχιστο τριών δράσεων που να αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 15 % του επιχειρησιακού προγράμματος. Οι εν λόγω περιορισμοί δεν αντικατόπτριζαν τις διαφορετικές συνθήκες που ισχύουν στην πράξη. Παραδείγματος χάριν, οι περιβαλλοντικές δράσεις για τη διατήρηση των υδάτινων πόρων είναι ευκολότερο να υλοποιηθούν σε θερμοκήπια κλειστού κυκλώματος από ό,τι σε ανοικτούς αγρούς, όπου οι ανάγκες άρδευσης εξαρτώνται από τις καιρικές συνθήκες και διαφέρουν ανάλογα με την αμειψισπορά.

83 Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι δεν υπήρχαν σχεδόν καθόλου ερευνητικές δαπάνες στα επιχειρησιακά προγράμματα 2013-2022 και κατά συνέπεια, μετά από συζητήσεις με τις εθνικές αρχές, εισήγαγε την υποχρέωση το 2 % των επιχειρησιακών προγραμμάτων να δαπανάται σε ερευνητικές δράσεις. Η Επιτροπή δεν θεώρησε απαραίτητη περαιτέρω μελέτη των πραγματικών ερευνητικών πρακτικών των οργανώσεων παραγωγών.

84 Οι οργανώσεις που επισκεφθήκαμε στη Γαλλία και την Ιταλία εξήγησαν ότι από χρόνια χρηματοδοτούσαν τις ερευνητικές δραστηριότητες εκτός των επιχειρησιακών προγραμμάτων, χρησιμοποιώντας εθνικά ή ενωσιακά ερευνητικά προγράμματα, τα οποία ενίοτε είχαν υψηλότερο ποσοστό συγχρηματοδότησης. Προκειμένου να συμμορφωθούν με την υποχρέωση του 2 %, αναδιοργάνωσαν επί της ουσίας τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτούσαν τις ερευνητικές τους δράσεις, με μικρό αντίκτυπο στις συνολικές δαπάνες τους για την έρευνα. Στην Ισπανία, η εν λόγω υποχρέωση ώθησε τις οργανώσεις που επισκεφθήκαμε να αναπτύξουν εταιρικές σχέσεις με ερευνητικά κέντρα, ενίοτε μέσω ενώσεων οργανώσεων παραγωγών. Στην Πολωνία, οι οργανώσεις ανέφεραν ότι ανέμεναν να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στην εκπλήρωση της εν λόγω απαίτησης, δεδομένου ότι δεν είχαν συνάψει εταιρικές σχέσεις με ερευνητικά κέντρα.

85 Επιπλέον, το 2 % του επιχειρησιακού προγράμματος μπορεί να αντιστοιχεί σε σημαντικό ποσό στην περίπτωση μιας μεγάλης οργάνωσης ή σε πολύ χαμηλό στην περίπτωση μιας μικρότερης. Στα κράτη μέλη στα οποία δεν υπάρχουν ενώσεις και υπάρχουν ελάχιστες ενεργές οργανώσεις, όπως η Πολωνία, τα ποσά που προορίζονται για την έρευνα είναι απίθανο να επαρκούν για τη χρηματοδότηση σημαντικών ερευνητικών δράσεων. Σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ορισμένες οργανώσεις απλώς θα αναδιοργανώσουν τις δαπάνες τους αντί να τις αυξήσουν, ο αντίκτυπος των εν λόγω υποχρεωτικών δαπανών στην έρευνα αναμένεται να είναι μικρός.

86 Η εισαγωγή υποχρεωτικών δαπανών, όπως για το περιβάλλον και την έρευνα, συνιστά εξαίρεση από τη λογική στην οποία βασίζεται η ενωσιακή στήριξη προς τις οργανώσεις παραγωγών. Οι υποχρεωτικές δαπάνες περιορίζουν την ικανότητα των οργανώσεων να αναπτύσσουν τη στρατηγική τους, περιπλέκουν τον σχεδιασμό των επιχειρησιακών προγραμμάτων τους και εισάγουν απαιτήσεις με βάση τις εισροές (δαπάνες) σε μια πολιτική προσανατολισμένη στα αποτελέσματα.

87 Στην πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την ΚΓΠ για την περίοδο 2028-2034 αντιμετωπίζονται ορισμένα από τα ζητήματα που επισημάνθηκαν ανωτέρω. Προτείνεται η κατάργηση των ελάχιστων απαιτήσεων δαπανών που θεσπίστηκαν το 2021. Ωστόσο, προτείνονται και νέες παράμετροι, που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε περαιτέρω διαφορές στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τη στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών. Στην πρόταση προβλέπεται υποχρεωτική ελάχιστη εθνική συνεισφορά σε ποσοστό 30 %, η οποία δεν υπήρχε προηγουμένως, και τρία ανώτατα ποσοστά συγχρηματοδότησης: 75 % (αντί του ισχύοντος κανονικού συντελεστή 50 %), 95 % (για την ανανέωση των γενεών, την έρευνα και την καινοτομία, τη διαχείριση κινδύνων, το περιβάλλον και το κλίμα) και 100 % (μη συγκομιδή και απόσυρση από την αγορά).

88 Τα προτεινόμενα ποσοστά συγχρηματοδότησης είναι σε σημαντικό βαθμό υψηλότερα από τα ισχύοντα, γεγονός που ενδέχεται να καταστήσει ελκυστικότερη τη συμμετοχή, αν και εξακολουθεί να ισχύει η επιβολή ανώτατου ορίου ενίσχυσης. Ωστόσο, πρόκειται για ανώτατα ποσοστά καθοριζόμενα από τα κράτη μέλη, χωρίς καμία ένδειξη για το ποια μπορεί να είναι η ελάχιστη στήριξη της ΕΕ, ούτε για τον τρόπο με τον οποίο αυτή θα καθοριστεί. Θα μπορούσε έτσι να προκύψει μια κατάσταση στην οποία οι ίδιοι στόχοι και οι ίδιες δράσεις θα έχουν πολύ διαφορετικά ποσοστά συγχρηματοδότησης στα διάφορα κράτη μέλη, κάτι που θα επέτεινε περαιτέρω τις ανισότητες μεταξύ των οργανώσεων παραγωγών, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένες. Στη γνώμη μας σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής έχουμε ήδη επισημάνει τον κίνδυνο να δημιουργηθούν «άνισοι όροι ανταγωνισμού για τους γεωργούς».

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει η Joëlle Elvinger, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 1ης Ιουλίου 2026.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

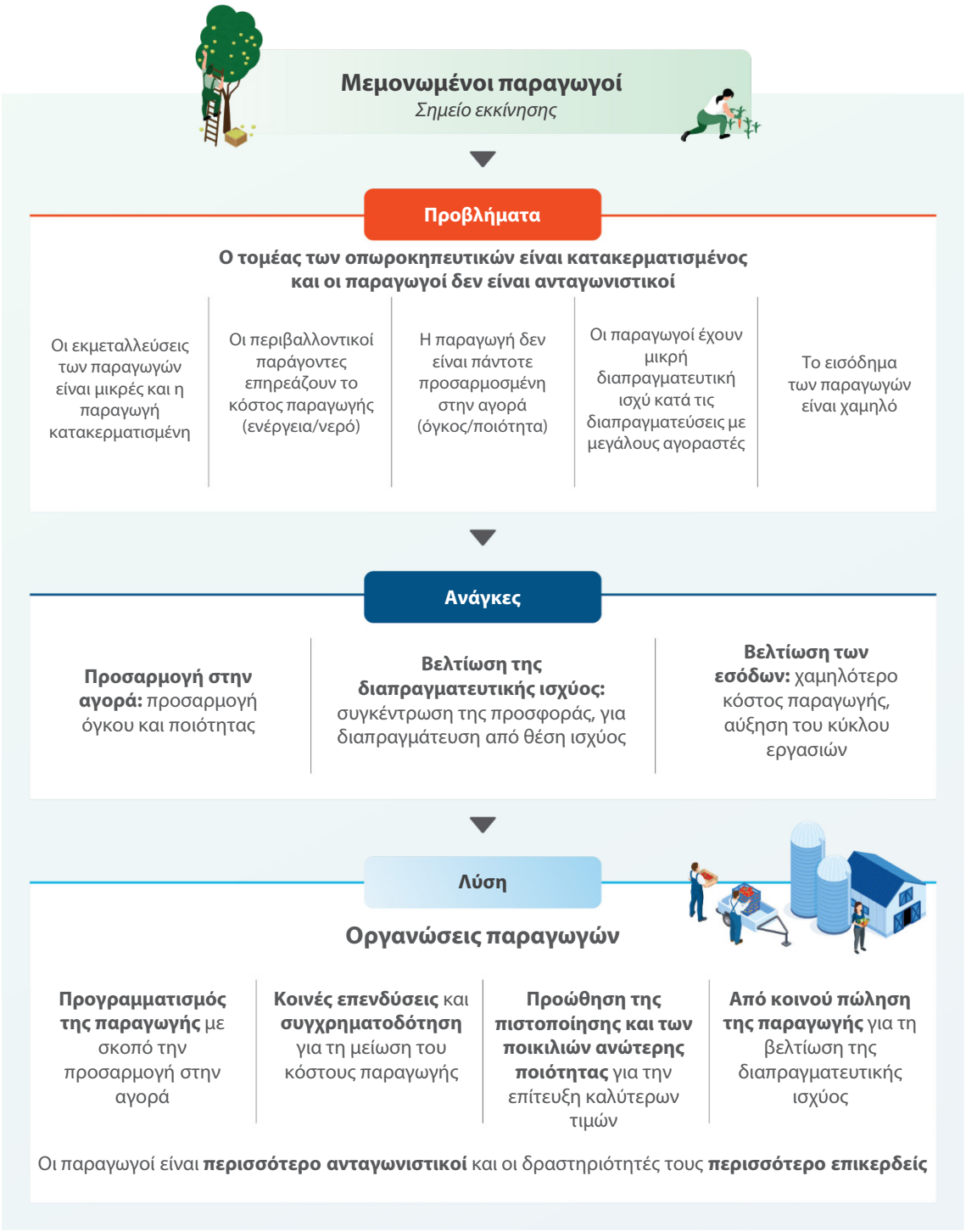
Παράρτημα Ι – Σχετικά με τον έλεγχο

Ένας κατακερματισμένος τομέας στην ενοποίηση του οποίου αποσκοπεί η στήριξη της ΕΕ

01 Με περίπου 2 εκατομμύρια εκμεταλλεύσεις που αντιστοιχούν κατά μέσο όρο σε 2,4 εκτάρια η καθεμία[1], η παραγωγή οπωροκηπευτικών της ΕΕ είναι μικρής κλίμακας και κατακερματισμένη. Στον τομέα εφαρμόζονται διάφορες μέθοδοι παραγωγής (οπωρώνες, θερμοκήπια, υπαίθριοι αγροί), καθεμία με τους δικούς της περιορισμούς. Τα νωπά προϊόντα είναι εποχικά και ευαλλοίωτα, γεγονός που επιτείνει την ανισορροπία στις εμπορικές διαπραγματεύσεις και θέτει τους παραγωγούς σε δομικά μειονεκτική θέση. Οι ομάδες παραγωγών έχουν αναδειχθεί ως απάντηση στη διαρκώς αυξανόμενη συγκέντρωση στον τομέα του λιανικού εμπορίου. Το 1996, η ΕΕ θέσπισε καθεστώς στήριξης με στόχο την παροχή κινήτρων για περαιτέρω συνεργασία και ομαδικό εφοδιασμό, χορηγώντας χρηματοδοτική συνδρομή σε «αναγνωρισμένες» οργανώσεις παραγωγών, με στόχο την ενίσχυση της θέσης τους στην αγορά (***γράφημα 1***).

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

Γράφημα 1 | Η λογική της πολιτικής στην οποία βασίζεται η στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών



Πηγή: ΕΕΣ.

02 Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ, τα κράτη μέλη χορηγούν αναγνώριση σε οργανώσεις οι οποίες πληρούν κριτήρια όπως ο ελάχιστος αριθμός μελών, η εσωτερική δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων και η ελάχιστη αξία της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο (αξία της κοινής παραγωγής που πωλείται στην αγορά). Με την αναγνώριση παρέχεται η δυνατότητα στις οργανώσεις παραγωγών να έχουν πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ μέσω πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων που αποσκοπούν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και στην αύξηση του εισοδήματος των μελών τους μέσω υψηλότερων και σταθερότερων τιμών. Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ υπολογίζεται ως ποσοστό επί της αξίας της παραγωγής που η οργάνωση διαθέτει στο εμπόριο, γεγονός που την καθιστά επιδότηση προσανατολισμένη στα αποτελέσματα, ένα από τα λίγα είδη ενωσιακής βοήθειας που βασίζεται στις επιδόσεις.

03 Η στήριξη παρέχεται στο πλαίσιο συγχρηματοδότησης, με επιχειρησιακά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τις εισφορές των παραγωγών και πόρους της ΕΕ. Έτσι διασφαλίζεται ότι οι οργανώσεις παραγωγών και τα μέλη τους παραμένουν υπεύθυνα για τις επενδυτικές αποφάσεις τους, ενώ παράλληλα με το πολυετές πλαίσιο ενθαρρύνεται ο στρατηγικός σχεδιασμός που ευθυγραμμίζεται με μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους.

04 Οι οργανώσεις παραγωγών που παρουσιάζουν επιχειρησιακά προγράμματα ορίζονται ως «ενεργές». Δεν υποβάλλουν όλες οι αναγνωρισμένες οργανώσεις τα εν λόγω προγράμματα, ενώ ορισμένες τηρούν το καθεστώς αναγνώρισης για να συμμετέχουν σε άλλες πολιτικές της ΕΕ ή λόγω των εμπορικών πλεονεκτημάτων του. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον αριθμό και το μέγεθος των οργανώσεων παραγωγών, καθώς και το ποσό της ενωσιακής στήριξης που λαμβάνουν (***πίνακας 1***). Περί το 75 % της ενωσιακής χρηματοδότησης συγκεντρώνεται σε τρία κράτη μέλη (Ισπανία, Ιταλία και Γαλλία) που έχουν και τον μεγαλύτερο αριθμό οργανώσεων παραγωγών.

Πίνακας 1 | Οργανώσεις παραγωγών – Βασικά στοιχεία (2022)

Κράτος μέλος	Αριθμός των οργανώσεων παραγωγών	Παραγωγή που διατίθεται στο εμπόριο από τις οργανώσεις παραγωγών (σε ευρώ)	Μέση παραγωγή που διατίθεται στο εμπόριο ανά οργάνωση (σε ευρώ)	Ποσοστό ενεργών οργανώσεων παραγωγών	Μέση στήριξη της ΕΕ ανά ενεργή οργάνωση (σε ευρώ)
Ισπανία	513	9 373 470 196	18 271 872	99 %	568 910
Ιταλία	299	8 980 714 756	30 035 835	96 %	880 560
Γαλλία	195	4 129 884 731	21 178 896	88 %	743 204
Πολωνία	163	595 377 983	3 652 626	9 %	291 545
Ελλάδα	123	356 866 806	2 901 356	74 %	110 931
Πορτογαλία	54	551 469 706	10 212 402	74 %	321 392
Ουγγαρία	51	216 180 926	4 238 842	63 %	136 972
Γερμανία	17	Δεν υπάρχουν στοιχεία	Δεν υπάρχουν στοιχεία	47 %	6 320 110
Ρουμανία	23	151 463 125	6 585 353	26 %	216 028
Τσεχία	18	188 329 412	10 462 745	100 %	297 127
Βέλγιο	14	1 449 629 612	103 544 972	93 %	4 391 343
Βουλγαρία	15	10 229 992	681 999	13 %	48 719
Κάτω Χώρες	9	2 693 516 334	299 279 593	78 %	4 056 161
Αυστρία	8	241 110 733	30 138 842	100 %	772 080
Κροατία	4	7 708 024	1 927 006	50 %	31 246
Κύπρος	6	23 367 062	3 894 510	83 %	60 135
Σλοβακία	6	86 500 775	14 416 796	100 %	495 133
Ιρλανδία	5	168 586 476	33 717 295	100 %	1 514 520
Λετονία	5	26 585 481	5 317 096	100 %	156 978
Σουηδία	3	133 067 481	44 355 827	Δεν κοινοποιήθηκαν στοιχεία	Δεν κοινοποιήθηκαν στοιχεία
Φινλανδία	4	110 457 237	27 614 309	75 %	1 242 736
Δανία	2	235 121 112	117 560 556	100 %	3 599 560
Λιθουανία	2	24 681 225	12 340 613	100 %	479 037
Σλοβενία	1	993 662	993 662	Δεν κοινοποιήθηκαν στοιχεία	Δεν κοινοποιήθηκαν στοιχεία
Εσθονία	0	—	—	0 %	—
Λουξεμβούργο	0	—	—	0 %	—
Μάλτα	0	—	—	0 %	—
Σύνολο	**1 540**	**29 755 312 847**	**19 321 632**	**41 %**	**710 114**

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ

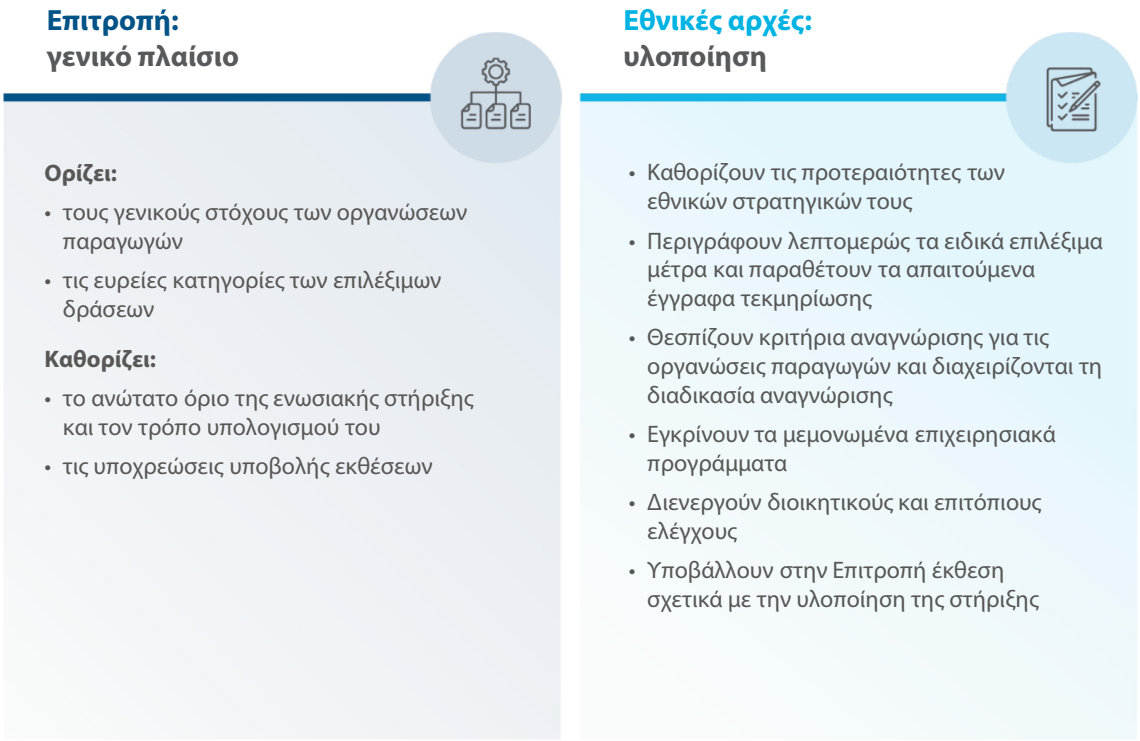
05 Ο πρώτος κανονισμός της ΕΕ για τη θέσπιση του πλαισίου στήριξης των οργανώσεων παραγωγών εκδόθηκε το 1996. Τριάντα χρόνια αργότερα, το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται η πολιτική —συγκέντρωση της προσφοράς για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης συγκέντρωσης της ζήτησης— δεν έχει αλλάξει σημαντικά. Οι βασικοί στόχοι των επιχειρησιακών προγραμμάτων παραμένουν συνεπείς: σχεδιασμός και ενίσχυση της αξίας της παραγωγής με σκοπό την κάλυψη της ζήτησης της αγοράς σε ποιότητα και ποσότητα, με παράλληλη διασφάλιση περιβαλλοντικά υπεύθυνων πρακτικών παραγωγής. Η κύρια δραστηριότητα της οργάνωσης παραγωγών εξακολουθεί να είναι η διασφάλιση της εμπορίας της παραγωγής των μελών της.

06 Το νομικό πλαίσιο επικαιροποιήθηκε με διαδοχικούς κανονισμούς: η αρχική ανάλυση των ζητημάτων που αντιμετωπίζει ο τομέας εξακολουθεί να είναι επίκαιρη και οι στόχοι πολιτικής παραμένουν οι ίδιοι, έχουν όμως αναπροσαρμοστεί τα εργαλεία υλοποίησης. Στο ***παράρτημα III*** συνοψίζονται οι κύριες αλλαγές στο νομικό πλαίσιο.

Ρόλοι και αρμοδιότητες

07 Η Επιτροπή (Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης) χαράζει το γενικό πλαίσιο για τις οργανώσεις παραγωγών και τα κράτη μέλη καθορίζουν τα κριτήρια και τις προτεραιότητες που ευθυγραμμίζονται με τους στόχους πολιτικής και τις εθνικές στρατηγικές τους. Στο ***γράφημα 2*** παρουσιάζονται λεπτομερώς οι ρόλοι της Επιτροπής και των κρατών μελών.

Γράφημα 2 | Η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές: ρόλοι και αρμοδιότητες



Πηγή: ΕΕΣ.

Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

08 Στόχος του παρόντος ελέγχου είναι να αξιολογηθεί αν η στήριξη της ΕΕ προς τις οργανώσεις παραγωγών οπωροκηπευτικών τόνωσε την ανταγωνιστικότητα των παραγωγών μελών και την ελκυστικότητα των οργανώσεων παραγωγών. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν:

- βελτιώθηκε η κερδοφορία των μελών των οργανώσεων παραγωγών·
- αυξήθηκε η διαπραγματευτική ισχύς των μελών των οργανώσεων παραγωγών·
- με τη στήριξη της ΕΕ σημειώθηκε βιώσιμη αύξηση του συντελεστή οργάνωσης·
- οι αποφάσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο της πολιτικής τους είχαν αντίκτυπο στην ελκυστικότητα της συμμετοχής σε οργανώσεις παραγωγών· και
- με τη διαχείριση πολιτικής εκ μέρους της Επιτροπής αντιμετωπίστηκαν οι βασικές προκλήσεις του τομέα.

09 Ο εν προκειμένω έλεγχος θα αποτελέσει συνεισφορά στις συζητήσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη σχετικά με τη θέση των γεωργών στην αξιακή αλυσίδα και τα επίπεδα των εσόδων τους, καθώς και στις επικείμενες διαπραγματεύσεις για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2028-2034.

10 Ο έλεγχος καλύπτει τις δραστηριότητες των οργανώσεων παραγωγών την περίοδο μεταξύ 2015 και 2024 και τον ρόλος τη Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης στη διαχείριση της πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται σε βάθος τέσσερα κράτη μέλη: Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία και Πολωνία. Τα συγκεκριμένα κράτη μέλη επιλέχθηκαν με τη χρήση σταθμισμένων κριτηρίων: σημαντικότητα (συνολικές δαπάνες της ΕΕ, 30 %), αντιπροσωπευτικότητα (αριθμός των αναγνωρισμένων οργανώσεων παραγωγών, 40 %, μερίδιο των οργανώσεων παραγωγών οπωροκηπευτικών ανάμεσα στο σύνολο των οργανώσεων παραγωγών του εν λόγω κράτους, 20 %) και συγκέντρωση στον τομέα των οπωροκηπευτικών (η στήριξη, κατά μέσο όρο, που παρέχει η οργάνωση παραγωγών, 10 %). Στο ***γράφημα 3*** παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο συλλέξαμε τα ελεγκτικά τεκμήρια. Στο ***παράρτημα II*** παρουσιάζονται αναλυτικότερα οι οργανώσεις παραγωγών του δείγματός μας. Όποτε ήταν διαθέσιμα και συναφή, χρησιμοποιήθηκαν δεδομένα από το 2010 και μετά, για ευρύτερη επισκόπηση των τάσεων στον τομέα.

Γράφημα 3 | Ελεγκτικές εργασίες που πραγματοποιήθηκαν



Πηγή: ΕΕΣ.

11 Η ελεγκτική μεθοδολογία που εφαρμόζουμε είναι σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου που εκδίδει ο Διεθνής Οργανισμός των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI).

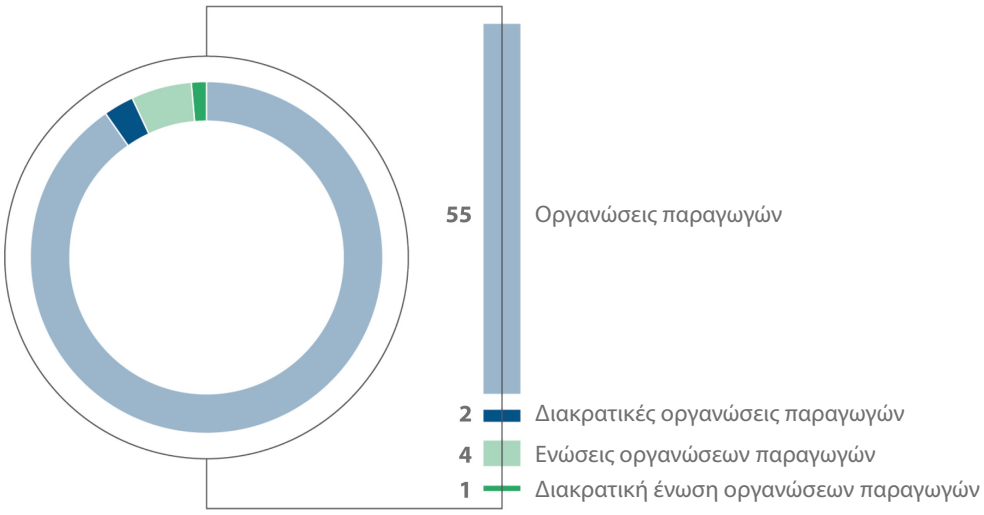
Παράρτημα II – Οργανώσεις παραγωγών που καλύφθηκαν από τον έλεγχο

01 Ο έλεγχός μας κάλυψε 57 οργανώσεις παραγωγών και 5 ενώσεις οργανώσεων παραγωγών σε τέσσερα κράτη μέλη. Το συγκεκριμένο δείγμα δεν επιλέχθηκε ως στατιστικά αντιπροσωπευτικό, αλλά για να καλύψει όλα τα είδη των οργανώσεων παραγωγών όσον αφορά το νομικό καθεστώς (ενώσεις, διακρατικές οργανώσεις), το μέγεθος της παραγωγής και τη συμμετοχή.

02 Από τις 62 οργανώσεις που καλύφθηκαν, οι 40 επιλέχθηκαν ειδικά για τον έλεγχο: 11 στην Πολωνία (όλες οι ενεργές οργανώσεις στη χώρα), 10 στην Ισπανία και την Ιταλία και 9 στη Γαλλία. Οι υπόλοιπες 22 οργανώσεις είχαν εξεταστεί στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων που διενεργήθηκαν μεταξύ 2015 και 2024. Τα αποδεικτικά έγγραφα που είχαμε συγκεντρώσει κατά τους ελέγχους αυτούς χρησιμοποιήθηκαν για τον έλεγχο εγγράφων. Συνολικά, εξετάσαμε 100 επιχειρησιακά προγράμματα από διαφορετικές περιόδους χρηματοδότησης.

03 Οι περισσότερες οργανώσεις του δείγματός μας ήταν «απλές» οργανώσεις παραγωγών. Είναι λίγες οι ενώσεις οργανώσεων παραγωγών στην ΕΕ: συνεπώς αποτελούν μειονότητα και μεταξύ των οργανώσεων του δείγματός μας (***γράφημα 1***). Οι πέντε ενώσεις του δείγματός μας ήταν στη Γαλλία και την Ιταλία.

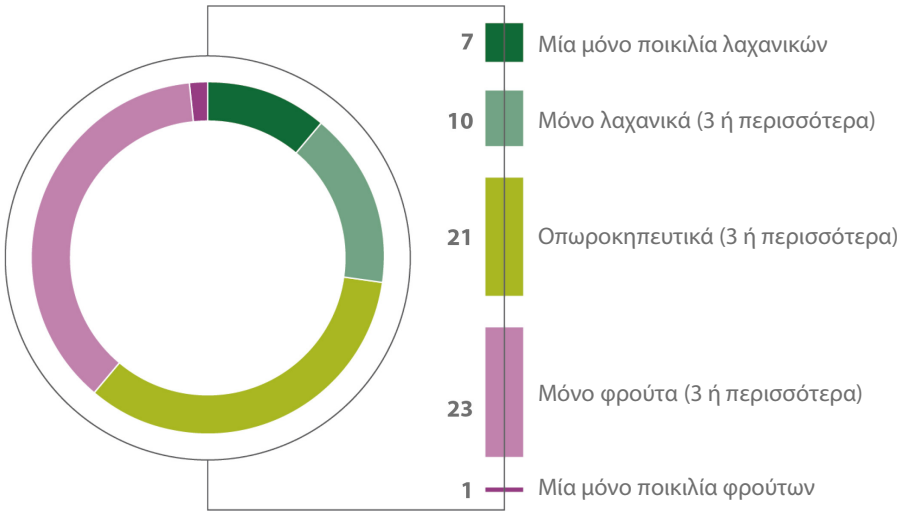
Γράφημα 1 | Στον έλεγχό μας καλύψαμε όλα τα είδη οργανώσεων παραγωγών



Πηγή: ΕΕΣ.

04 Οι οργανώσεις του δείγματός μας κάλυπταν ευρύ φάσμα προϊόντων. Ορισμένες διέθεταν μόνο ένα είδος παραγωγής (για παράδειγμα, μόνο τομάτες ή μόνο μήλα), αλλά οι περισσότερες διέθεταν περισσότερα από τρία είδη προϊόντων (***γράφημα 2***).

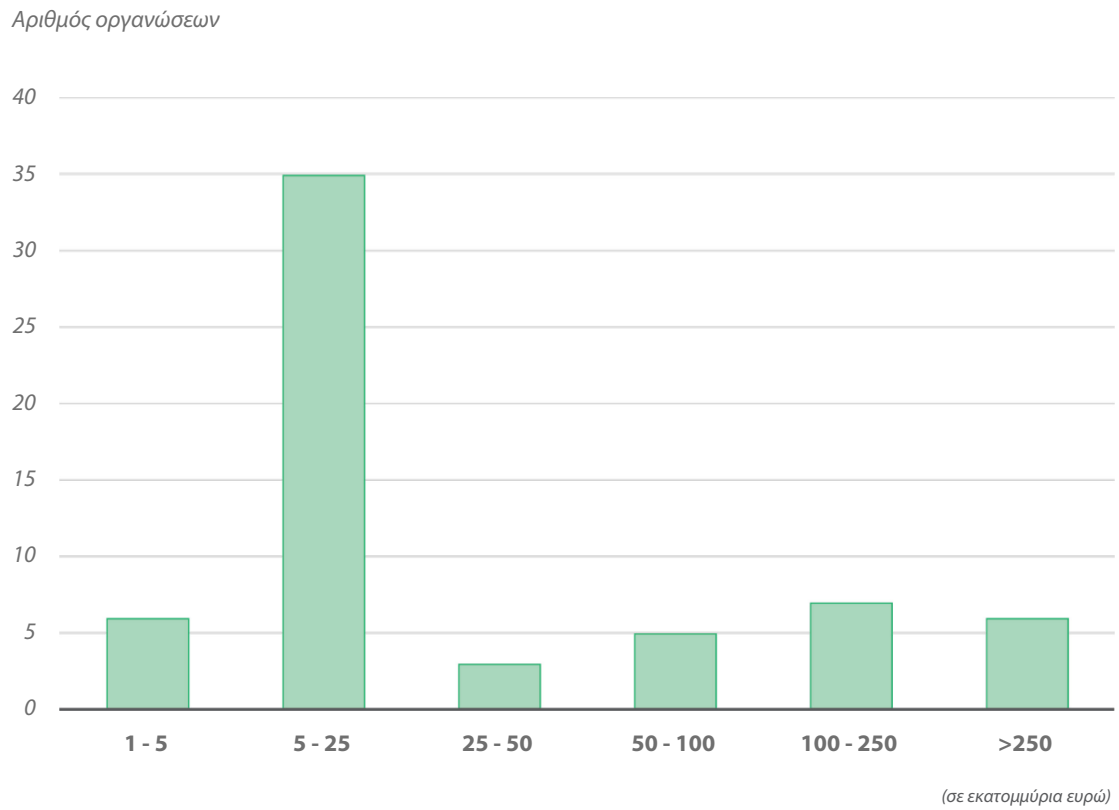
Γράφημα 2 | Οι περισσότερες οργανώσεις διέθεταν περισσότερα από τρία είδη προϊόντων



Πηγή: ΕΕΣ.

05 Μεταξύ των 40 οργανώσεων που επιλέξαμε ειδικά για τον συγκεκριμένο έλεγχο, συγκαταλέγονται οργανώσεις όλων των μεγεθών. Οι υπόλοιπες 22 οργανώσεις επιλέχθηκαν ανάλογα με τη μεθοδολογία των ελέγχων στους οποίους είχαν χρησιμοποιηθεί. Στο συνολικό δείγμα, οι μεγαλύτερες οργανώσεις διέθεσαν στο εμπόριο παραγωγή αξίας άνω των 250 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ οι μικρότερες διέθεσαν στο εμπόριο παραγωγή αξίας μεταξύ 1 εκατομμυρίου και 5 εκατομμυρίων ευρώ. Οι περισσότερες οργανώσεις παραγωγών στην ΕΕ είναι μικρές (σημείο ***56***), όπως και αυτές στο δείγμα μας (***γράφημα 3***).

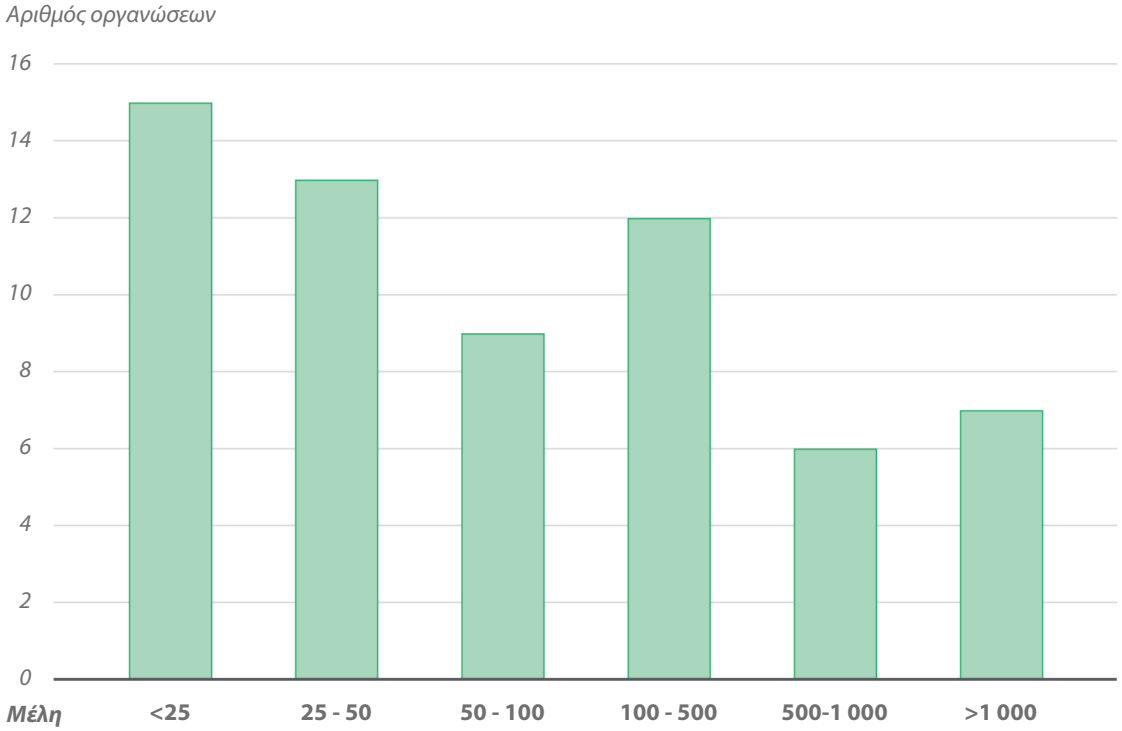
Γράφημα 3 | Οι περισσότερες οργανώσεις στο δείγμα μας διέθεσαν στο εμπόριο παραγωγή κάτω από 25 εκατομμύρια ευρώ



Πηγή: ΕΕΣ.

06 Δεν επιλέξαμε τις οργανώσεις παραγωγών για τον παρόντα έλεγχο με βάση τη συμμετοχή μελών, και το κριτήριο αυτό δεν ελήφθη υπόψη για την επιλογή τους στο πλαίσιο άλλων ελεγκτικών εργασιών. Ωστόσο, το δείγμα των 62 οργανώσεων καλύπτει ευρύ φάσμα όσον αφορά τη συμμετοχή (***γράφημα 4***). Μερικές από τις μεγαλύτερες οργανώσεις είναι ενώσεις οργανώσεων παραγωγών —τα μέλη αντιστοιχούν στο άθροισμα των μελών κάθε οργάνωσης μέσα στην ένωση. Οι περισσότερες οργανώσεις του δείγματός μας είναι μικρές, αλλά αυτό συνάδει με τη γενική κατανομή στην ΕΕ (σημείο ***56***).

Γράφημα 4 | Οι μισές από τις οργανώσεις του δείγματός μας έχουν λιγότερα από 50 μέλη



Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα III – Εξελίξεις στο νομικό πλαίσιο

Τα διακυβευόμενα ζητήματα και οι στόχοι πολιτικής δεν έχουν αλλάξει σημαντικά από το 1996

Πίνακας 1 | Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο τομέας των οπωροκηπευτικών παραμένουν επίκαιρες

	1996-2006	2007-2012	2013-2022	2023-2027
Εφαρμοστέος κανονισμός	***αριθ. 2200/1996***	***αριθ. 1182/2007***	***αριθ. 891/2017***	
Πρόβλημα	Ολοένα και μεγαλύτερη συγκέντρωση της ζήτησης			
Λύση	Οι οργανώσεις παραγωγών αποτελούν τα βασικά στοιχεία της κοινής οργάνωσης αγοράς	Οι οργανώσεις παραγωγών αποτελούν τους βασικούς παράγοντες του καθεστώτος για τα οπωροκηπευτικά	Πρέπει να ενθαρρύνονται οι οργανώσεις παραγωγών και οι ενώσεις τους	
Τρόπος	Η ομαδοποίηση του εφοδιασμού αποτελεί περισσότερο από ποτέ οικονομική αναγκαιότητα	Η ομαδοποίηση της προσφοράς **εξακολουθεί** να αποτελεί οικονομική αναγκαιότητα		
Στόχος	Ενίσχυση της θέσης των παραγωγών στην αγορά	Ενίσχυση της θέσης των παραγωγών στην αγορά	Ενίσχυση της διαπραγματευτικής ισχύος των παραγωγών οπωροκηπευτικών Προώθηση δικαιότερης κατανομής της προστιθέμενης αξίας σε όλη την αλυσίδα εφοδιασμού	

Πίνακας 2 | Η κύρια δραστηριότητα και οι βασικές δραστηριότητες των οργανώσεων παραγωγών παραμένουν αμετάβλητες

	1996-2006	2007-2012	2013-2022 και 2023-2027
Εφαρμοστέος κανονισμός	***αριθ. 1432/2003***	***αριθ. 543/2011***	***αριθ. 1308/2013 – αριθ. 891-2017***
Βασική δραστηριότητα της οργάνωσης παραγωγών	Εμπορία των προϊόντων των μελών της	Συγκέντρωση της προσφοράς και εμπορία	Συγκέντρωση της προσφοράς και διάθεση των προϊόντων των μελών της στην αγορά
Οι οργανώσεις παραγωγών πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους το προσωπικό, τις υποδομές και τον εξοπλισμό που απαιτούνται για τη διασφάλιση της ουσιαστικής λειτουργίας τους.	Γνώση της παραγωγής των μελών τους Διαλογή, αποθήκευση και συσκευασία της παραγωγής των μελών τους Εμπορική και δημοσιονομική διαχείριση Κεντρική λογιστική και σύστημα τιμολόγησης	Γνώση της παραγωγής των μελών τους **Συλλογή**, διαλογή, αποθήκευση και συσκευασία της παραγωγής των μελών τους Εμπορική και δημοσιονομική διαχείριση Κεντρική λογιστική και σύστημα τιμολόγησης	Γνώση της παραγωγής των μελών τους Συλλογή, διαλογή, αποθήκευση και συσκευασία της παραγωγής των μελών τους **Εμπορία της παραγωγής των μελών τους** Εμπορική και δημοσιονομική διαχείριση Κεντρική λογιστική βασιζόμενη στο κόστος και σύστημα τιμολόγησης

Πίνακας 3 | Οι στόχοι του επιχειρησιακού προγράμματος παρέμειναν σταθεροί επί 30 έτη

1996-2006	2007-2012	2013-2022	2023-2027
αριθ. 2200/1996 (άρθρο 15)	***αριθ. 1182/2007 (άρθρο 9)***	***αριθ. 1308/2013 (άρθρο 33)***	***αριθ. 2115/2021 (άρθρο 50)***
α) να έχει πλείονες εκ των στόχων που προβλέπονται στο άρθρο 11 και άλλους, όπως: τη βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων, την ανάπτυξη της εμπορικής τους αξίας, την προώθηση των προϊόντων στους καταναλωτές, τη δημιουργία αλυσίδων παραγωγής βιολογικών προϊόντων, την προαγωγή της ολοκληρωμένης παραγωγής ή άλλων μεθόδων παραγωγής που σέβονται το περιβάλλον και τη μείωση των αποσύρσεων β) να περιλαμβάνει μέτρα για την ανάπτυξη της χρησιμοποίησης, από τους παραγωγούς μέλη, τεχνικών που σέβονται το περιβάλλον, τόσο σε επίπεδο καλλιεργητικής πρακτικής όσο και σε επίπεδο χρησιμοποιουμένων υλικών […]	α) προγραμματισμός της παραγωγής β) βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων γ) προώθηση της εμπορικής αξίας των προϊόντων δ) προώθηση των προϊόντων, νωπών ή μεταποιημένων ε) περιβαλλοντικά μέτρα και φιλοπεριβαλλοντικές μέθοδοι παραγωγής, συμπεριλαμβανομένης της βιολογικής γεωργίας στ) πρόληψη και διαχείριση κινδύνων	α) προγραμματισμός της παραγωγής, συμπεριλαμβανομένης της πρόβλεψης και της μεταπαρακολούθησης της παραγωγής και της κατανάλωσης β) βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων, νωπών ή μεταποιημένων γ) ενίσχυση της εμπορικής αξίας των προϊόντων δ) προώθηση των προϊόντων, νωπών ή μεταποιημένων ε) περιβαλλοντικά μέτρα, ιδίως όσα αφορούν το νερό, και μέθοδοι παραγωγής φιλικές προς το περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένης της βιολογικής γεωργίας στ) πρόληψη και διαχείριση κινδύνων	α) προγραμματισμός και οργάνωση της παραγωγής, προσαρμογή της παραγωγής στη ζήτηση […] β) συγκέντρωση της προσφοράς και διάθεση στην αγορά των προϊόντων […] γ) βελτίωση της μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης ανταγωνιστικότητας […] δ) έρευνα περί των βιώσιμων μεθόδων παραγωγής και ανάπτυξή τους, […] ε) προώθηση, ανάπτυξη και υλοποίηση: i) των μεθόδων και τεχνικών παραγωγής που σέβονται το περιβάλλον ii) των ανθεκτικών στους επιβλαβείς οργανισμούς και στα νοσήματα πρακτικών παραγωγής iii) της υγείας και καλής διαβίωσης των ζώων […] iv) της μείωσης των αποβλήτων και της περιβαλλοντικά ορθής χρήσης και διαχείρισης των υποπροϊόντων […] v) προστασία και ενίσχυση της βιοποικιλότητας και βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων […] στ) συμβολή στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και στην προσαρμογή σε αυτή […] ζ) ενίσχυση της εμπορικής αξίας και της ποιότητας των προϊόντων […] η) προώθηση και εμπορία των προϊόντων […] θ) αύξηση της κατανάλωσης των προϊόντων του τομέα των οπωροκηπευτικών […] ι) πρόληψη κρίσεων και διαχείριση κινδύνων […] ια) βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης και επιβολή των υποχρεώσεων των εργοδοτών […]

Πίνακας 4 | Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευελιξία όσον αφορά τα κριτήρια αναγνώρισης

	1996-2006	2007-2012	2013-2022 και 2023-2027	
Εφαρμοστέος κανονισμός	***αριθ. 1432/2003 και αριθ. 2200/1996***	***αριθ. 1182/2007***	***αριθ. 1308/2013***	***αριθ. 891/2017***
Ελάχιστος αριθμός μελών	5 μέλη	Αρμοδιότητες των κρατών μελών		
Ελάχιστη αξία της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο	100 000 ευρώ			
Οι παραγωγοί πρέπει να διαθέτουν στο εμπόριο το σύνολο της παραγωγής τους μέσω της οργάνωσης παραγωγών	Δυνατότητα παρέκκλισης, **25 %** κατ' ανώτατο όριο	Η παρέκκλιση **επαφίεται στα κράτη μέλη**, αλλά δεν μπορεί να είναι μικρότερη από **10 %**		Η παρέκκλιση επαφίεται στα κράτη μέλη, αλλά δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη από **25 %** **(40 % εάν πρόκειται για βιολογικό προϊόν)**

Αυξημένη πολυπλοκότητα στον υπολογισμό της ενίσχυσης και του ανώτατου ορίου της

Πίνακας 5 | Αύξηση της πολυπλοκότητας των κανόνων σχετικά με την επιβολή ανώτατου ορίου στη στήριξη της ΕΕ

1996-2006	2007-2012	2013-2022 και 2023-2027	
αριθ. 2200/1996 (άρθρο 15)	***αριθ. 1182/2007***	***αριθ. 1308/2013 (άρθρο 34)***	***αριθ. 2115/2021 (άρθρο 52)***
4 % της αξίας της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο (ΑΔΕΠ) **4,5 % από το 1999 και μετά**	**4,1 % της ΑΔΕΠ** Οργάνωση παραγωγών: 4,6 %, υπό τον όρο ότι το ποσό που υπερβαίνει το 4,1 % χρησιμοποιείται αποκλειστικά για μέτρα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων	**4,1 % της ΑΔΕΠ** Οργάνωση παραγωγών: 4,6 %, υπό τον όρο ότι το ποσό που υπερβαίνει το 4,1 % χρησιμοποιείται αποκλειστικά για μέτρα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων Ένωση οργανώσεων παραγωγών: **4,7 %**, υπό την προϋπόθεση ότι το ποσό που υπερβαίνει το 4,1 % χρησιμοποιείται αποκλειστικά για **μέτρα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων**	**Οργάνωση παραγωγών: 4,1 % της ΑΔΕΠ** **Ένωση οργανώσεων παραγωγών: 4,5 % της ΑΔΕΠ** **Διακρατική οργάνωση παραγωγών ή ένωση οργανώσεων παραγωγών: 5 %** + 0,5 %, υπό την προϋπόθεση ότι το ποσό πέραν του σχετικού ποσοστού χρησιμοποιείται για μία ή περισσότερες παρεμβάσεις οι οποίες συνδέονται με **την έρευνα, το περιβάλλον, το κλίμα, την προώθηση, την αυξημένη κατανάλωση οπωροκηπευτικών και την κρίση**

Πίνακας 6 | Αυξημένη πολυπλοκότητα των κανόνων σχετικά με τα ποσοστά συγχρηματοδότησης

1996-2006	2007-2012	2013-2022 και 2023-2027	
αριθ. 2200/1996 (άρθρο 15)	*αριθ. 1182/2007 (άρθρο 10)*	*αριθ. 1308/2013 (άρθρο 34)*	*αριθ. 2115/2021 (άρθρο 52)*
Βασικός συντελεστής: 50 % των δαπανών			
60 % των δαπανών, εάν: υποβάλλεται από οργάνωση παραγωγών κράτους μέλους με συντελεστή οργάνωσης **κάτω του 15 %**	**60 % των δαπανών, εάν:** ● οι διακρατικές δράσεις υλοποιούνται από οργάνωση παραγωγών ● οι δράσεις υλοποιούνται σε διεπαγγελματική βάση ● παραγωγή βιολογικών προϊόντων ● **κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ μετά το 2004** ● το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα μετά από συγχώνευση ● το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα της ένωσης οργανώσεων παραγωγών ● υποβάλλεται από οργάνωση παραγωγών κράτους μέλους με συντελεστή οργάνωσης **κάτω του 20 %** ● εξόχως απόκεντρη περιοχή ● **περιλαμβάνει δράσεις για την προώθηση της κατανάλωσης οπωροκηπευτικών από τα παιδιά**	**60 % των δαπανών, εάν:** ● οι διακρατικές δράσεις που υλοποιούνται από οργάνωση παραγωγών ● οι δράσεις υλοποιούνται σε διεπαγγελματική βάση ● παραγωγή βιολογικών προϊόντων ● το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα μετά από συγχώνευση ● το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα της ένωσης οργανώσεων παραγωγών ● υποβάλλεται από οργάνωση παραγωγών κράτους μέλους με συντελεστή οργάνωσης **κάτω του 20 %** ● εξόχως απόκεντρη περιοχή	**60 % των δαπανών** ● οι διακρατικές δράσεις για την εμπορευματοποίηση/εμπορία, το περιβάλλον, το κλίμα υλοποιούνται από διακρατικές οργανώσεις παραγωγών ● οι δράσεις υλοποιούνται σε διεπαγγελματική βάση ● παραγωγή βιολογικών προϊόντων ● το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα μετά από συγχώνευση ● το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα **οργάνωσης παραγωγών ή ένωσης οργανώσεων παραγωγών** ● υποβάλλεται από οργάνωση παραγωγών κράτους μέλους με συντελεστή οργάνωσης **κάτω του 20 %** ● εξόχως απόκεντρη περιοχή ● παρεμβάσεις που συνδέονται με την έρευνα, το περιβάλλον, το κλίμα, την αυξημένη κατανάλωση οπωροκηπευτικών, την κρίση
Ά.Α.			**80 % για δαπάνες, εάν:** ● πάνω από το 5 % των δαπανών συνδέεται με την έρευνα ● πάνω από το 20 % των δαπανών συνδέεται με το περιβάλλον και το κλίμα
Ά.Α.	το **100 % των δαπανών** συνδέονται με αποσύρσεις από την αγορά (δωρεάν διανομή)		το **100 % των δαπανών** συνδέεται με: ● αποσύρσεις από την αγορά (δωρεάν διανομή) ● δράσεις σχετικές με την παροχή εκπαίδευσης σε άλλες οργανώσεις παραγωγών

Πίνακας 7 | Υψηλότερες απαιτήσεις για περιβαλλοντική δράση και έρευνα

	1996-2006	2007-2012	2013-2022 και 2023-2027	
Εφαρμοστέος κανονισμός	***αριθ. 2200/1996 (άρθρο 15)***	***αριθ. 1182/2007 (άρθρο 9)***	***αριθ. 1308/2013 (άρθρο 33)***	***αριθ. 2115/2021 (άρθρο 50)***
Περιβάλλον	Τα επιχειρησιακά προγράμματα περιλαμβάνουν μέτρα για την ανάπτυξη της χρησιμοποίησης τεχνικών που σέβονται το περιβάλλον. **(χωρίς ποσοτικό προσδιορισμό)**	τα επιχειρησιακά προγράμματα περιλαμβάνουν **δύο ή περισσότερες** περιβαλλοντικές δράσεις **ή** **τουλάχιστον 10 % των δαπανών** δυνάμει των επιχειρησιακών προγραμμάτων κατευθύνεται σε περιβαλλοντικές δράσεις		περιλαμβάνονται **τρεις ή περισσότερες δράσεις** που συνδέονται με το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή **και** **τουλάχιστον 15 % των δαπανών** για παρεμβάσεις που συνδέονται με τους εν λόγω στόχους
Έρευνα	Ά.Α.			**τουλάχιστον 2 % των δαπανών** για παρεμβάσεις που συνδέονται με την έρευνα

Συντομογραφίες

Συντομογραφία	Ορισμός/επεξήγηση
ΑΔΕΠ	Αξία της παραγωγής που διατίθεται στο εμπόριο
ΕΟΠ	Ένωση οργανώσεων παραγωγών
ΚΓΠ	Κοινή γεωργική πολιτική
ΟΠ	Οργάνωση παραγωγών

Γλωσσάριο

Όρος	Ορισμός/επεξήγηση
Αντίστροφη δημοπρασία	Σύστημα υποβολής προσφορών στο οποίο οι παραγωγοί καθορίζουν μια αρχική ζητούμενη τιμή η οποία μειώνεται κατά διαστήματα έως ότου βρεθεί αγοραστής.
Αξιακή αλυσίδα	Όλες οι δραστηριότητες που αναλαμβάνονται για την παράδοση προϊόντων στον τελικό καταναλωτή, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής, της μεταποίησης, της διανομής και της λιανικής πώλησης.
Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Στον τομέα της γεωργίας: πολυετές πρόγραμμα εργασίας, το οποίο καταρτίζεται από οργάνωση παραγωγών, με σκοπό την επίτευξη των στόχων που ορίζονται στη νομοθεσία της ΕΕ, και περιλαμβάνει αναλυτική περιγραφή των επενδύσεων και των μέτρων που προτείνονται για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ.
Ολοκληρωμένη παραγωγή	Σύστημα διαχείρισης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων με το οποίο επιδιώκεται μακροπρόθεσμη οικονομική και περιβαλλοντική βιωσιμότητα.
Οργάνωση παραγωγών	Ομαδοποίηση των παραγωγών τροφίμων που εμπορεύονται συλλογικά την παραγωγή, σχεδιάζουν κοινές δραστηριότητες και αποσκοπούν στη βελτίωση της θέσης των παραγωγών στην αγορά.
Συντελεστής οργάνωσης	Δείκτης που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για τη μέτρηση του μεριδίου αγοράς μιας οργάνωσης παραγωγών σε έναν δεδομένο γεωργικό τομέα.

Απαντήσεις της Επιτροπής

https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2026-22.

Χρονοδιάγραμμα

https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2026-22.

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπο ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι (Βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων), του οποίου προεδρεύει η Joëlle Elvinger, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του έργου ήταν η Keit Pentus-Rosimannus, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από την Annikky Lamp, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, τη Daria Bochnar, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον James McQuade, διοικητικό στέλεχος, τη Marion Kilhoffer, υπεύθυνη έργου, τη Servane De Becdelievre, αναπληρώτρια υπεύθυνη έργου, τις Federica Di Marcantonio και Monika Urszula Gruszeczka-Jasinska, ελέγκτριες, και τους Xavier Ignasi Farrero Gonzalez και Jaroslaw Smigiel, ελεγκτές. Η Laura McMillan παρείχε γλωσσική υποστήριξη και η Dunja Weibel υποστήριξη στη δημιουργία των γραφικών.



Από αριστερά: Federica Di Marcantonio, James McQuade, Keit Pentus-Rosimannus, Marion Kilhoffer, Servane De Becdelievre, Daria Bochnar.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2026

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Φωτογραφία εξωφύλλου: © Ευρωπαϊκή Ένωση. *Πηγή*: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Γραφήματα 1, 5, παράρτημα Ι-γράφημα 2 – Τα εικονίδια σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων της Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Γραφήματα 1, 1, 7, παράρτημα Ι-γράφημα 1 – Τα εικονίδια σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων της stock.adobe.com.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστότοπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ’ αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

HTML	ISBN 978-92-849-8005-5	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/0524665	QJ-01-26-037-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8006-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/3514777	QJ-01-26-037-EL-N

Παραπομπή στην παρούσα έκθεση να γίνεται ως εξής:

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ειδική έκθεση 22/2026, με τίτλο «Οργανώσεις παραγωγών στον τομέα των οπωροκηπευτικών – Γόνιμο έδαφος για την ανταγωνιστικότητα, αν καλλιεργηθεί προσεκτικά», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2026.

Οι παραγωγοί οπωροκηπευτικών στην ΕΕ δυσκολεύονται όλο και περισσότερο να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές και περιβαλλοντικές προκλήσεις και να παραμείνουν ανταγωνιστικοί σε μια διαρκώς μεταβαλλόμενη αγορά. Οι οργανώσεις παραγωγών προσφέρουν μια πιθανή λύση: μέσα από την ένωσή τους, τα μέλη τους μπορούν να αγοράσουν εξοπλισμό, να πωλήσουν τα προϊόντα τους και να διαπραγματευτούν καλύτερες τιμές. Η ΕΕ τους παρέχει οικονομική βοήθεια για να εφαρμόζουν επιχειρησιακά προγράμματα. Αξιολογήσαμε κατά πόσον αυτή η στήριξη βελτίωσε την ανταγωνιστικότητα των παραγωγών και βοήθησε τις οργανώσεις τους να γίνουν ελκυστικές. Διαπιστώσαμε ότι, αν και η στήριξη της ΕΕ βοηθά τις οργανώσεις αυτές να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητά τους, ούτε τα κράτη μέλη ούτε η Επιτροπή κάνουν αρκετά για την ελκυστικότητα της συμμετοχής σε τέτοιες οργανώσεις. Συνιστούμε στην Επιτροπή να διευκολύνει τη σύγκριση των σχετικών πολιτικών των κρατών μελών, να συνεργαστεί με αυτά για τη βελτίωση της ελκυστικότητας των οργανώσεων παραγωγών και να απλουστεύσει τους ισχύοντες χρηματοοικονομικούς κανόνες.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/contact
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Μέσα κοινωνικής δικτύωσης: @EUauditors