

Termelői szervezetek a gyümölcs- és zöldségágazatban

Kellő gondozással termékeny talajt biztosítanak a versenyképességnek



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

Bevezetés

01–24 | **Főbb megállapítások**

01–08 | **Miért fontos ez a terület?**

09–24 | **Megállapításaink és ajánlásaink**

25–88 | **Észrevételeinkről részletesebben**

25–56 | **Az uniós támogatás biztosította az eszközöket a termelői szervezetek számára a versenyképességük megerősítéséhez**

26–47 | Az uniós finanszírozás a tervezéstől egészen a promócióig támogatja a termelők jövedelmezőségét

48–56 | A termelői szervezetek javítják a termelők tárgyalási pozícióját, de továbbra is egyensúlyhiány áll fenn a kiskereskedőkkel szemben

57–88 | **A termelői szervezetek egyre kevésbé vonzóak, és az uniós támogatás eredményei egyenlőtlenek**

58–61 | Az előnyök ellenére csökken a termelői szervezetek tagjainak száma

62–70 | A végrehajtás tagállamonként igen eltérő

71–88 | A Bizottság meghatározta az ágazat előtt álló kihívásokat, de nem javasolt tényleges megoldásokat

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

II. melléklet. Az ellenőrzés által érintett termelői szervezetek

III. melléklet. A jogi kerettel kapcsolatos fejlemények

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Főbb megállapítások

Miért fontos ez a terület?

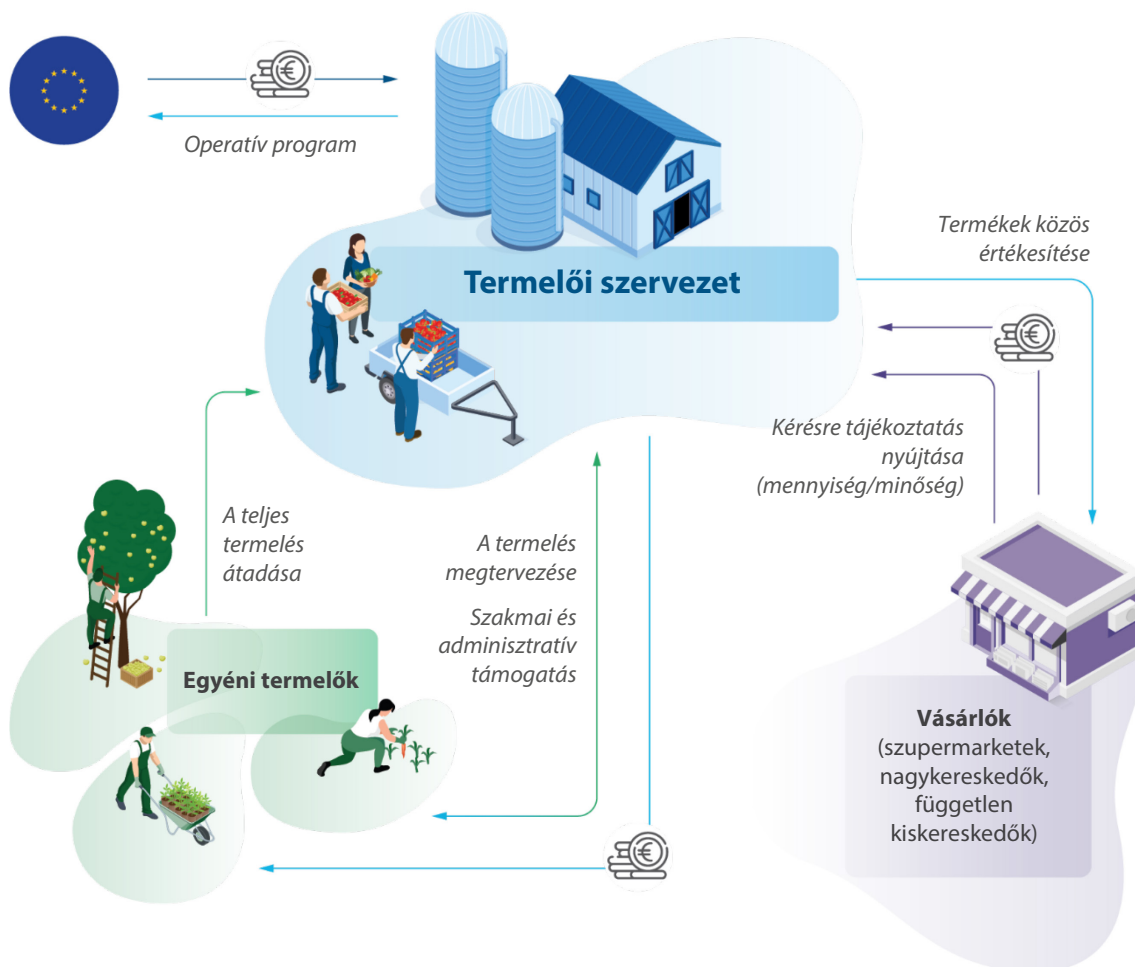
- 01** A mezőgazdaság fontos szerepet tölt be az Unió társadalmában és gazdaságában: az ágazat 450 millió európai lakosnak biztosít élelmiszert, 30 milliónak pedig munkahelyet¹. 2024-ben a mezőgazdaság 532 milliárd euróval (1,2%) járult hozzá az Unió bruttó hazai termékéhez². E termelés 15%-át (körülbelül 80 milliárd euró)³ a – mintegy kétmillió gazdaságban megtermelt – friss gyümölcs- és zöldségfélék tették ki.
- 02** A gyümölcs- és zöldségtermelők önállóan vagy másokkal együttműködve, például szövetkezetként vagy zártkörűen működő részvénytársaságként tevékenykednek. Ezek a szervezetek közvetítőként járnak el a termelők és a vevők között (**1. ábra**), és kulcsszerepet játszanak a gyümölcs- és zöldségágazat szervezésében. Ha a termelői szervezetek megfelelnek bizonyos kritériumoknak, és tagállamuk elismeri őket ilyenként, uniós támogatásban részesülhetnek.
- 03** Az Unió támogatásának célja a termelők versenyképességének javítása és piaci pozíciójuk megerősítése. Jelentésünkben a „versenyképesség javítása” alatt az (alacsonyabb termelési költségek és a magasabb forgalom révén) megnövekedett jövedelmezőséget és a termelők erősebb tárgyalási pozícióját értjük.

¹ Jövőkép a mezőgazdaság és az élelmiszer-ágazat számára, COM(2025) 75 final, 2025 február 19.

² Eurostat, *Performance of the agricultural sector – Statistics Explained*.

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

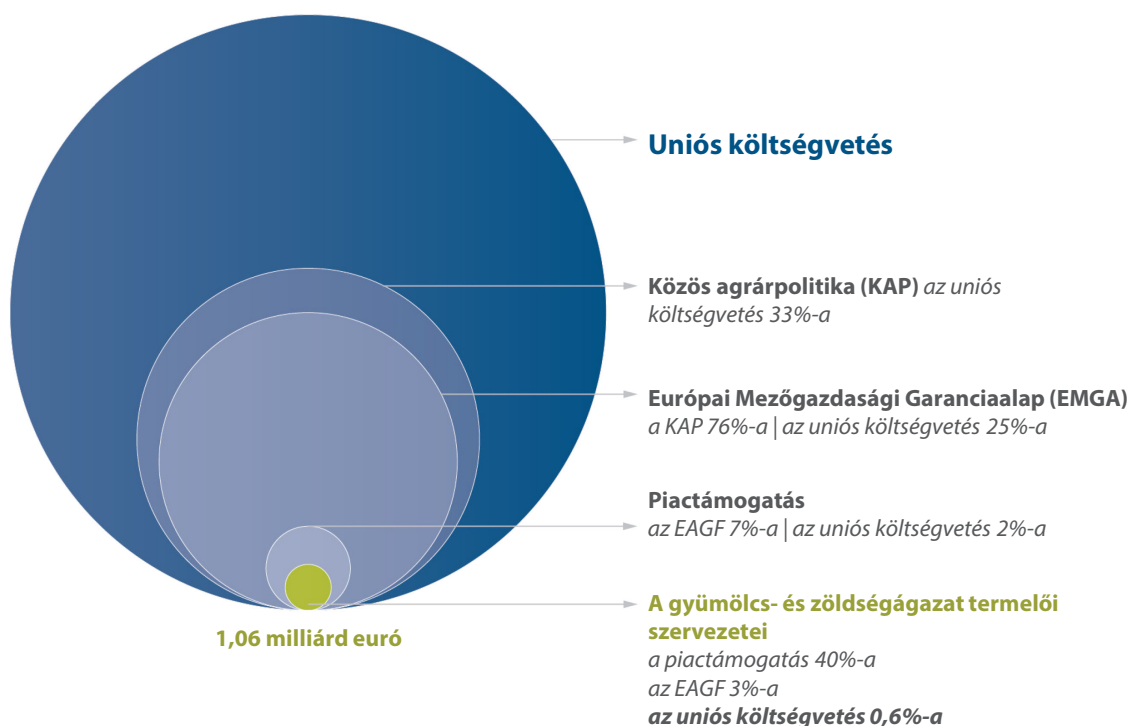
1. ábra | A termelői szervezetek működése



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 04** 2024-ben az Európai Bizottság szerint az Unió 1488 elismert termelői szervezettel rendelkezett a gyümölcs- és zöldségágazatban, összesen 187 372 taggal. A termelői szervezetek további csoportokat alkothatnak, ezek a „termelői szervezetek társulásai” (a továbbiakban: társulások). 2024-ben az Unióban 69 ilyen elismert társulás tevékenykedett. 2023-ban számításaink szerint a gyümölcs- és zöldségágazat termelésének 42%-a elismert termelői szervezetektől származott. Ez a „szervezeti arány” az egyik olyan mutató, amelynek révén a Bizottság méri a termelői szervezeteknek nyújtott támogatás eredményességét.
- 05** 2023-ban a termelői szervezetek 1,06 milliárd eurót kaptak az Uniótól (**2. ábra**). Hogy igénybe vehessék ezt a támogatást, az elismert szervezetek többéves operatív programokat nyújtanak be a nemzeti hatóságokhoz. Az e programok keretében tervezett intézkedések az Unió és a termelők társfinanszírozásában valósulnak meg. Az uniós finanszírozás lehetővé teszi a szervezetek számára, hogy korszerűsítsék berendezéseiket és infrastruktúrájukat, valamint a tagok gazdaságát, és ezzel javítsák a termékek minőségét és értékét.

2. ábra | A termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás



Megjegyzés: A százalékos értékek kerekítettek.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2023. évi költségvetés-végrehajtási adatai alapján.

06 Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy az uniós támogatás javította-e a gyümölcs- és zöldségágazati termelői szervezetek tagjainak versenyképességét, és növelte-e az ilyen szervezetekhez való csatlakozás vonzerejét. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- nőtt-e a termelői szervezetek tagjainak jövedelmezősége;
- javult-e a termelői szervezetek tagjainak tárgyalási pozíciója;
- az uniós támogatás fenntartható növekedést ért-e el a szervezeti arány tekintetében;
- a tagállamok szakpolitikai döntései befolyásolták-e a termelői szervezetekben való tagság vonzerejét;
- a Bizottság szakpolitikai irányítása révén megoldódtak-e az ágazat fő kihívásai.

- 07** Ennek felméréséhez 57 termelői szervezet és 5 társulás operatív programjait elemeztük, és 19 szervezetet fel is kerestünk Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban, illetve Lengyelországban. Áttekintettük továbbá ezen országok uniós és nemzeti keretrendszereit, megvizsgáltuk azoknak a termelői szervezetek vonzerejére gyakorolt hatását, valamint a Belgiumra, Csehországra, Németországra és Hollandiára vonatkozó, a 2013–2018-as időszakban készült nemzeti értékelő jelentéseket. A háttér-információkat, valamint az ellenőrzés hatókörére és módszerére vonatkozó részleteket lásd: [I. melléklet](#) és [II. melléklet](#).
- 08** Ellenőrzésünk célja az volt, hogy a 2028–2034-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló közelgő tárgyalások részeként információkat nyújtsunk és ajánlásokat fogalmazzunk meg a közös agrárpolitika (KAP) felülvizsgálatára irányuló javaslatok megvitatásában és az azokról való döntéshozatalban részt vevő érdekelt felek számára a mezőgazdasági termelők versenyképességéről és az értékláncban elfoglalt helyükről.

Megállapításaink és ajánlásaink

- 09** Bár az uniós támogatás segíti a termelői szervezeteket versenyképességük javításában, sem a tagállamok, sem a Bizottság nem lép fel eléggé annak érdekében, hogy vonzóvá tegye az ilyen szervezetekhez való csatlakozást. Megállapítottuk, hogy a termelői szervezetek az uniós támogatást tagjaik jövedelmezőségének és tárgyalási pozíciójának javítására használják, de a vevőkkel fenntartott kapcsolatok továbbra is egyenlőtlenek. A termelői szervezetek tagjainak száma jelentősen eltér az egyes tagállamokban, és uniós szinten csökkenő tendenciát mutat, ami nehezíti a gyümölcs- és zöldségágazat szervezését. Ennek oka, hogy a tagállamok támogatása egyenetlen, a nemzeti jogszabályok korlátozóak, az uniós szabályok összetettek, és a Bizottság nem adott választ az általa megállapított kihívásokra.

Az uniós támogatás révén a termelői szervezetek javíthatják versenyképességüket

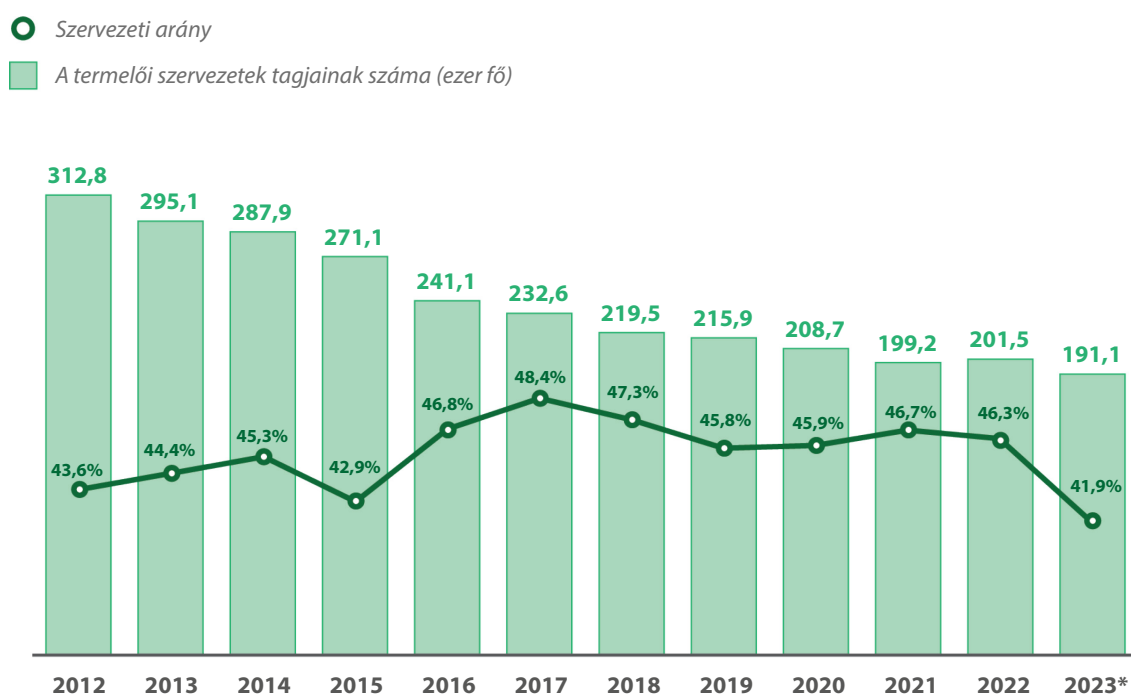
- 10** Megállapítottuk, hogy a termelői szervezetek az uniós finanszírozást arra használják fel, hogy csökkentsék költségeiket és növeljék forgalmukat, ezáltal pedig növeljék jövedelmezőségüket is. A termelési költségek automatizálási és korszerűsítési projektek és ezeken belül olyan intézkedések révén csökkenthetők, amelyek célja az energiaköltségek és a vízfelhasználás mérséklése. Bár e beruházások egy része valószínűleg uniós támogatás nélkül is megvalósult volna, ez utóbbi stabilitást biztosít, és lehetővé teszi a termelők számára olyan projektek végrehajtását, amelyek egyedül nehézséget jelentettek volna ([28–32. bekezdés](#)).

- 11** Az uniós támogatás mind a szakpolitikai tervezés, mind a finanszírozás biztosítása révén elősegíti a termelői szervezetek forgalmának növekedését. Mivel a termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás a forgalmazott termékek értékéhez (vontaképpen az értékesítéshez) kapcsolódik, a nagyobb forgalmat nagyobb támogatással jutalmazza, ami forgalmuk növelésére ösztönzi a támogatott szervezeteket. Ennek érdekében a mintánkban szereplő szervezetek stratégiákat vezettek be az értékesítés fellendítésére, és tervezési folyamatokat hajtottak végre annak érdekében, hogy valóban a piac által igényelt növényeket, fajtákat és mennyiségeket termesszék (33–37. bekezdés).
- 12** Megállapítottuk, hogy az uniós finanszírozás eredményesen támogatta a termelői szervezetek értékesítési műveleteit. Hogy megfeleljenek az ügyfelek minőségi elvárásainak, a termelői szervezetek az uniós finanszírozást olyan tanúsítványok megszerzésére használják fel, amelyek külön az egyes termelők számára túl drágák és nehézkesek lennének. Az uniós támogatás kiterjed a termékek forgalomba hozatalára is, a csomagolástól az értékesítési logisztikáig, és ebből a szempontból a termelők jelentős előnynek tartják a termelői szervezethez való tartozást. Az uniós finanszírozás eszközöket biztosít a termelői szervezetek számára a gyümölcs- és zöldségellátási lánc végén elhelyezkedő fogyasztók eléréséhez is. Az operatív programokat arra is használják, hogy a fogyasztók által elismert minőségi címkéket dolgozzanak ki, valamint hogy ismertté tegyék a rendelkezésre álló termékeket és azok előnyeit (38–47. bekezdés).
- 13** Az uniós támogatás a termelői szervezeteken keresztül előmozdítja a kínálat koncentrációját, ami javítja a termelők tárgyalási pozícióját és az értékláncban elfoglalt helyét. Megállapítottuk, hogy a termelői szervezetek – különösen a nagyobbak – elegendő termékmennyiséggel rendelkeznek ahhoz, hogy tagjaik termékeit több különböző értékesítési módszerrel értékecsék, amivel csökkenthetők az áringadozásokhoz kapcsolódó kockázatok (48–51. bekezdés).
- 14** Az általunk felkeresett nagyobb szervezetek általában jobban tudtak tárgyalni a kiskereskedőkkel, mint a kisebb szervezetek, mivel nagyobb volument és változatosabb termékeket tudtak kínálni. Néhány tagállam (Belgium, Hollandia) kivételével azonban kevés olyan termelői szervezet van, amely eléggé nagy vagy jól ismert ahhoz, hogy jelentős erőviszonyok között kereskedelmi tárgyalásokat folytathasson. A termelői szervezetek és a kiskereskedők közötti kapcsolat tehát továbbra is egyenlőtlen. Az egyik lehetséges megoldás erre az, hogy az összes értékesítést egy nagyobb társulásra ruházzák át, de ez továbbra is ritka. Néhány tagállam (Spanyolország, Olaszország) úgy reagált, hogy elismerési kritériumait felülvizsgálva egyesülésre ösztönözte a termelői szervezeteket (52–56. bekezdés).

A termelői szervezetek egyre kevésbé vonzóak, és a végrehajtás uniós szinten jelentős eltéréseket mutat

- 15** A gyümölcs- és zöldségágazat szervezeti aránya, amelyet 2023-ban 42%-ra becsültünk, 2017 óta csökken (**3. ábra**), mivel a termelői szervezetek által forgalmazott termékek értéke kisebb mértékben nőtt, mint az ágazat termelésének összértéke. Megállapítottuk továbbá, hogy 2012 és 2023 között 39%-kal csökkent a termelői szervezetekhez tartozó termelők száma (**58–59. bekezdés**).

3. ábra | A termelői szervezetek tagjainak száma



*2023. évi szervezeti arány a Számvevőszék számításai szerint.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2012–2022-es adatai alapján.

- 16** Az előnyök ellenére a termelői szervezetek nem tudták megállítani ezt a csökkenő tendenciát. A tagok számának csökkenése részben a gyümölcs- és zöldségtermesztő gazdaságok számának csökkenésével magyarázható, de hozzájárul az is, hogy nem fognak tevékenységbe új mezőgazdasági termelők; ez a probléma valamennyi mezőgazdasági ágazat esetében felmerül. A legfrissebb rendelkezésre álló adatok azonban azt mutatják, hogy 2013 és 2020 között a termelői szervezetekben a tagok száma gyorsabban csökkent, mint az uniós gyümölcs- és zöldségtermesztő gazdaságok száma (**60–61. bekezdés**).

- 17** Bár az általános célkitűzéseket és a szakpolitika egyes elemeit uniós szinten határozzák meg, a tagállamok döntő szerepet játszanak a szakpolitika sikerének biztosításában. Ők azok, akik meghatározzák az elismerési kritériumokat és összeállítják az uniós finanszírozásra jogosult intézkedések listáját. Erre a tagállami szintű döntéshozatalra azért van szükség, mert a mezőgazdasági modellek tagállamonként jelentősen eltérnek (62–63. bekezdés).
- 18** Megállapítottuk, hogy a szervezeti arány tagállamonként jelentősen eltért. Egyes tagállamokban nincsenek termelői szervezetek; amelyekben vannak ilyenek, a szervezeti arány 0,8% (Szlovénia) és 86% (Dánia) között mozog. E különbségek némelyike kulturális vagy történelmi tényezőkkel magyarázható, például azzal, hogy az együttműködés sikeres múltra tekinthet vissza, vagy hogy korábban a végrehajtás negatív tapasztalatokkal járt (65–67. bekezdés).
- 19** Az általunk megállapított különbségek azonban túlmutatnak ezeken a tényezőkön, és annak szükségességén is, hogy a szakpolitikát a nemzeti körülményekhez kell igazítani. Az általunk felkeresett tagállamok közül egyesek proaktívan együttműködnek a termelői szervezetekkel – tájékoztató előadásokat szerveznek, rendszeres tanácsadást nyújtanak és észrevételeket tesznek az operatív programok kialakításával kapcsolatban –, míg mások kevésbé aktívak. A támogathatósági szabályok is jelentősen eltérnek egymástól: egyes országok az intézkedések széles körét engedélyezik, míg mások szigorúbb korlátozásokat írnak elő. Megállapítottuk, hogy a nemzeti hatóságok kismértékű szerepvállalása, illetve a korlátozó támogathatósági szabályok egyes tagállamokban eltántoríthatják a termelőket a tagságtól és a termelői szervezeteket az operatív programok benyújtásától, így egyenlőtlen versenyfeltételek alakulhatnak ki az Unióban. Bár ezt a problémát mind a termelői szervezetek, mind a nemzeti hatóságok elismerik, nincs platform arra, hogy technikai szinten meg lehessen vitatni és össze lehessen hangolni a szakpolitika végrehajtását (68–70. bekezdés).



1. ajánlás

A tagállami szakpolitikai végrehajtás összehasonlításának megkönnyítése

A Bizottság segítse elő az alkalmazandó elismerési kritériumoknak és a támogatható intézkedések katalógusainak a nemzeti hatóságok közötti megosztását annak érdekében, hogy a tagállamok ezeket az információkat valamennyi kifizető ügynökség és termelői szervezet számára hozzáférhetővé tegyék.

Megvalósítás céldátuma: 2027. március

- 20** A termelői szervezetek támogatására irányuló uniós politika 1996 óta nemigen változott, miközben a mezőgazdasági és piaci környezet jelentős változáson ment keresztül. A legutóbbi [uniós szintű értékelés](#)⁴ és a 2025. évi [bizottsági munkadokumentum](#) rávilágított a tagállamok közötti különbségekre és a kisebb termelői szervezetek előtt álló kihívásokra. A jogszabályi keretek nem határoznak meg célt a szervezeti arányra nézve, és azt sem jelzik, hogy a termelést a nagyobb szervezetekben kell-e összpontosítani. Bár a mezőgazdasági rendszerek sokfélesége miatt előfordulhat, hogy egy uniós szintű cél vagy szervezeti modell nem megfelelő, a Bizottság és a tagállamok nem állapodtak meg olyan nemzeti célkitűzésekben, amelyek egyértelműbb iránymutatást adnának a szakpolitikának ([71–74. bekezdés](#)).
- 21** A Bizottság megállapította, mely általános okok húzódnak meg a termelői szervezetek vonzerejének hiánya mögött, de a jogi keret módosításakor ezek egyikével sem foglalkoztak. Sem a 2023–2027-es KAP, sem a 2025 decemberében elfogadott [egyszerűsítési csomag](#) nem javasolt érdemi változtatásokat a szakpolitikában. 2025 júliusában a Bizottság [javaslatot](#) terjesztett elő a mezőgazdasági termelők élelmiszer-ellátási láncban belüli helyzetének megerősítésére, de véleményünk szerint nem valószínű, hogy ez jelentősen növelné a termelői szervezethez való csatlakozás vonzerejét. Bár a Bizottság a saját feladatát úgy határozza meg, hogy az a termelői szervezetek előmozdítása és megerősítése, nem részletezte az e célkitűzések eléréséhez szükséges intézkedéseket, nem határozta meg, hogy azoknak minden tagállamban azonosnak kell-e lenniük, és nem tett javaslatot sikerük mérésének módjára sem ([75–78. bekezdés](#)).



2. ajánlás

A termelői szervezetek vonzerejének növelése

A közös agrárpolitika stratégiai tervezési keretével összefüggésben a Bizottság tegyen ajánlásokat a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy szükség esetén növeljék a termelői szervezetekben való tagság vonzerejét anélkül, hogy az torzítaná az egységes piacot.

Megvalósítás céldátuma: [2027. december](#)

⁴ Európai Bizottság: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, EY és Arcadia International E.E.I.G, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2019.

- 22** Megállapítottuk, hogy az összetett uniós szabályok és az adminisztratív terhek még inkább csökkentették a termelői szervezetek vonzerejét. Az operatív programok keretében a támogatható intézkedések standard társfinanszírozási aránya például 50%, de az bizonyos körülmények között 60%-ra is növelhető. 2021 óta ez az arány a kutatási és környezetvédelmi tevékenységek esetében akár 80%-ra is emelkedhet. A 80%-os arány alkalmazására azonban szigorú szabályok vonatkoznak, és ha azokat nem tartják be, a kapott támogatást vissza kell fizetni. Az általunk ellenőrzött termelői szervezetek ezért a magasabb arányt inkább pénzügyi kockázatnak, mint előnynek tekintik (79–80. bekezdés).
- 23** A 2023–2027-es időszakra bevezetett további környezetvédelmi és kutatási követelményeket a termelői szervezetek igényeinek, a működési korlátoknak, illetve más közfinanszírozási forrásokhoz való hozzáférésnek a figyelembevételével határozták meg. Bár a gyümölcs- és zöldségtermelés környezeti hatásának javítása és a kutatási tevékenységek előmozdítása érdemi célkitűzés, ezek a rendelkezések megváltoztatják az uniós támogatás mögött meghúzódó logikát azzal, hogy az eredményorientált szabályrendszerbe inputkövetelményeket (kiadási célokat) vezetnek be (81–86. bekezdés).
- 24** A 2028–2034-es időszakra vonatkozó közös agrárpolitikára irányuló jelenlegi bizottsági javaslat megszünteti ugyan ezeket a kiadási követelményeket, de olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a szabályok széttagoltságának kockázatát hordozzák magukban. A társfinanszírozási arányokról a tagállamok dönthetnek, a jogszabályok csak a maximális arányokat határozzák meg. Így azonos célkitűzéseket és intézkedéseket akár igen eltérő mértékben is lehet támogatni, ami növeli a tagállamok közötti egyenlőtlenségeket. Ezt már a bizottsági javaslatról kibocsátott [véleményünkben](#) is kiemeltük (87–88. bekezdés).



3. ajánlás

A társfinanszírozási arányok egyszerűsítése

A Bizottság tegyen javaslatot az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a társfinanszírozási arányok egyszerűsítésére az alábbiak révén:

- állandó társfinanszírozási arány meghatározása az operatív program célkitűzésének típusa szerint, amely valamennyi tagállamban alkalmazandó;
- a társfinanszírozási arányok és a kiadások kötelező mértéke közötti kapcsolat megszüntetése.

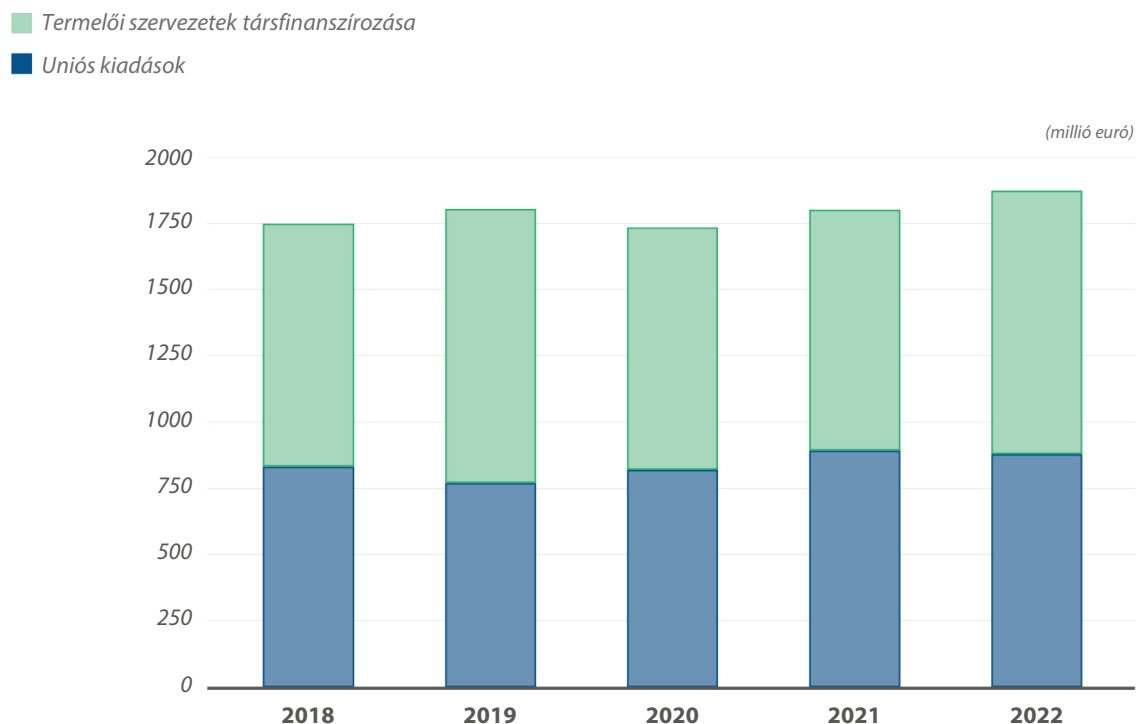
Megvalósítás céldátuma: [a 2028–2034-es KAP jogi keretének elfogadásáig](#)

Észrevételeinkről részletesebben

Az uniós támogatás biztosította az eszközöket a termelői szervezetek számára a versenyképességük megerősítéséhez

- 25** A gyümölcs- és zöldségágazatban működő elismert termelői szervezetek a mezőgazdasági termelők közötti együttműködés egyik formáját jelentik, amelynek célja az értékláncban elfoglalt helyük javítása. Az uniós pénzügyi támogatás, azaz a termelői szervezetek által végrehajtott operatív programok társfinanszírozása (4. ábra) elvben pozitív hatást gyakorol a versenyképességükre azáltal, hogy javítja jövedelmezőségüket (alacsonyabb termelési költségek, illetve magasabb árbevétel) és tárgyalási pozíciójukat.

4. ábra | Az operatív programok kiadásai, 2018–2022

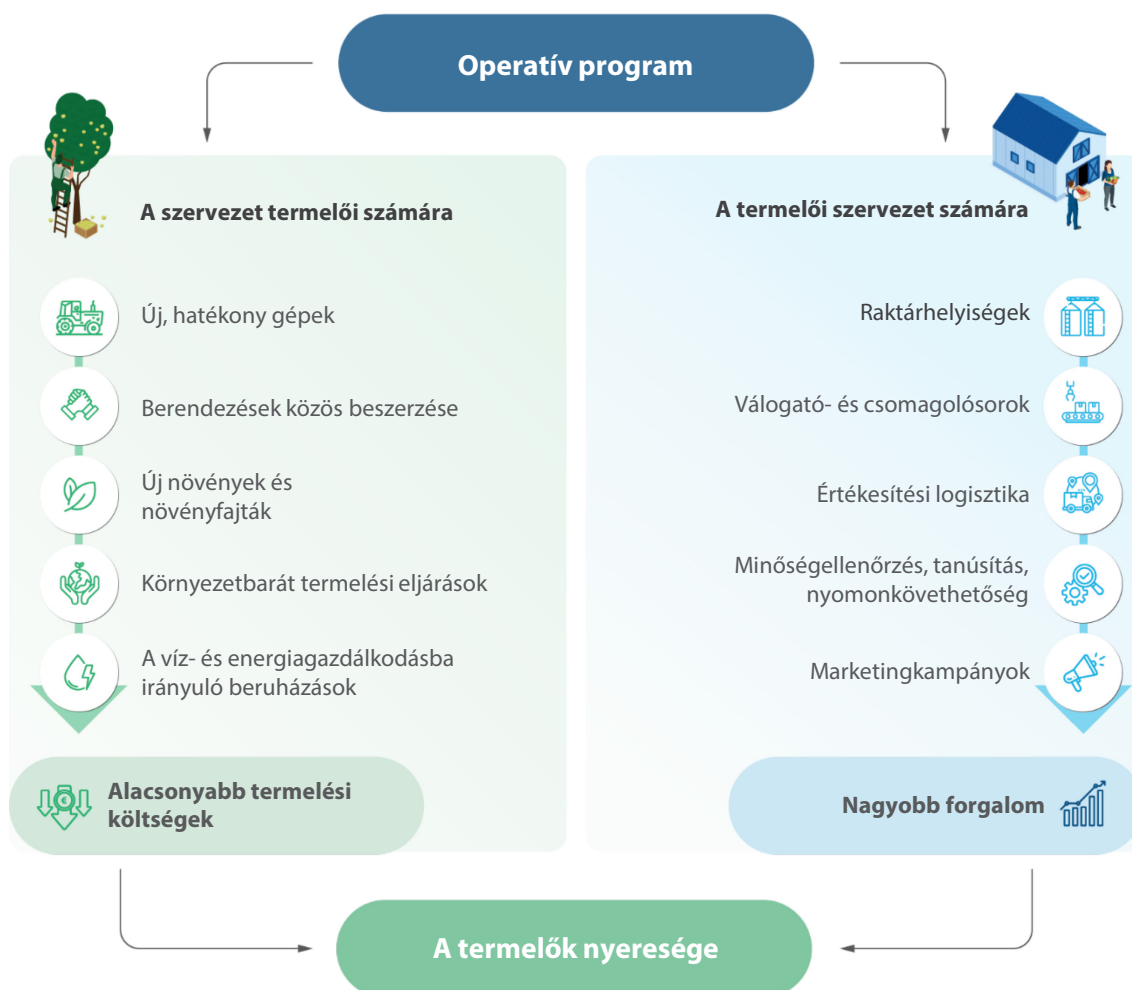


Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

Az uniós finanszírozás a tervezéstől egészen a promócióig támogatja a termelők jövedelmezőségét

- 26** A termelői szervezetek fő feladata, hogy megszervezzék tagjaik termékeinek forgalmazását, a kínálatot mind a mennyiség, mind a minőség tekintetében a kereslethez igazítva. Az elismert szervezetek uniós forrásokban részesülhetnek, és azokat a tervezési, termelési, értékesítési és marketingfolyamatok támogatásához szükséges beruházásokra fordíthatják. A termelői szervezeteknek nyújtott uniós pénzügyi támogatást operatív programon keresztül hajtják végre. Ez a program határozza meg azokat az intézkedéseket és fellépéseket, amelyeket a szervezet végre kíván hajtani az uniós szinten meghatározott célkitűzések elérése érdekében ([III. melléklet](#)). Ezeket az intézkedéseket a szervezet, illetve a termelők hajtják végre, lásd: [5. ábra](#).

5. ábra | Az operatív programok hozzájárulása a termelők nyereségességéhez



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 27** Megvizsgáltuk, hogy a kapott uniós támogatás révén a termelői szervezetek javítani tudták-e tagjaik jövedelmezőségét: csökkentek-e a termelési költségek és nőtt-e a forgalom. Azt, hogy a termelői szervezetekben való tagság milyen közvetlen hatást gyakorol az egyéni jövedelmekre, nem tudtuk értékelni. Ennek az volt az oka, hogy a mezőgazdasági termelők jövedelmére vonatkozó statisztikai adatszolgáltatás néhány eset kivételével nem tesz különbséget a termelői szervezethez tartozó és az ahhoz nem tartozó mezőgazdasági termelők között, ami miatt nem tudtunk megalapozott következtetéseket levonni.

Az uniós támogatás olyan intézkedéseket finanszíroz, amelyek révén csökkenthetők a termelési költségek

- 28** A gyümölcs- és zöldségtermelők fő működésiköltség-kategóriái a munkaerő, az energia, a víz és más inputok (növények és vetőmagok, műtrágya, növényegészségügyi termékek). Az egyes termelők szakmai döntéseitől, a termelés típusától és a termék fajtájától függően ezek a költségek igen különbözőek lehetnek.
- 29** Az általunk megkérdezett valamennyi termelő egyetértett abban, hogy a növekvő munkaerőköltségek és a munkaerőhiány komoly problémát jelentenek számukra. A gyümölcs- és zöldségtermesztés munkaerő-igényes tevékenység, és mivel az Unióban a munkaerőköltségek magasabbak, mint más országokban, ez jelentős hatással van az uniós termelők árversenyképességére. Emiatt a szervezetek beruháztak tevékenységeik automatizálásába, és az általunk felkeresett szervezeteknél az automatizálási projektek egy részét az operatív programokon keresztül finanszírozták ([1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

A termelői szervezetek tevékenységeinek automatizálása

Egy adott növényen nem minden gyümölcs érik egyszerre, és a gyümölcsöket és zöldségeket a forgalmazás módjától függően a megfelelő érettségi pillanatban kell betakarítani. A mezőgazdasági termelőknek kell eldönteniük, hogy az adott termék kellően érett-e, ez azonban gyakorlatilag lehetetlenné teszi a teljes automatizálást. A legtöbb gyümölcs és zöldség emellett nagyon sérülékeny, ami megnehezíti a gépi kezelést.

E nehézségek ellenére az ágazatban egyre nagyobb mértékű az automatizálás. Lengyelországban egy almaültetvényen alkalmazott automatizált válogatósort láttunk, ahol a termelők kifejezetten a válogatósorokhoz tervezett, az operatív programokon keresztül finanszírozott betakarítási dobozokat használtak.



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 30** A korszerűsítésre és automatizálásra irányuló ilyen beruházásokra uniós források nélkül is sor kerülhetett. Az operatív programok többéves jellege miatt azonban az uniós finanszírozás kiszámíthatósága megkönnyíti a termelői szervezetek számára a nagyszabású korszerűsítési projektek végrehajtását, ahol a költségek megoszlanak a program időtartama alatt.
- 31** Az általunk megkérdezett termelők gyakran az energiát is jelentős költségként említették, különösen a melegházak esetében. A mintánkban szereplő szervezetek úgy kezelték ezt a problémát, hogy a fogyasztás csökkentése érdekében megújuló energiába (fotovoltaikus panelek) és energiahatékony berendezésekbe ruháztak be ([2. háttérmagyarázat](#)). E beruházások némelyike az operatív programok keretében, mások pedig különböző uniós alapokon (például az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapon vagy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközön) keresztül támogathatók.

2. háttérmagyarázat

Az energiaköltségek csökkentése

Az egyik általunk ellenőrzött olaszországi szervezet egy sor megújulóenergia-beruházásba kezdett annak érdekében, hogy 2030-ig csökkentse energiaköltségeit és energetikai szempontból önellátóvá váljon. Az önellátás eléréséhez olyan különböző típusú energiaforrásokba fektetnek be, mint például a fotovoltaikus panelek, a biogáz és a geotermikus energia. A fotovoltaikus paneleket az operatív programok forrásaiból finanszírozzák.

Egy spanyolországi szervezet szolárpanelek révén csökkenti raktárainak és logisztikai központjának energiaköltségeit, és ezzel 5%-os megtakarítást ér el.

A szervezetek egyéb beruházásai közé tartoztak a hűtőkamrák új hűtőrendszerei, valamint az üvegházak fűtése kapcsolt energiatermelő rendszerek alkalmazásával.

- 32** Az uniós finanszírozással támogatott környezetvédelmi intézkedések szintén pozitív hatással lehetnek a költségcsökkentésre, mivel olyan gyakorlatokra irányulnak, amelyek célja a vízhasználat, illetve a növényegészségügyi termékek és más inputanyagok használatának a csökkentése. Csakúgy, mint az automatizálási beruházások esetében, ezeket az intézkedéseket szintén végrehajthatták akár uniós pénzügyi támogatás nélkül is, de az operatív programoknak köszönhetően könnyebben mérlegelhetők az olyan jelentősebb beruházások, mint például a vízmegtartó létesítmények kialakítása.

Az uniós támogatás segíti a termelőket a forgalmat növelő gyakorlatok alkalmazásában

- 33** Az, hogy egy elismert szervezet mennyi uniós támogatáshoz férhet hozzá, az általa forgalmazott termékek értékétől – általában véve az értékesítésektől – függ. E támogatás felső határa a szervezet típusától függ, és a forgalmazott termékek értékének 4,1–5%-a között mozog. Ezek az összegek legfeljebb 0,5%-kal növelhetők, és csak akkor, ha a többletet bizonyos meghatározott intézkedésekre fordítják ([III. melléklet](#)). Minél magasabb a szervezet értékesítéseinek az értéke, annál nagyobb összegű támogatásra jogosult.
- 34** Ha az uniós támogatás kiszámításához az értékesítéseket vesszük alapul, az a forgalom növelésére ösztönzi a termelőket. Az általunk felkeresett szervezetek aktívan törekedtek e cél elérésére. Spanyolországban, Franciaországban és Olaszországban a szervezetek vagy több tag bevonásával, vagy a megművelt terület bővítésével próbálták növelni termelési volumenüket. Olyan stratégiákat is megfigyeltünk, amelyek célja a termék értékesítési értékének növelése volt az általuk már termesztett fajták prémium változatainak bevezetésével vagy új, magasabb kiskereskedelmi árú termékek (például bogyós gyümölcsök) bevezetésével.
- 35** Az értékesítési érték és a jövedelmezőség maximalizálása érdekében a termelői szervezeteknek biztosítaniuk kell, hogy termelésük megfeleljen a piaci keresletnek, ez pedig eredményes termeléstervezést igényel. A termelői szervezet sikere attól is függ, hogy tagjai elfogadják-e a tervezési folyamatot. Az általunk felkeresett szervezetek többsége hasonló tervezési folyamatot követ: az értékesítési osztályok ismertetik a következő vegetációs időszakra vonatkozó előrejelzéseket és várható piaci tendenciákat a mennyiség, a termékek és a fajták tekintetében (lásd: [6. ábra](#)), és a korábbi értékesítések alapján tájékoztatást nyújtanak a várható árakról terméktípusonként.

6. ábra | A piaci trendekhez való alkalmazkodás: új fajták kínálása a fogyasztók számára



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 36** Az általunk felkeresett termelői szervezetek ezeket az információkat felhasználva határozzák meg az egyes terménytípusokra vonatkozóan a célmennyiséget és a vetési naptárat. A termelők jóváhagyják a tervet, majd döntést hoznak arról, hogyan osztják fel egymás között a célmennyiséget. Ha a termelők között nincs egyetértés, a helyzetet a szervezet szabályai szerint rendezik, általában előnyben részesítve a rangosabb tagokat vagy azokat, akik a múltban innovatívabbak voltak a termékválasztásban.
- 37** Ez a folyamat tiszteletben tartja a termelők saját művelési terveit a szervezeten belül, és lehetővé teszi számukra, hogy gazdaságaikat saját döntéseik szerint irányítsák. Az általunk megkérdezett gyártók egyike sem panaszkodott a tervezési folyamatra. Egy franciaországi termelő külön megemlítette, hogy azért váltott szervezetet, mert az ökológiai gazdálkodásra való átállás megkönnyítése érdekében szigorúbb termeléstervezést szeretett volna.

- 38** Ahhoz, hogy termékeiket a lehető legjobb áron értékesíthessék, a termelői szervezeteknek biztosítaniuk kell, hogy azok megfeleljenek ügyfeleik minőségi elvárásainak, és azokon belül a környezetvédelmi követelményeknek is. A nagyobb kiskereskedők a termékeket csak azzal a feltétellel értékesítik, ha azokat meghatározott szabványok szerint tanúsítják. E követelmények betartása – amelyet független vizsgálatok keretében ellenőriznek – technikailag kihívást jelenthet, és további pénzügyi és adminisztratív költségeket róhat a gyártókra.
- 39** A termelői szervezetek tagjai kérhetik a szervezet munkatársainak támogatását, akik segítik őket a tanúsítási feltételek és a minőségi minimumkövetelmények teljesítésében. Mind a tanúsítási költségek, mind a szervezet személyzeti költségei elszámolhatók az operatív programok keretében. A termelői szervezetek tagjai számára tehát könnyebb a tanúsítási rendszerekben való részvétel.
- 40** Valamennyi általunk felkeresett szervezet biztosít adminisztratív támogatást a tagjai számára: segíti őket az adminisztrációban, és eszközöket biztosít számukra a nyomomonkövethetőségi és tanúsítási követelmények teljesítéséhez. A szakértők rendszeresen ellátogatnak a gazdaságokba, hogy ellenőrizzék a vegetációs időszak előrehaladását, és tanácsot adjanak. Az általunk felkeresett egyik franciaországi szervezet külön támogatást nyújtott a fiatal termelőknek, és a tevékenység kezdete utáni első években gyakrabban látogattak el a termelőkhöz a szakértők, ami jó példa a bevált gyakorlatokra.
- 41** A mintánkban szereplő spanyol, francia és lengyel szervezeteknél meg tudtuk állapítani a tanúsítási és minőségi költségek összegét. Ezekben a tagállamokban a tanúsítás és a nyomomonkövethetőség az összes operatívprogram-forrás átlagosan 13%-át, 6%-át, illetve 3%-át tette ki. Uniós szinten a Bizottság nyilvántartásai azt mutatták, hogy 2018 és 2022 között az összes operatív program mintegy 11%-át (évente átlagosan 204 millió euró) fordították „minőségbiztosítási rendszerekre (uniós és nemzeti) és minőségfejlesztéssel kapcsolatos intézkedésekre”.
- 42** Az operatív programokban a forgalomba hozatalhoz kapcsolódó intézkedések is szerepelnek, amelyek a termék forgalomba hozatalával kapcsolatos logisztikára is kiterjednek. Az ellenőrzésünk során megkérdezett termelők kijelentették, hogy a termelői szervezeti tagság egyik fő előnye az, hogy a forgalmazással kapcsolatos feladatokat átadhatják a termelői szervezetnek, és inkább a termelésre összpontosíthatnak.
- 43** Az általunk áttekintett spanyolországi és olaszországi operatív programokban a forgalmazási logisztikára fordított kiadások (például a hűtőhelyiségekbe és a csomagolósorokba történő beruházások) tették ki a forgalmazás kapcsán bejelentett kiadások legnagyobb részét (az összes kiadás átlagosan 18%-a, illetve 22%-a).

- 44** Az értéklánc végén a fogyasztók helyezkednek el. Az operatív programokon keresztül nyújtott uniós finanszírozás eszközöket biztosít a termelői szervezetek számára ahhoz is, hogy tájékoztassák a fogyasztókat a termékeikről és azok előnyeiről (**7. ábra**), továbbá hogy megkülönböztessék azokat a piacon.

7. ábra | Termékek népszerűsítése a fogyasztók körében



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 45** A kiskereskedői tanúsítási rendszerek (**38. bekezdés**) garantálják a minőségi és biztonsági előírások betartását, de nem a fogyasztókra irányulnak, akik ezért nagyrészt nem is ismerik ezeket. A termelői szervezetek azonban saját minőségi védjegyeket is kidolgozhatnak, hogy megfeleljenek a fogyasztók elvárásainak, többek között a környezetvédelmi tanúsítványaikkal kapcsolatban (**3. háttérmagyarázat**). Ezeket a magánszférában alkalmazott minőségi védjegyeket független szervek ellenőrzik, és az ilyen ellenőrzések költségei uniós finanszírozásra jogosultak, ami megkönnyíti az ilyen szemlélet bevezetését.

3. háttérmagyarázat

Az operatív programok keretében finanszírozott környezetbarát termelési technikák

Spanyolországban, Franciaországban és Lengyelországban olyan szervezeteket kerestünk fel, amelyek – főként paradicsom és uborka – termelésére üvegházakat használnak, és beruháztak az úgynevezett „integrált termelésbe”. Ez az eljárás hasznos rovarokat használ a növénybetegségek megelőzésére és leküzdésére, poszméhekkel végezteti a beporzást az üvegházakban, növényegészségügyi kezeléseket pedig csak végső esetben alkalmaz. 2018 és 2023 között uniós szinten az integrált termelés az összes operatívprogram-forrás mintegy 5%-át tette ki (évente mintegy 95 millió euró).

Az integrált termelés, legalábbis az üvegházakban a kártevők elleni védekezéshez használt rovarok költsége finanszírozható az operatív programokból, ami megkönnyíti a környezetbarátabb termelési technikákra való átállást. Bretagne-ban (Franciaország) két paradicsomtermelő szervezet és egy társulás ennél tovább ment, és együttműködésben létrehozták a „cultivées sans pesticides de synthèse de la fleur à l'assiette” (szintetikus növényvédő szerek nélkül termesztett – a virágtól a tányérig) címkét.

Olaszországban az egyik általunk felkeresett szervezet termékei egy részénél „növényvédőszer-maradvány nélkül” címkét alkalmazott.



Megjegyzés: Balra: hasznos darázs petéivel védekeznek egy a paradicsomra veszélyes parazita ellen. Jobbra: szintén a paradicsomtermelésnél alkalmazott üvegházakban használt más hasznos rovarokat tartalmazó doboz.

Forrás: Európai Számvevőszék.

- 46** Az operatív programokban olyan marketing- és promóciós tevékenységek is szerepelnek, mint például a piackutatások, a vásárokon való részvétel vagy a reklám- és promóciós kampányok, amelyek szintén részesülhetnek uniós finanszírozásban. Ezen intézkedések célja, hogy a lehető legjobb eladási árat biztosítsák a termék számára a minőség (frissesség, csomagolás, környezetvédelmi tanúsítványok) előmozdítása révén, és jobb tájékoztatást nyújtsanak a fogyasztóknak arról, hogy melyek az igényeiknek leginkább megfelelő termékek. Az, hogy a szervezetek milyen mértékben élnek ezekkel a lehetőségekkel, attól függ, hogy melyek a prioritásaik. Mintánkban az ezekre a tevékenységekre fordított kiadások tagállamonként eltérőek voltak: Franciaországban az ellenőrzött szervezetek operatív programjaik keretében átlagosan a források 19%-át költötték ezekre az intézkedésekre, míg Olaszországban ez az arány valamivel kevesebb mint 4%, Spanyolországban és Lengyelországban pedig 2% volt.
- 47** Mintánkban a promóciós szolgáltatásokra, különösen a reklámkampányokra fordított kiadások összege szorosan függött a szervezet méretétől. A nagyobb szervezetek nagyobb valószínűséggel fejlesztették ki saját márkájukat, nagyobb ösztönzést kaptak arra, hogy beruházzanak annak népszerűsítésébe, és erre több pénzük volt (beleértve saját forrásaikat is). A reklámkiadások még a nagyobb általunk áttekintett szervezetek körében is jelentősen eltértek, 6% és közel 25% között ingadoztak: előbbi egy spanyol szervezetre, utóbbi két franciaországi szervezetre volt jellemző. Két társulás (az egyik Franciaországban, a másik Olaszországban) azt állította, hogy hirdetési költségeik 60–70%-át az operatív programok keretében rendelkezésre álló forrásokból finanszírozzák.

A termelői szervezetek javítják a termelők tárgyalási pozícióját, de továbbra is egyensúlyhiány áll fenn a kiskereskedőkkel szemben

- 48** A termelői szervezeteknek nyújtott uniós pénzügyi támogatás célja a mezőgazdasági termelők értékláncon belüli helyzetének és tárgyalási pozíciójának javítása. A tagok termékeit a termelői szervezetek közösen értékesítik. Ezeket úgy alakították ki, hogy a vevők egyedüli kapcsolattartó pontjai legyenek, és mint ilyenek ők felelősek az árak maximalizálásáért. Az általunk áttekintett operatív programok, valamint a helyszíni ellenőrzések és interjúk alapján a következőket értékeltük:
- a termelői szervezetek eredményes értékesítési módszereket alkalmaztak-e az árak maximalizálása érdekében;
 - a termelői szervezetek mérete lehetővé tette-e számukra, hogy kiegyensúlyozott kapcsolatot alakítsanak ki vevőikkel.

A termelői szervezetek a legeredményesebb értékesítési módszereket választják

49 Az [uniós szabályok](#) értelmében a termelői szervezetek tagjainak valamennyi terméküket a szervezeten keresztül kell értékesíteniük. [Kivételt](#) képezhet a termelési érték legfeljebb 25%-a (az ökológiai termékek esetében 40%-a), de a tagállamok alacsonyabb százalékos arányt is megszabhatnak (Spanyolország például legfeljebb 10%-ot határozott meg). Az általunk felkeresett 19 szervezet és társulás közül öt lengyelországi engedélyezte a közvetlen értékesítés 25%-át, egy franciaországi ökológiai szervezet pedig a 40%-át. A többiek ragaszkodtak ahhoz, hogy az értékesítés 100%-a a szervezeten keresztül történjen. Így ugyanis lehetővé válik, hogy a szervezetek nagy mennyiségű terméket hozzanak forgalomba, teljesíteni tudják a vevők széles körétől érkező megrendeléseket, és több különböző értékesítési módszer közül választhassanak.

50 A mintánkban szereplő szervezetek esetében a következő értékesítési módszereket láttuk:

- közvetlen szerződések, amelyekben meghatározzák az árat és a mennyiséget,
- közvetlen szerződések, amelyekben meghatározzák az árat vagy a mennyiséget,
- keretszerződések, amelyekben mind az árról, mind a mennyiségről rendszeres időközönként (például hetente vagy havonta) döntenek,
- fordított árverések.

51 Ezek mindegyikének vannak előnyei és hátrányai is az ár, illetve az értékesítés kiszámíthatósága tekintetében ([1. táblázat](#)). Vannak fajták, amelyeket mindig egy adott szerződéstípushoz rendelnek. Az alsó kategóriás termékeket, például a kerek paradicsomot a termelői szervezetek általában olyan szerződés keretében értékesítik, amelyben mind az árat, mind a mennyiséget meghatározzák. A termelők a tervezési szakaszban kifejezhetik kívánságaikat, és ekkor megválaszthatják azt a termékmixet, amelyben a leginkább alkalmazkodni tudnak az árváltozásokhoz.

1. táblázat | A különböző értékesítési módszerek előnyei és hátrányai

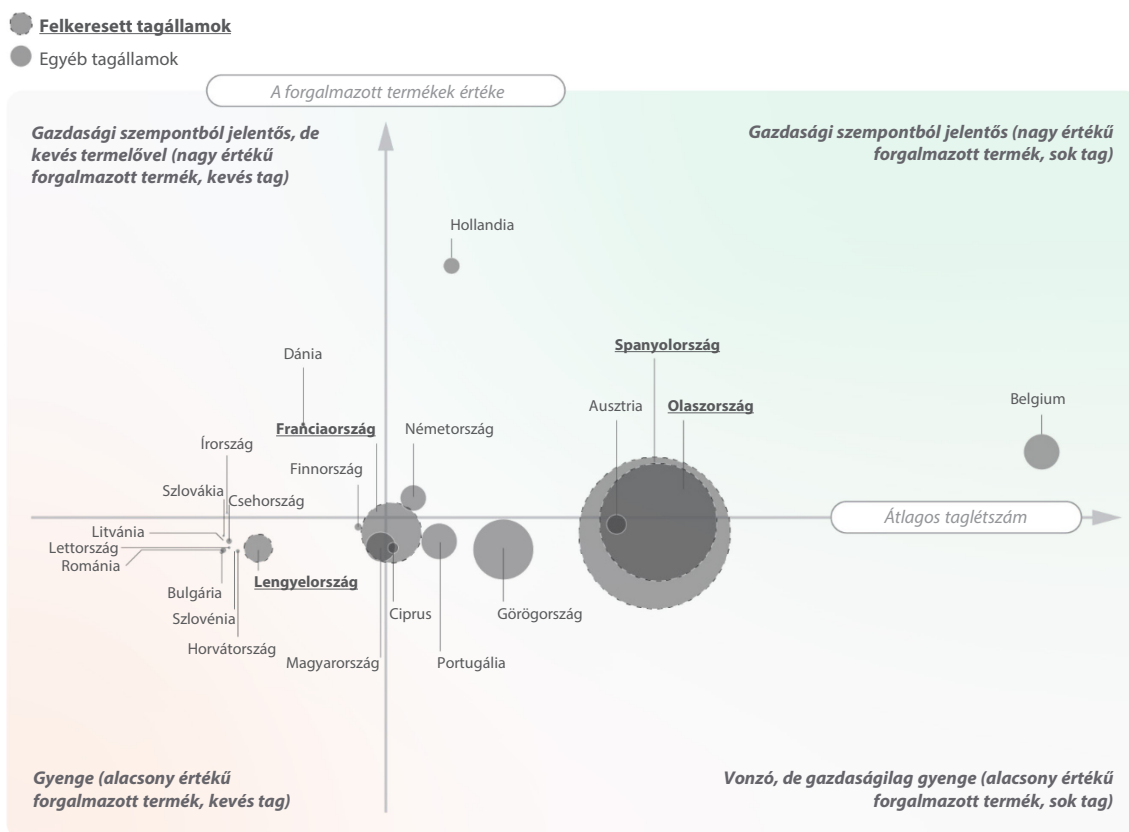
Módszer	Előnyök	Hátrányok
Közvetlen szerződések meghatározott árral és meghatározott volumennel	Teljes mértékben kiszámítható jövedelem	Alacsony árú termékek
Közvetlen szerződések meghatározott árral vagy meghatározott volumennel	Bizonyos fokú kiszámíthatóság, amelynek köszönhetően tervezhető a termelés	- Bizonytalan jövedelem - Ha csak az árat határozzák meg, fennáll a túltermelés kockázata
Keretszerződések	- Előmozdítja a lojalitást a szervezet és a vásárlók között - Az árakról szóló tárgyalások során a szervezeteknél van a kezdeményezés - Bizonyos fokú kiszámíthatóság a korábbi mennyiségek alapján	- Az árak továbbra is a piactól függenek - Versenyre sarkall az eladók (szervezetek) között
Fordított árverések	- A kereslet és a kínálat azonnali és átlátható metszéspontja - Versenyre sarkall valamennyi vevő között - Ki lehet vonni a termékeket a forgalomból, ha a kínált ár túl alacsony - Potenciálisan magas árak	- Nagy mennyiségű termékre van szükség - Nehezen szervezhető - Rendkívül ingadozó árak

A nagyobb termelői szervezetek erősebb tárgyalási pozícióval bírnak

52 Az általunk felkeresett szervezetek közül azok tudtak jobban tárgyalni a kiskereskedőkkel, amelyek vagy nagyobbak voltak (a forgalom tekintetében), vagy széles termékskálát tudtak kínálni, vagy jól ismert márkánévvel értékesítették termékeiket. Ha a szervezetek kötelezettséget vállalhatnak bizonyos mennyiségekre vagy a termékek meghatározott körére, a kiskereskedőknek csak kisszámú helyről kell beszerezniük a termékeket. Az általunk felkeresett szervezetek és társulások közül kettő egy másik tagállamban és más termelési időszakokkal működő szervezetet is magában foglalt, mások pedig más országokból is vásároltak termékeket. Ez lehetővé teszi számukra, hogy egész évben teljesítsék a kiskereskedők megrendeléseit, és stabil mennyiségeket garantáljanak, aminek köszönhetően a kiskereskedő az összes termékét egyetlen beszállítótól be tudja szerezni. Hasonlóképpen, a Spanyolországban, Franciaországban és Olaszországban felkeresett nagyobb szervezetek óriási raktárakat és elosztóközpontokat hoznak létre, ami növeli a hatékonyságot a szállítók felé történő továbbítás tekintetében, és ezáltal csökkenti a betakarítás és a forgalmazás közötti időt.

53 A gyakorlatban kevés olyan szervezet van, amely elég nagy ahhoz, hogy ilyen stratégiákat hajtson végre, illetve amely megfelelő márkaismertséget alakított ki ahhoz, hogy nagymértékben javítsa pozícióját a kereskedelmi tárgyalásokon. A **8. ábra** a termelői szervezetek viszonylagos gazdasági jelentőségét mutatja be az egyes tagállamokban; csak Belgiumról és Hollandiáról mondható el, hogy a legtöbb szervezetük gazdaságilag jelentős. A kisebb szervezetek tárgyalási pozíciója főként attól függ, hogy mennyire megbízhatóak a kiskereskedők igényeinek kielégítésében és az ügyfelek hűségének kiépítésében. Egy másik lehetőség az, hogy egyetlen társulásba tömörülnek, és a teljes értékesítési folyamatot kiszervezik. Mintánkban csak egy társulás (Franciaországban) választotta ezt a megoldást: a társulást eredetileg azért hozták létre, hogy menedzselje azt a márkanévet, amely alatt a tagok termékeit értékesítik, de az később a termelői szervezetek társulásává nőtte ki magát, amelynek feladata immár a teljes operatív program megtervezése és az értékesítések kezelése lett. Ez a modell azonban egyelőre ritkának számít.

8. ábra | Az Unióban a legtöbb termelői szervezet gyenge helyzetben van



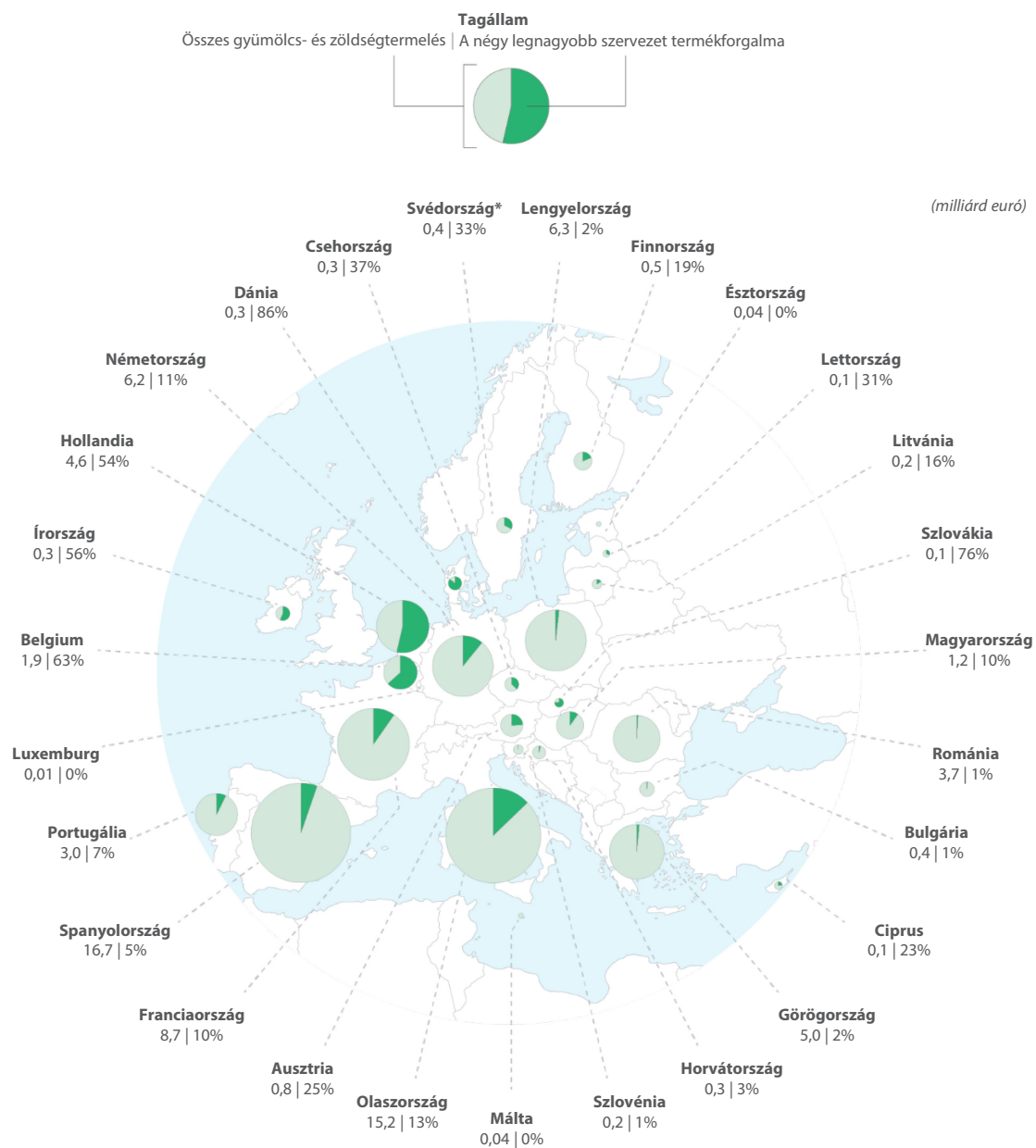
Megjegyzés: A körök mérete a tagállamban működő termelői szervezetekhez tartozó termelők teljes számát jelzi.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2023. évi adatai alapján (Svédország esetében 2023-ra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre adatok).

- 54** Egyes tagállamok felülvizsgálták az elismerési kritériumokat, és ezzel lépéseket tettek a termelői szervezetek helyzetének megerősítésére. Eredetileg az [uniós szabályok](#) öt tagot és legalább 100 000 euró értékű termékforgalmat határoztak meg minimális elismerési kritériumként, de a tagállamok számára lehetőséget hagytak szigorúbb követelmények bevezetésére. Ezeket az uniós minimumkövetelményeket [2013-ban](#) eltörölték, és ezt követően a tagállamok saját belátásuk szerint állapíthatták meg azokat. Az általunk felkeresett négy tagállam közül csak Spanyolország és Olaszország vizsgálta felül és szigorította elismerési kritériumait, és ösztönözte termelői szervezeteit azok konszolidálására.
- 55** Bár a termelői szervezetek erősebb pozícióval rendelkeznek a kereskedelmi tárgyalások során, mint a független termelők, a szervezetek és a kiskereskedők közötti kapcsolat továbbra sem kiegyensúlyozott. Ennek egyik oka az, hogy a gyümölcs- és zöldségfélék jellegüknél fogva romlandó termékek, és a termelői szervezetek nem engedhetik meg maguknak a hosszadalmas kereskedelmi tárgyalásokat, mivel termékeik eladhatatlanná válnak. Ez különösen igaz az olyan rendkívül sérülékeny, rövid ideig eltartható termékekre, mint amilyenek például a boggyós gyümölcsök.
- 56** Továbbá még ha a termelői szervezeteknél létre is jött a termelés bizonyos koncentrációja, az messze elmarad a kiskereskedelmi ágazatétól. Az Unió Közös Kutatóközpontjának egyik tanulmánya⁵ szerint Európában a teljes kiskereskedelmi forgalom 30–70%-át a négy legnagyobb cég generálja. Ezzel szemben abban a hat tagállamban, amelyek együttesen az uniós gyümölcs- és zöldségtermelés háromnegyedét képviselik, az egyes országok négy legnagyobb szervezete a teljes termelés 1–13%-át adja. Belgium és Hollandia kivételével, amelyek együttesen az Unió gyümölcs- és zöldségtermelésének mintegy 10%-át adják, a termelői szervezetektől csak azokban a tagállamokban származik a nemzeti termelés jelentős része, ahol az össztermelés nem meghatározó ([9. ábra](#)).

⁵ Nes, K., Colen, L. and Ciaian, P., *Market Power in Food Industry in Selected EU Member States*, az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2021.

9. ábra | A legnagyobb gyümölcs- és zöldségtermelő tagállamokban a kínálati oldal koncentrációja alacsony



Magyarázat az adatokhoz: Belgiumban például a négy legnagyobb szervezet az ország teljes gyümölcs- és zöldségtermelésének (1,9 milliárd euró) a 63%-át értékesíti.

Forrás: Számvevőszék, az Eurostat és a Bizottság adatai alapján.

A termelői szervezetek egyre kevésbé vonzóak, és az uniós támogatás eredményei egyenlőtlenek

- 57** A gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezéséről szóló [2200/96/EK rendelet](#) bevezetésétől kezdve a Bizottság a termelők piaci helyzetének megerősítése érdekében „gazdasági szükségszerűségként” mutatta be azt az elképzelést, hogy a kínálatot termelői szervezetekben koncentrálják. „A termelői szervezetekben való tagság vonzerejének” növelése az [\(EU\) 2017/892 bizottsági végrehajtási rendeletben](#) a gyümölcs- és zöldségágazatra vonatkozó nemzeti stratégiák közös teljesítménymutatói között szerepelt. A kínálat koncentrálására és a termelői szervezetek vonzerejének növelésére irányuló kettős célkitűzéshez 30 éve nyújtott uniós pénzügyi támogatást tekintetbe véve ésszerűen elvárható lenne, hogy valamennyi tagállamban fokozódjon az ágazat szervezettsége – különösen azért, mert minél magasabb a szervezeti arány, elvileg annál vonzóbb a független termelők számára a termelői szervezetekhez való csatlakozás.

Az előnyök ellenére csökken a termelői szervezetek tagjainak száma

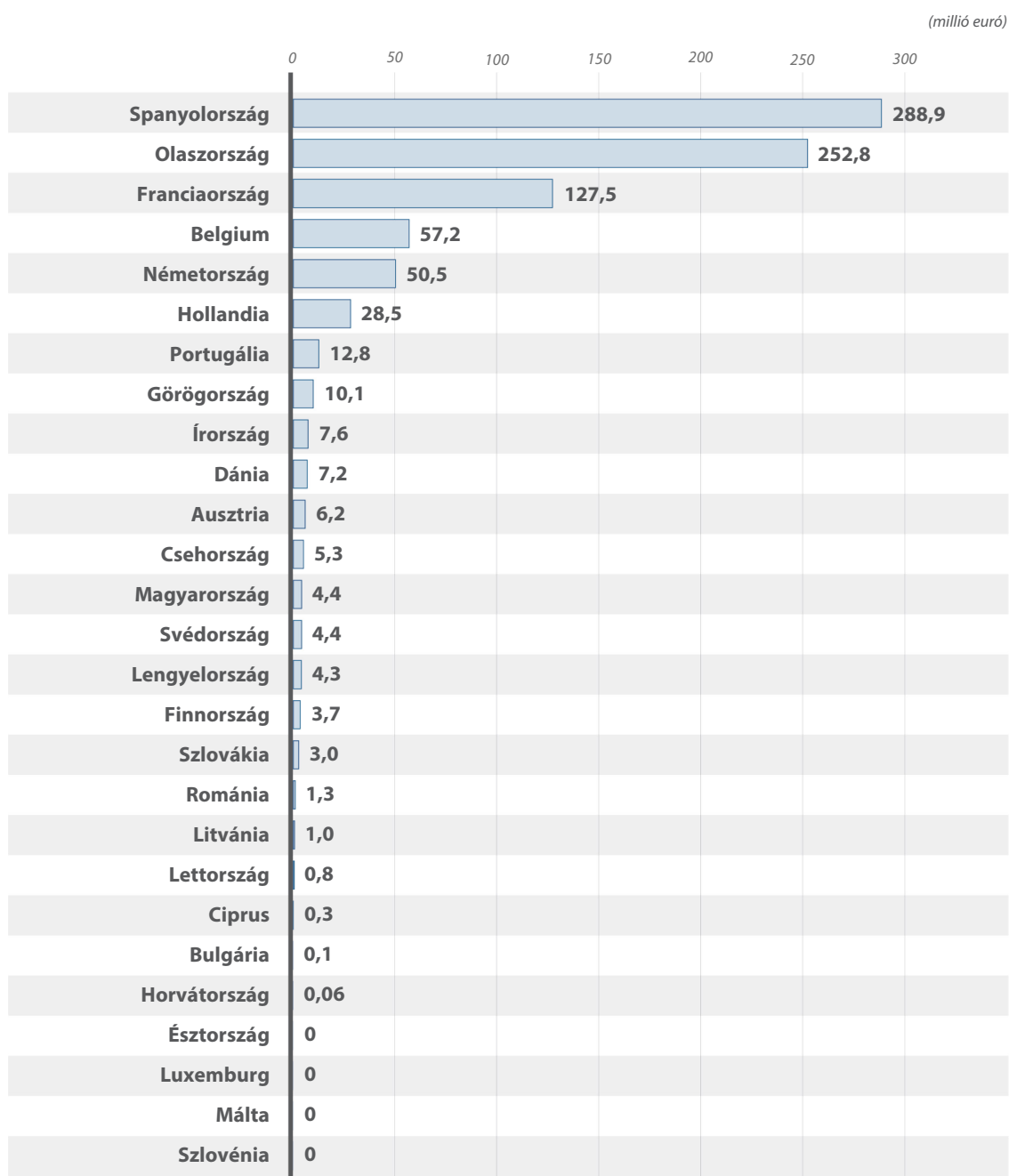
- 58** A gyümölcs- és zöldségágazatban a kínálat koncentrációjának mérésére szolgáló fő bizottsági mutató a szervezeti arány, ami a termelői szervezetek termékeinek az össztermeléshez viszonyított arányát fejezi ki (érték szerint). Ez az arány azonban önmagában nem elegendő az ágazat szerveződésének értékeléséhez, mivel azonos szervezeti arány adódhat nagyszámú kis termelői szervezetből vagy kisszámú nagyon nagy szervezetből egyaránt. Ezt a mutatót ezért a termelői szervezetek termelőinek számával együtt kell elemezni. Annak értékeléséhez, hogy a termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás eredményesen koncentrált-e a kínálatot a gyümölcs- és zöldségágazatban, áttekintettük a 2012 és 2023 közötti szervezeti arányra és a tagok számára vonatkozó adatokat.
- 59** Számításaink szerint, ha a Bizottság adataiban figyelmen kívül hagyjuk a kétszeresen beszámított értékeket, 2023-ban a szervezeti arány 42% volt. Az arány 2012 (43,6%) és 2017 (48,4%) között nőtt, de azóta csökken, és jelenleg alacsonyabb szinten van, mint 2012-ben. A termelői szervezetekben 2012 óta folyamatosan csökken a tagok száma. 2012-ben a termelői szervezeteknek összesen 312 823 tagja volt; ez a szám 2023-ra 191 310-re csökkent.

- 60** Megállapítottuk, hogy a termelői szervezetekben való tagság csökkenésének strukturális okai vannak. Az egyik ok, hogy a gyümölcs- és zöldségtermelő gazdaságok száma összességében csökken az Unióban, és ezt tovább súlyosbítja a generációs megújulás hiánya, mivel a nyugdíjba vonuló mezőgazdasági termelők helyét nem töltik be fiatalabb termelők. Az Eurostat 2013. és 2020. évi mezőgazdasági felméréseiből származó adatok alapján ugyanakkor azt is megállapítottuk, hogy a termelői szervezetekben a tagok száma gyorsabban csökkent, mint az uniós gyümölcs- és zöldséggazdaságok száma. A tagok száma 2013 és 2020 között 29%-kal, míg a gyümölcs- és zöldségtermelő gazdaságok száma ugyanebben az időszakban 14%-kal csökkent.
- 61** Ha a csökkenő tagszám mellett a szervezeti arány nőtt volna, az konszolidációra utalt volna: a termelői szervezetek kevesebb taggal rendelkezhettek, de nagyobb piaci részesedést is szerezhettek. Az azonban, hogy mindkét mutató csökken (a tagszám gyorsabban, mint a gazdaságok száma összesen), azt jelzi, hogy az Unió szintjén a termelői szervezetek nem növekednek. A termelői szervezetek a tagság által kínált előnyök ellenére átlagos szinten nem képesek új tagokat vonzani.

A végrehajtás tagállamonként igen eltérő

- 62** Áttekintettük az ellenőrzésünk során felkeresett négy tagállam szabályozási keretét, valamint a 2013–2018-as finanszírozási időszakról készült értékelő jelentéseket. Értékeljük, hogy a tagállami intézkedések elősegítették-e a termelői szervezetek vonzerejének növelésére irányuló célkitűzés elérését.
- 63** Míg az általános szakpolitikai célkitűzéseket uniós szinten határozzák meg, a végrehajtásért, és különösen az egyes célkitűzések keretében finanszírozható intézkedések listájának összeállításáért, a tagállamok felelősek. Ezt a nemzeti szintű döntéshozatalt az teszi szükségessé, hogy a mezőgazdasági modellek, a termeszthető növénytípusok és a termelési módok tagállamonként jelentősen eltérnek. A termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás valamennyi tagállam számára elérhető, de azt a tagállamok egyenetlenül veszik igénybe ([10. ábra](#) és az [I. melléklet 1. táblázata](#)).

10. ábra | A termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás tagállamonként (2022)



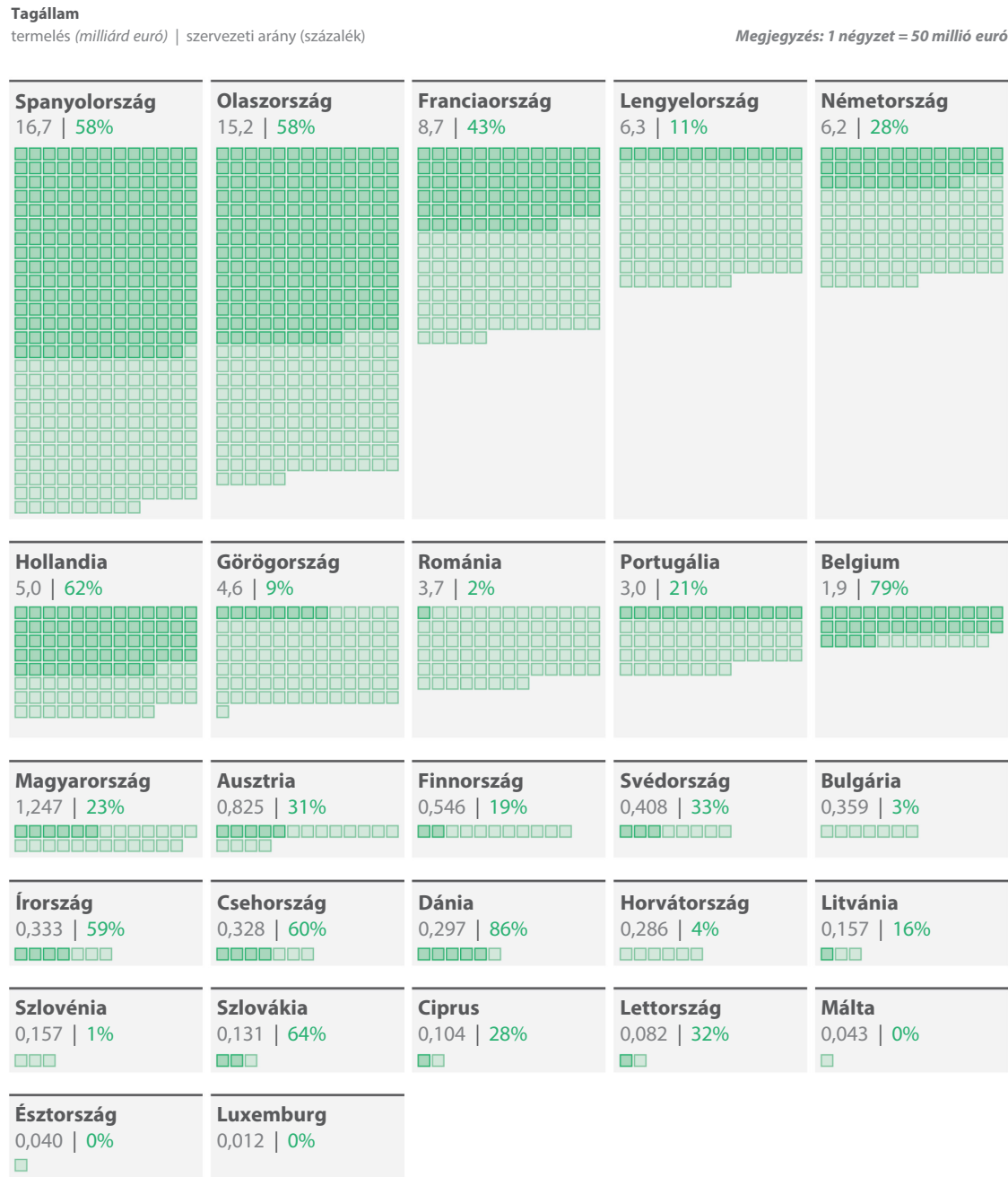
Megjegyzés: Az 1 millió euró alatti finanszírozás az ábra léptéke miatt nem látható.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

64 Ez az egyenetlen igénybevétel a szervezeti arány tekintetében a tagállamok közötti jelentős különbségeket tükrözi (11. ábra), de azt is mutatja, hogy még azokban az országokban is, ahol működnek elismert termelői szervezetek, nem mindegyikük nyújt be operatív programokat az uniós források lehívása érdekében. Lengyelországban az elismert szervezeteknek mindössze 8%-a nyújt be ilyen programokat.

11. ábra | A szervezeti arány tagállamonként jelentősen eltér

- Gyümölcs- és zöldségtermelés
- A termelői szervezetek termékforgalma



Megjegyzés: Svédország esetében 2023-ra és 2022-re vonatkozóan nem közöltek adatokat.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2023. évi adatai alapján.

- 65** A szervezeti arány eltérései arra is rámutatnak, hogy egyes országok gyümölcs- és zöldségtermelése kismértékű. Azokban a tagállamokban, ahol alig folyik gyümölcs- és zöldségtermelés (Luxemburg, Málta), nincsenek termelői szervezetek. A viszonylag kis gyümölcs- és zöldségágazattal rendelkező országokban úgy tűnhet, hogy kevésbé van szükség termelői szervezetek létrehozására, igaz, ez a termelők kis száma miatt strukturális szempontból könnyebben megvalósítható. Ez azonban nem ad magyarázatot az összes megfigyelhető különbségre: Csehországban, Dániában és Horvátországban a gyümölcs- és zöldségágazat méretben hasonló, de szervezeti arányukat tekintve igen eltérő. Ugyanez igaz Lengyelország, Németország és Görögország esetére is. Ennek alapján felmerül, hogy más tényezők is szerepet játszanak, bár a mögöttes okok szisztematikus vizsgálatára nem került sor.
- 66** Egyes okok kulturális vagy történelmi jellegűek. Franciaországban a szövetkezeti struktúrák (amelyek a 20. század elejétől, a termelői szervezeteket megelőzően alakultak ki) a mezőgazdasági ágazatban bevett szervezeti formát jelentenek. Az általunk Franciaország vonatkozásában megvizsgált 14 szervezet közül kilenc már 1996 előtt is létezett, és később ismerték el őket termelői szervezetként. Bretagne régió ([4. háttérmagyarázat](#)) egy tipikus példa ennek a szövetkezetből termelői szervezetté való átalakulásnak. 1996 előtt Spanyolország és Olaszország egyes részein is működtek szövetkezetek.

4. háttérmagyarázat

Bretagne: az együttműködés hagyományán alapuló siker

Bretagne jól szervezett gyümölcs- és zöldségágazattal rendelkezik, ahol a termelők közel 80%-a tartozik termelői szervezethez. Ez a struktúra néhány szervezet esetében több mint egy évszázadra visszanyúló történelmi gyökerekkel rendelkezik, bár az igazán lendületes fejlődés az 1960-as években kezdődött. Ekkor az articsóka árának összeomlása nyomán mezőgazdasági válság alakult ki, ezért 1962-ben 4500 termelő szövetkezeti jellegű struktúrába tömörült, és vállalta, hogy termékeit egy holland típusú fordított árverési rendszeren keresztül közösen értékesíti. A rendszer jobb tárgyalási pozíciót biztosított a termelőknek, mivel koncentrálni tudták a kínálatot, és ha az ajánlott árak túl alacsonyak voltak, kivonni termékeiket a piacról.



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az 1970-es és 1980-as években a különböző termelői csoportosulások tovább erősödtek. A régió két legnagyobb csoportja saját márkát fejlesztett ki, amelyeket ma már Franciaország egész területén felismernek a fogyasztók.

Mire 1996-ban hatályba lépett a termelői szervezetekről szóló uniós rendelet, a breton termelők már 30 éves tapasztalattal rendelkeztek a hasonló struktúrákban való együttműködés terén. Mivel gyorsan ki tudták használni ezeket az új lehetőségeket, ezek lettek az első elismert szervezetek: a régió jelenlegi 10 szervezete közül (az almabortermelők kivételével) nyolcat 1996-ban vagy 1997-ben ismertek el.

- 67** Lengyelországban a kommunista időszak öröksége, valamint pénzügyi és a hírnévvel kapcsolatos tényezők miatt a termelői szervezetek nem tűntek vonzónak. 2010 és 2015 között Lengyelország 1,1 milliárd eurót kapott egy korábbi uniós program keretében, amelynek az volt a célja, hogy segítse a termelőket a termelői szervezetek átcsoportosításában és elismerésében. A hatalmas összegek ellenére (a rendelkezésre álló teljes támogatás közel 90%-át Lengyelország kapta meg) nem sikerült a gyümölcs- és zöldségágazat fenntartható megszervezése, ugyanis számos, a program keretében létrehozott csoport később megszűnt, vagy nem nyújtott be többé operatív programot. A programot emellett nagy arányban érintették csalások, ami jelentős mértékű pénzügyi korrekciót vont maga után az országban. Ez rontotta a termelői szervezetek hírnevét, és a hatóságok egészen 2024–2025-ig kénytelenek voltak elsősorban a csalás kockázatának csökkentésére összpontosítani, ahelyett, hogy a szervezeteket operatív programok benyújtására ösztönözték volna.
- 68** Azt is megállapítottuk, hogy a szabályrendszert eltérő módon hajtják végre a tagállamok. A négy általunk felkeresett tagállamban ezek a különbségek egyaránt vonatkoztak a nemzeti hatóságok által alkalmazott megközelítésre és az alkalmazott szabályokra, és esetükben nem csak arról volt szó, hogy a támogatást a nemzeti igényekhez kellett igazítani.
- 69** Spanyolországban és Franciaországban a hatóságok rendkívül proaktívan tartják a kapcsolatot a szervezetekkel: tájékoztató előadásokat szerveznek, rendszeres tanácsadást biztosítanak, és véleményezik az operatív programok kidolgozását. Ezekben a tagállamokban, valamint Olaszországban is igen széles körű a támogatható tevékenységek köre, amelyet a szervezetektől érkező visszajelzések alapján rendszeresen felülvizsgálunk. Lengyelországban ugyanakkor a támogatható intézkedések listája jóval rövidebb volt, és az általunk megkérdezett termelők arra panaszkodtak, hogy visszajelzéseiket nem mindig vették figyelembe. Megfigyeltünk továbbá egy „túlszabályozási” esetet is: a lengyel hatóságok 2010–2017-es stratégiájukban a finanszírozásra való jogosultság feltételeként előírták, hogy a környezetvédelmi intézkedések a termelői szervezet tagjainak több mint 50%-ára vonatkozzanak – a többi kiválasztott tagállamban nem léteztek ilyen szigorú követelmények. Ezen eltérések miatt ugyanazon tevékenység esetében eltérhetnek az elszámolható költségek ([5. háttérmagyarázat](#)), ami a termelők között egyenlőtlen versenyfeltételeket teremt, hiszen azok attól függnék, hogy az adott termelő melyik tagállamban működik.

5. háttérmagyarázat

Egyazon termékek, de különböző elszámolható költségek

A négy általunk felkeresett tagállam közül háromban olyan szervezeteket is megvizsgáltunk, amelyek üvegházakban termesztenek paradicsomot. Mindegyikük integrált termelést alkalmaz ([3. háttérmagyarázat](#)), de a kapcsolódó támogatható költségek eltérőek.

Spanyolországban az integrált üvegházi termelés esetében a termékekért hektáronkénti átalányösszegben fizetnek.

Franciaországban a gyümölcsösök esetében hektáronkénti átalányösszeg formájában folyósítják a támogatást. Az üvegházak esetében a támogatható költségek a hasznos rovarok bármely típusának (beporzó vagy károsítók elleni védekezéshez használt rovarok) alkalmazási költségeinek felelnek meg.

Lengyelországban a károsítók elleni védekezés céljából vásárolt rovarok költségei jogosultak támogatásra. Az operatív programok keretében beporzóként kizárólag bizonyos méhfajok támogathatók, amelyeket üvegházakban nem, csak gyümölcsösökben használnak.

Ezek az eltérések egyrészt adminisztratív döntéseket tükröznek – az átalányösszegek alkalmazása ugyanis egyszerűsíti mind a támogatási kérelmek benyújtását, mind a kontrollokat –, másrészt pedig a finanszírozott intézkedések átfogó jellege – jelen esetben az üvegházakban tartott beporzók támogathatósága – szempontjából eltérő megközelítéseket is.

- 70** A megközelítések és a szabályok ilyen eltérései miatt a termelők vonakodhatnak a szervezetekhez való csatlakozástól, az elismert szervezetek pedig az operatív programok benyújtásától. A termelői szervezetek és a nemzeti hatóságok tisztában vannak azzal, hogy a végrehajtás tagállamonként eltérő. Úgy vélték azonban, hogy nem volt megfelelő lehetőségük az információcserére és arra, hogy (szakmai szinten) megvitassák a szakpolitika végrehajtását.

A Bizottság meghatározta az ágazat előtt álló kihívásokat, de nem javasolt tényleges megoldásokat

71 A termelői szervezetekre vonatkozó uniós politika 1996 óta nemigen változott ([III. melléklet](#)), a mezőgazdasági és piaci környezet azonban jelentős változáson ment keresztül. A termelői szervezetekre vonatkozó uniós jogi keret, valamint a Bizottság által közzétett tanulmányok áttekintése során fel tudtuk mérni, hogy a Bizottság intézkedései milyen mértékben adnak választ a gyümölcs- és zöldségtermelők előtt álló legfontosabb kihívásokra.

Az ágazat szervezéséhez nem rendeltek egyértelmű célértéket

72 A mezőgazdasági termelőknek az élelmiszer-ellátási láncban betöltött szerepéről szóló legújabb [munkadokumentumában](#)⁶ a Bizottság ismét hangsúlyozta, hogy a termelői szervezetek meghatározó szerepet játszanak a termelők tárgyalási pozíciójának és végső soron jövedelmüknek a növelésében. A dokumentum egyúttal idézte azokat a [tanulmányokat](#)⁷, amelyek rámutattak: a kisebb termelői szervezetek gyakran nehezen boldogulnak a kereskedelmi tárgyalások során.

73 A Bizottság szerint saját szerepe a termelői szervezetek általános támogatása, de emellett hangsúlyozza a következőket:

- továbbra is a termelők döntenek el, hogy létrehoznak-e egy szervezetet vagy sem,
- igényeik kielégítéséhez továbbra is a tagállamok vannak a legjobb helyzetben, és
- a termelés koncentrálódásának módját a helyi viszonyok határozzák meg.

74 A jogszabály nem határoz meg célértéket a szervezeti arányra vonatkozóan, bár a 20% alatti szervezeti arányt „különösen alacsonynak” minősíti, és ezt a küszöbértéket alkalmazza a nagyobb összegű társfinanszírozás engedélyezéséhez. Nincs utalás arra, hogy a termelés hogyan legyen koncentrálna – inkább számos kisebb vagy néhány nagyobb szervezetben. Bár az uniós szintű szervezeti arány vagy szervezési modell a nemzeti mezőgazdasági rendszerek sokfélesége miatt nem igazán lenne megfelelő, a tagállamokkal közösen meghatározott nemzeti célkitűzések egyértelműbb irányt adtak volna a politikának, miközben a tagállamok szerepét és felelősségi körét is figyelembe vették volna.

⁶ SWD(2025) 260.

⁷ Európai Bizottság: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, EY és Arcadia International E.E.I.G, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2019.

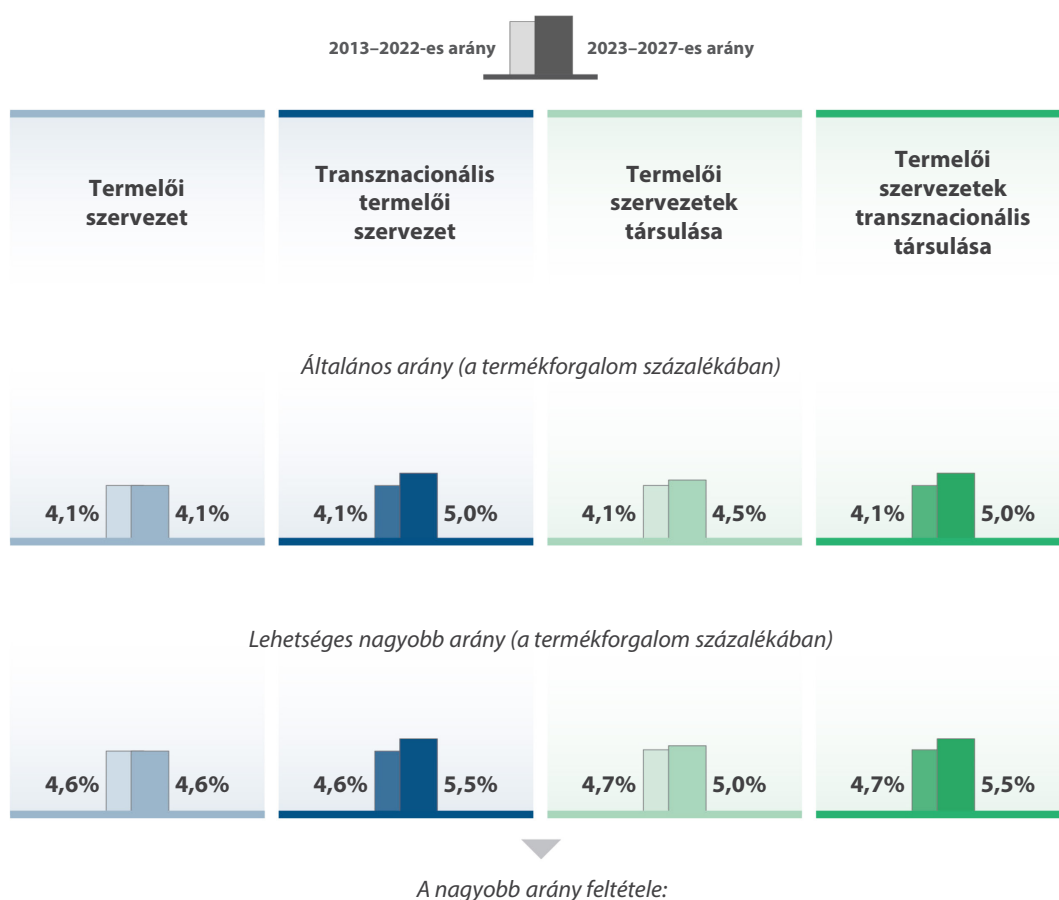
A Bizottság nem javasolt intézkedést a termelői szervezetek vonzerejének növelésére

75 A Bizottság már régóta meghatározta a termelői szervezetek vonzerejének hiányát magyarázó általános okokat. Ezek többek között a következők:

- a termelők attól való félelme, hogy elveszítik vállalkozói szabadságukat,
- a kollektív szervezetek iránti bizalom hiánya (különösen azokban a tagállamokban, ahol korábban kötelező volt a kollektív szerveződés),
- a termelői szervezetek előnyeivel kapcsolatos információ hiánya, valamint a nemzeti hatóságok részéről nyújtott politikai és kellő szakmai támogatás hiánya, továbbá
- az termelői szervezet létrehozásával és működtetésével járó adminisztratív költségekkel kapcsolatos aggályok.

76 A jogi keretben végrehajtott módosítások azonban egyiket sem vették figyelembe ezek közül az okok közül: a változtatások minimálisak voltak ([III. melléklet](#)), és a tagállamoknak szóló ajánlások továbbra is általános jellegűek maradtak. A KAP 2021-ben elfogadott legújabb [felülvizsgálata](#) átalakította és némiképp kibővítette azokat a célkitűzéseket, amelyeket a termelői szervezeteknek az operatív programok révén el kell érniük, emellett módosította a társulásokra és a transznacionális szervezetekre vonatkozó támogatási felső határt ([12. ábra](#)). Nem tartalmazott azonban olyan rendelkezéseket, amelyek a legtöbb termelői szervezet tartós gazdasági gyengeségét orvosolták volna ([8. ábra](#)). A 2025 decemberében elfogadott egyszerűsítési csomag nem módosítja érdemben a hatályos jogszabályokat.

12. ábra | Egyre összetettebb uniós szabályok – a támogatási felső határok kiszámítása



A **termékforgalom 0,5%-át** meghaladó mennyiséget kizárólag a következőkre szabad felhasználni:

2013–2022

- Válságmegelőzési és -kezelési intézkedések

2023–2027

- Válságmegelőzési és -kezelési intézkedések
- A gyümölcs- és zöldségfogyasztás népszerűsítése
- A kutatással, a környezetvédelemmel és az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatos intézkedések (a kötelező minimumon felül)

Forrás: Európai Számvevőszék.

77 A mezőgazdasági termelők ellátási láncban elfoglalt helyzetére vonatkozóan a legutóbbi bizottsági jogalkotási [javaslat](#) új követelményeket vezet be a szerződéses kapcsolatokat illetően, és nagyobb társfinanszírozási arányt ír elő a termelői szervezetekben részt vevő fiatal és új mezőgazdasági termelők számára. Bár a fiatal és új gazdákra vonatkozó rendelkezések pozitívak, véleményünk szerint összességében ezek az intézkedések aligha fogják érdemben növelni a termelői szervezetekhez való csatlakozás vonzerejét.

78 A Bizottság fő célkitűzése továbbra is az, hogy megerősítse a termelői szervezetek szerepét, és ösztönzők révén bátorítsa a mezőgazdasági termelőket a termelői szervezetekhez való csatlakozáshoz. Nincs egyértelmű jelzés arra nézve, hogy milyen intézkedéseket kell hozni e célok elérése érdekében, hogy az intézkedéseknek minden tagállamban azonosnak kell-e lenniük, illetve hogy hogyan lehetne mérni azok sikerét. A jelenlegi mutatók (szervezeti arány, termelői szervezetek tagjainak száma) túl általánosak ahhoz, hogy az uniós támogatás hatását mérni lehessen. Ezen felül azt tapasztaltuk, hogy a Bizottság nem tudja garantálni a tagállamok által továbbított adatok megbízhatóságát, ami még inkább csökkenti e mutatók hasznosságát.

A jogszabályi változások még bonyolultabbá tették a finanszírozási szabályokat

79 Az uniós szabályok bonyolultságát és az operatív programok végrehajtásával járó adminisztratív terheket gyakran említik a termelői szervezetek csekély vonzerejének okaként. A 2021. évi rendeletről készített elemzésünkben több olyan változásra is rávilágítottunk, amelyek bonyolultabbá tették a korábbi szabályozást. A változások között szerepel az egyes, a kiadási szint korlátait érintő intézkedésekre vonatkozó új, nagyobb társfinanszírozási arányok bevezetése ([13. ábra](#)).

13. ábra | A társfinanszírozási arányok meghatározása egyre összetettebbé válik

✓ Az intézkedést végrehajtják

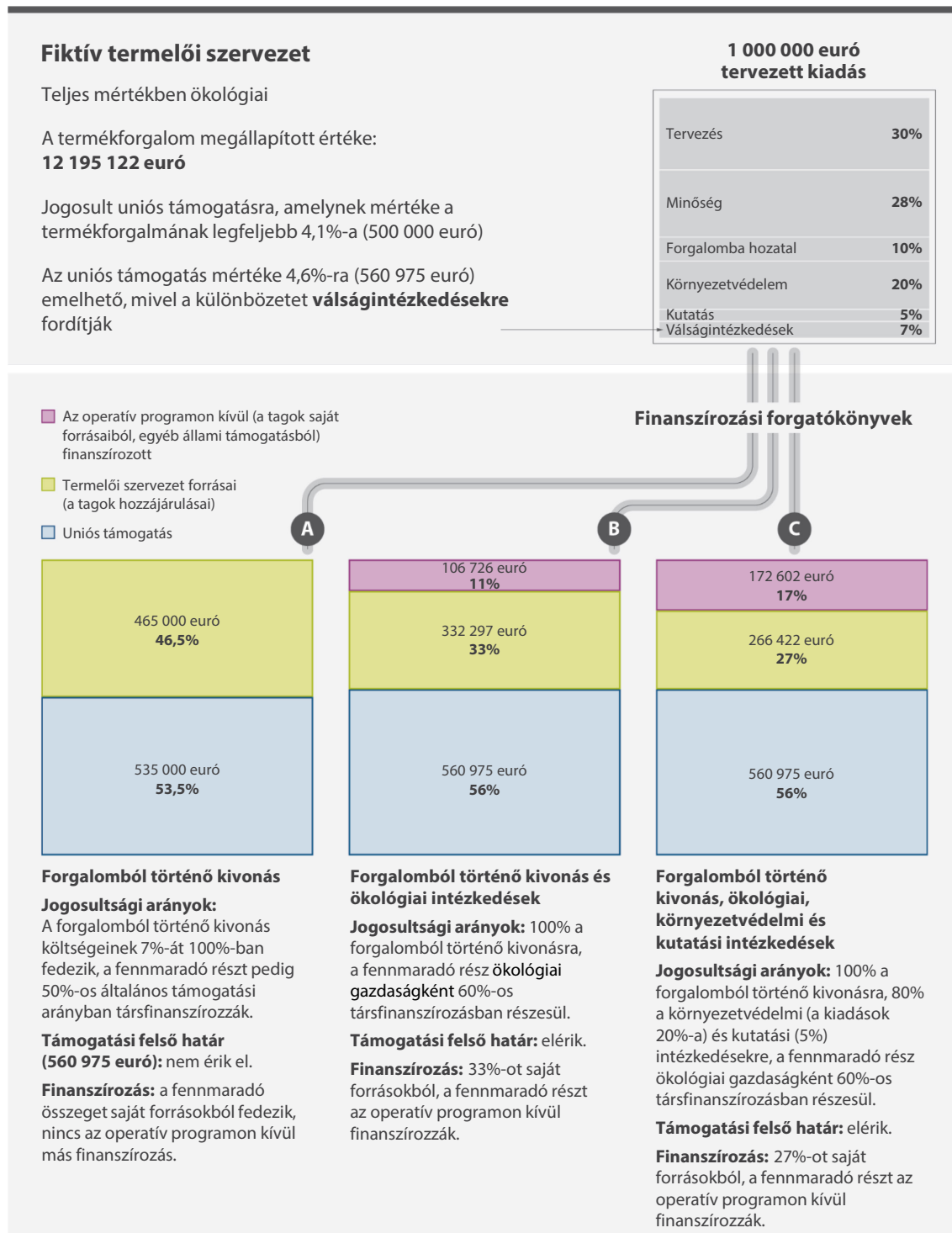
● Az intézkedést nem hajtják végre

2013–2022		2023–2027
	100% – intézkedések	
✓	Forgalomból kivont termékek ingyenes szétosztása	✓
●	Egyéb termelői szervezeteknek/termelőknek nyújtott tanácsadási szolgáltatások	✓
	80% ha a termelői szervezet kéri	
●	Környezetvédelem, az éghajlatváltozás mérséklése, amennyiben a kiadások legalább 20%-át kiteszi	✓
●	Kutatás, ha a kiadások legalább 5%-át kiteszi	✓
	60% – a teljes program ha a termelői szervezet kéri	
✓	Kizárólag ökológiai termelői szervezetek vagy ilyen termelői szervezetek társulásai	✓
✓	A termelői szervezetek egyesülése után először hajtják végre operatív programot	✓
✓	A termelői szervezeteket tömörítő társulás először hajt végre operatív programot	✓
✓	Egy olyan tagállam termelői szervezete, amelynek szervezeti aránya nem éri el a 20%-ot	✓
✓	A legkülső régiók valamelyikében működő termelői szervezetek	✓
●	A termelői szervezet először hajt végre operatív programot	✓
	60% – intézkedések ha a termelői szervezet kéri	
✓	Szakmaközi alapon történő végrehajtás	✓
✓	Biogazdálkodás	✓
✓	Termelői szervezetek által végrehajtott, nemzeteken átívelő fellépések	●
●	Forgalmazással/piaci értékesítéssel kapcsolatos nemzeteken átívelő fellépések vagy transznacionális termelői szervezetek által végrehajtott, környezetvédelmmel és az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatos intézkedések	✓
●	Kutatás, környezetvédelem és az éghajlatváltozás mérséklése, a gyümölcs- és zöldségfogyasztás népszerűsítése, válságmegelőzés és -kezelés	✓
	50% – intézkedések	
✓	Általános arány	✓

Forrás: Európai Számvevőszék.

80 A különböző társfinanszírozási arányokat és felső határokat optimalizáló operatív programok kidolgozása (12. ábra) összetett feladat, különösen a kisebb szervezetek esetében (14. ábra). Az általunk megkérdezett szervezetek az új KAP keretében bevezetett 80%-os arányt vagy nehezen alkalmazhatónak tartották az uniós támogatások felső határa miatt, vagy inkább pénzügyi kockázatnak, mint lehetőségnek tekintették. A 80%-os arányt évente alkalmazzák azokra a környezetvédelmi vagy kutatási intézkedésekre, amelyeknél a tervezett kiadások a program időtartama alatt jelentősen meghaladják a szükséges minimumot. Ha azonban egy szervezet a program teljes időtartama alatt igénybe veszi a 80%-os támogatási arányt, de nem teljesíti a teljes időszakra vonatkozó kiadási küszöbértékeket (azaz a környezetvédelmi intézkedésekre vonatkozó 20%-ot és a kutatásra vonatkozó 5%-ot), akkor a teljes programozási időszakra vonatkozóan vissza kell fizetnie a további 20%-os (80%–60%) társfinanszírozási aránynak megfelelő összeget. Az ilyen visszafizettetés pénzügyi következményei jelentősek.

14. ábra | A támogatás felső határának elérése után a nagyobb társfinanszírozási arányok már nem járnak nagyobb összegű uniós támogatással



Forrás: Európai Számvevőszék.

A meglévő gyakorlatok elemzése nélkül került sor további korlátozások bevezetésére

- 81** A KAP 2021. évi felülvizsgálata keretében a kutatási intézkedésekre vonatkozóan kiadási minimumkövetelményeket vezettek be, a környezetvédelmi intézkedésekre vonatkozó követelményeket pedig megnövelték. A minimumkövetelmények meghatározásakor nem vették figyelembe azok lehetséges hatását a termelői szervezetekre. Az operatív programok keretében azok a környezetvédelmi intézkedések támogathatók, amelyek túllépnek a kötelező jogi előírásokon. A 2013 és 2022 közötti időszakban a termelői szervezeteknek környezetvédelmi intézkedéseket is végre kellett hajtaniuk, és ehhez kevés korlátozást szabtak meg: vagy két környezetvédelmi intézkedést hajthattak végre, vagy programjuk kiadásainak 10%-át fordíthatták erre a célra. Az Unió szintjén ebben az időszakban az operatív programok átlagosan 16%-át fordították környezetvédelmi intézkedésekre (évi átlagosan 273 millió eurót).
- 82** A szabályok 2021. évi felülvizsgálata két célt szolgált: egyrészt ösztönzőket biztosított a környezetvédelmi intézkedések végrehajtásához (nagyobb lehetséges társfinanszírozási arány formájában), másrészt korlátozásokat vezetett be azok végrehajtására vonatkozóan azzal, hogy előírta legalább három intézkedés megvalósítását, amelyek együttesen az operatív program legalább 15%-át teszik ki. Ezek a korlátozások nem feleltek meg a gyakorlatban fennálló helyzeteknek. Például a vízfogyasztás csökkentését célzó környezetvédelmi intézkedéseket zárt rendszerű üvegházakban könnyebb végrehajtani, mint a szántóföldi termesztésnél, ahol az öntözési igény az időjárástól függ, és a vetésforgóval együtt változik.
- 83** A Bizottság megállapította, hogy a 2013–2022-es operatív programokban alig voltak kutatási kiadások, ezért a tagállami hatóságokkal folytatott egyeztetéseket követően azt a kötelező előírást vezette be, hogy az operatív programok költségvetésének 2%-át kutatási tevékenységekre kell fordítani. Azt azonban nem tartotta szükségesnek, hogy további tanulmányt készítsen a termelői szervezetek tényleges kutatási gyakorlatairól.

- 84** A franciaországi és olaszországi látogatásunk során megkeresett szervezetek elmondták, hogy már évek óta finanszíroznak operatív programokon kívüli kutatási tevékenységeket, olyan nemzeti vagy uniós kutatási programok keretében, amelyek esetében a társfinanszírozási arány néha magasabb. A 2%-os kötelezettségnek való megfelelés érdekében lényegében átalakították kutatási tevékenységeik finanszírozásának módját, ám ez nemigen volt hatással az általános kutatási kiadásaikra. Spanyolországban ez a kötelezettség arra indította az általunk felkeresett szervezetet, hogy partnerségeket alakítson ki kutatóközpontokkal, esetenként termelői szervezetek társulásain keresztül. Lengyelországban a szervezetek kijelentették, hogy várhatóan nehézségekbe ütköznek majd e követelmény teljesítése során, mivel nincsenek kialakult partnerségi kapcsolataik kutatóközpontokkal.
- 85** Emellett egy adott operatív program költségvetésének 2%-a egy nagy szervezet esetében jelentős összeget, míg egy kisebb szervezetnél nagyon alacsony összeget jelenthet. Azokban a tagállamokban, ahol nincsenek társulások és csak kevés aktív szervezet működik – mint például Lengyelországban –, a kutatásra elkülönített összegek valószínűleg nem lesznek elegendőek jelentős kutatási tevékenységek finanszírozásához. Mivel egyes szervezetek a kiadások növelése helyett egyszerűen átszervezik azokat, az ilyen kötelező kutatási kiadások hatása valószínűleg elenyésző lesz.
- 86** A kötelező kiadások – például a környezetvédelemre és a kutatásra fordított kiadások – előírása kivételt képez a termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás mögötti logika alól. Ezek miatt a termelői szervezetek kevésbé tudják kialakítani saját stratégiájukat, bonyolultabbá válik az operatív programok kidolgozása, és az eredményorientált politikába inputalapú követelmények (kiadások) kerülnek bevezetésre.
- 87** A 2028–2034-es KAP-ra vonatkozó bizottsági [javaslat](#) a fent kiemelt kérdések némelyikével is foglalkozik. Javasolja például a 2021-ben bevezetett kiadási minimumkövetelmények eltörlését. Emellett olyan új elemeket is javasol, amelyek további különbségekhez vezethetnek abban, hogy a tagállamok hogyan használják fel a termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatást. A javaslat kötelező 30%-os minimális nemzeti hozzájárulást ír elő – amely korábban nem létezett –, valamint három maximális társfinanszírozási arányt: 75%-ot (a jelenlegi 50%-os norma helyett), 95%-ot (a generációs megújulás, a kutatás és innováció, a kockázatkezelés, valamint a környezetvédelem és az éghajlat-politika esetében) és 100%-ot (a be nem takarítás és a forgalomból történő kivonás esetében).

88 A javasolt társfinanszírozási arányok jóval magasabbak a jelenlegiekénél, ami vonzóbbá teheti a tagságot, bár továbbra is alkalmaznának támogatási felső határt. Ezek azonban a tagállamok által meghatározott maximális mértékek, és az nincs meghatározva, hogy mekkora lehet a minimális uniós támogatás, sem pedig az, hogy azt hogyan határoznák meg. Ez olyan helyzetet eredményezhet, amelyben ugyanazok a célkitűzések és intézkedések esetében uniós szinten igen eltérő társfinanszírozási arányokat alkalmaznának, ami tovább növelné a termelői szervezetek közötti különbségeket attól függően, hogy melyik tagállamban találhatók. Már a Bizottság javaslatáról szóló [véleményünkben](#) is rávilágítottunk arra a kockázatra, hogy ez „egyenlőtlen versenyfeltételeket teremthet a mezőgazdasági termelők között”.

A jelentést 2026. július 1-jei luxembourgi ülésén fogadta el a Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

Az uniós támogatás célja a szétagolt ágazat megszilárdítása

- 01** A mintegy 2 millió, egyenként átlagosan 2,4 hektárnyi területtel rendelkező gazdasággal az Unió gyümölcs- és zöldségtermelése kisléptékűnek és szétagoltnak mondható¹. Az ágazaton belül eltérőek a termelési módszerek (gyümölcsösök, üvegházak, szántóföldek), és ezek mindegyikének megvannak a saját korlátai. A friss termékek szezonálisak és romlandóak, ami fokozza a kereskedelmi tárgyalások kiegyensúlyozatlanságát, és strukturális hátrányba hozza a termelőket. A kiskereskedelmi ágazat egyre növekvő koncentrációjára válaszul termelői csoportok alakultak ki. 1996-ban az unió támogatási rendszert vezetett be, hogy ösztönözze a további együttműködést és a csoportos kínálatot azáltal, hogy piaci pozíciójuk megerősítése céljából pénzügyi támogatást nyújt az „elismert” termelői szervezeteknek (**1. ábra**).

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

1. ábra | A termelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás mögött meghúzódó szakpolitikai logika



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 02** Az uniós jog értelmében a tagállamok elismernek bizonyos szervezeteket, ha azok megfelelnek az olyan kritériumoknak, mint a minimális taglétszám, a demokratikus belső döntéshozatali folyamat és a forgalmazott termékek minimális értéke (a piacon értékesített közös termékek értéke). Az elismerés lehetővé teszi a termelői szervezetek számára, hogy többéves operatív programok keretében hozzáférjenek az uniós forrásokhoz, amelyek célja magasabb és stabilabb árak révén a versenyképesség fokozása és tagjaik jövedelmének növelése. Az uniós pénzügyi támogatás összegét a szervezet által forgalmazott termékek értékének százalékában számítják ki, a támogatás tehát eredményorientált (a ritkábban alkalmazott teljesítményalapú uniós támogatás egyik típusa).
- 03** A támogatás társfinanszírozás-alapú, az operatív programokhoz a forrásokat a termelők hozzájárulásai és az uniós finanszírozás adják. Ez biztosítja, hogy a termelői szervezetek és tagjaik továbbra is felelősséget vállaljanak beruházási döntéseikért, míg a többéves keret elősegíti a közép- és hosszú távú célkitűzésekhez igazodó stratégiai tervezést.
- 04** Azok a termelői szervezetek minősülnek „aktívnak”, amelyek operatív programokat nyújtanak be. Nem minden elismert szervezet nyújt be ilyen programokat, és egyesek vagy a kereskedelmi előnyök miatt, vagy azért tartják fenn az „elismert” státuszt, hogy más uniós szakpolitikákban is részt vehessenek. Jelentős különbségek vannak a tagállamok között a termelői szervezetek száma és mérete, valamint az általuk kapott uniós támogatás összege tekintetében ([1. táblázat](#)). Az uniós finanszírozás mintegy 75%-a arra a három tagállamra (Spanyolország, Olaszország és Franciaország) irányul, amelyekben a legtöbb termelői szervezet működik.

1. táblázat | Termelői szervezetek – Főbb információk (2022)

Tagállam	Termelői szervezetek száma	A termelői szervezetek termékforgalma (euró)	Átlagos termékforgalom szervezetenként (euró)	Az aktív termelői szervezetek aránya	Átlagos uniós támogatás aktív szervezetenként (euró)
Spanyolország	513	9 373 470 196	18 271 872	99%	568 910
Olaszország	299	8 980 714 756	30 035 835	96%	880 560
Franciaország	195	4 129 884 731	21 178 896	88%	743 204
Lengyelország	163	595 377 983	3 652 626	9%	291 545
Görögország	123	356 866 806	2 901 356	74%	110 931
Portugália	54	551 469 706	10 212 402	74%	321 392
Magyarország	51	216 180 926	4 238 842	63%	136 972
Németország	17	Nincs adat	Nincs adat	47%	6 320 110
Románia	23	151 463 125	6 585 353	26%	216 028
Csehország	18	188 329 412	10 462 745	100%	297 127
Belgium	14	1 449 629 612	103 544 972	93%	4 391 343
Bulgária	15	10 229 992	681 999	13%	48 719
Hollandia	9	2 693 516 334	299 279 593	78%	4 056 161
Ausztria	8	241 110 733	30 138 842	100%	772 080
Horvátország	4	7 708 024	1 927 006	50%	31 246
Ciprus	6	23 367 062	3 894 510	83%	60 135
Szlovákia	6	86 500 775	14 416 796	100%	495 133
Írország	5	168 586 476	33 717 295	100%	1 514 520
Lettország	5	26 585 481	5 317 096	100%	156 978
Svédország	3	133 067 481	44 355 827	Nem adták meg	Nem adták meg
Finnország	4	110 457 237	27 614 309	75%	1 242 736
Dánia	2	235 121 112	117 560 556	100%	3 599 560
Litvánia	2	24 681 225	12 340 613	100%	479 037
Szlovénia	1	993 662	993 662	Nem adták meg	Nem adták meg
Észtország	0	–	–	0%	–
Luxemburg	0	–	–	0%	–
Málta	0	–	–	0%	–
Összesen	1 540	29 755 312 847	19 321 632	41%	710 114

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

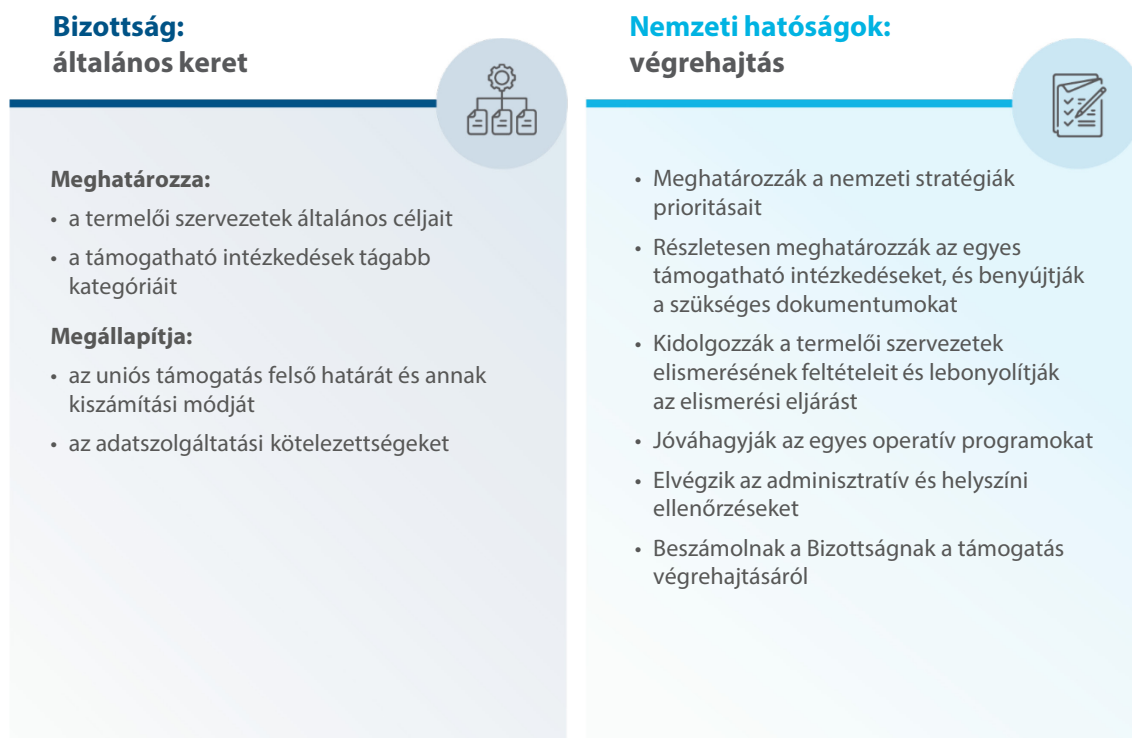
Uniós szakpolitikai keret

- 05** A termelői szervezetek támogatási keretének létrehozásáról szóló első uniós [rendeletet](#) 1996-ban fogadták el. Harminc évvel később a szakpolitika mögött meghúzódó logika – a kereslet növekvő koncentrációjára reagálva a kínálat csoportosítása – érdemben nem változott. Az operatív programok alapvető célkitűzései továbbra is ugyanazok: a termelési érték tervezése és növelése a piaci kereslet mind minőségi, mind mennyiségi kielégítése érdekében, a környezetvédelmi szempontból felelős termelési gyakorlatok biztosítása mellett. A termelői szervezetek fő tevékenysége továbbra is a tagjaik által előállított termékek forgalmazásának biztosítása.
- 06** Az egymást követő rendeletek révén folyamatosan frissült a jogi keret, és ugyan érvényben maradt az ágazat előtt álló problémák és a szakpolitikai célkitűzések eredeti elemzése, de a végrehajtási eszközök mindig módosultak. A jogi keret főbb változásait a [III. melléklet](#) foglalja össze.

Feladat- és felelősségi körök

- 07** A termelői szervezetekre vonatkozó általános keretet a Bizottság (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) vázolja fel, míg azokat a kritériumokat és prioritásokat, amelyek illeszkednek a szakpolitikai célkitűzésekhez és a nemzeti stratégiákhoz, a tagállamok határozzák meg. A Bizottság és a tagállamok szerepét a [2. ábra](#) részletezi.

2. ábra | A Bizottság és a tagállami hatóságok: feladat- és felelősségi körök



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

- 08** Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a gyümölcs- és zöldségtermelői szervezeteknek nyújtott uniós támogatás sikeresen növelte-e a tagsági termelők versenyképességét és a termelői szervezetek vonzerejét. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:
- javult-e a termelői szervezetek tagjainak jövedelmezősége;
 - javult-e a termelői szervezetek tagjainak tárgyalási pozíciója;
 - az uniós támogatás fenntartható növekedést ért-e el a szervezeti arány tekintetében;
 - a tagállamok szakpolitikai döntései befolyásolták-e a termelői szervezetekben való tagság vonzerejét;
 - a Bizottság szakpolitikai irányítása révén megoldódtak-e az ágazat fő kihívásai.
- 09** Ellenőrzésünk célja, hogy hozzájáruljon a mezőgazdasági termelők értékláncon belüli helyzetéről és jövedelmi szintjéről jelenleg folyó megbeszélésekhez. Célja továbbá, hogy információval szolgáljon a 2028–2034-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló közelgő tárgyalásokhoz is.

10 Az ellenőrzés a termelői szervezetek 2015 és 2024 közötti tevékenységeire, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnak a szakpolitika irányításában betöltött szerepére terjedt ki. Ennek keretében a következő négy tagállamban végeztünk mélyreható vizsgálatokat: Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Lengyelország. Ezeket a tagállamokat a következő súlyozott kritériumok alapján választottuk ki: lényegesség (teljes uniós kiadás, 30%), reprezentativitás (elismert termelői szervezetek száma, 40%; a gyümölcs- és zöldségágazat termelői szervezeteinek aránya az adott tagállam összes termelői szervezetén belül, 20%), valamint a gyümölcs- és zöldségágazat koncentrációja (a termelői szervezetek átlagos támogatása, 10%). A **3. ábra** a bizonyítékok beszerzésének módját mutatja be. A mintánkban szereplő termelői szervezeteket a **II. melléklet** mutatja be részletesebben. Hogy szélesebb körű áttekintést kapjunk az ágazatra jellemző trendekről, 2010-től kezdődően használtunk fel adatokat (amennyiben rendelkezésre álltak és relevánsak voltak).

3. ábra | Az általunk elvégzett ellenőrzési munka

A következőket tekintettük át:

- A termelői szervezetekre vonatkozó uniós jogszabályok 1996 óta
- A tagállamok által a 2013–2018-as programozási időszakról készített értékelő jelentések



A következőket elemeztük:

- 57 termelői szervezet és 5 termelőiszervezet-társulás 2015 és 2024 között benyújtott operatív programjai
 - A Bizottság adatai a termelői szervezetekről
 - Az Eurostat adatai a gyümölcs- és zöldségágazatról



Interjút készítettünk a következőkkel:

- Minisztériumok és kifizető ügynökségek Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és Lengyelországban
- 19 termelői szervezet, illetve termelőiszervezet-társulás vezetői és képviselői
- DG AGRI (Bizottság)



Ellenőrzésünk a következőkre irányult:

- **Részletesen:** Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország
- **Az értékelő jelentések alapján:** Belgium, Csehország, Németország, Hollandia



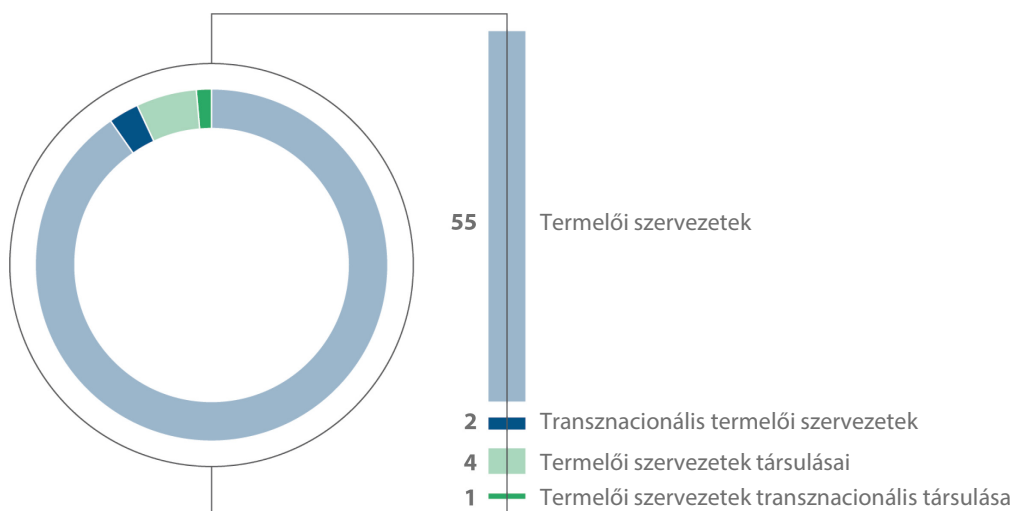
Forrás: Európai Számvevőszék.

11 Ellenőrzési módszertanunk megfelel a **Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI)** által kiadott nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak.

II. melléklet. Az ellenőrzés által érintett termelői szervezetek

- 01** Ellenőrzésünk négy tagállam 57 termelői szervezetére és 5 termelőiszervezet-társulására terjedt ki. A minta kiválasztásakor nem a statisztikai reprezentativitás volt a fő szempont, hanem az, hogy a termelői szervezetek valamennyi típusára kiterjedjen a jogállás (egyesületek, transznacionális szervezetek), a termelés nagysága és a tagság tekintetében.
- 02** A 62 érintett szervezet közül 40 került kiválasztásra konkrét ellenőrzésre: 11 Lengyelországban (az ország valamennyi működő szervezete), 10 Spanyolországban és Olaszországban, 9 pedig Franciaországban. A fennmaradó 22 szervezetet a 2015 és 2024 között elvégzett korábbi ellenőrzéseink során vizsgáltuk meg, és az ezekhez gyűjtött igazoló dokumentumokat szintén felhasználtuk mostani ellenőrzésünk során. Összesen 100, különböző finanszírozási időszakokból származó operatív programot vizsgáltunk meg.
- 03** A mintánkban szereplő szervezetek többsége „egyszerű” termelői szervezet volt. Az Unióban kevés a termelőiszervezet-társulás, ezért ezek a mintánkban szereplő szervezeteknek is csak kis hányadát képviselik (**1. ábra**). A mintánkban szereplő öt társulás Franciaországban, illetve Olaszországban működik.

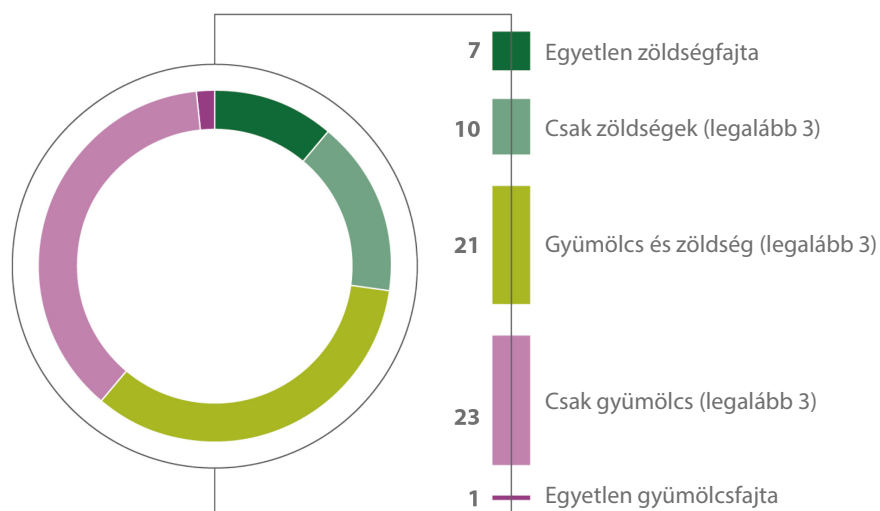
1. ábra | Ellenőrzésünk a termelői szervezetek valamennyi típusára kiterjedt



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 04** A mintánkban szereplő szervezetekkel a termékek széles skáláját lefedtük. Néhányuk egyetlen típusú termékkel foglalkozott (például csak paradicsommal vagy csak almával), de a legtöbbjüknek háromnál is többféle terméke volt (**2. ábra**).

2. ábra | A legtöbb szervezetnek háromnál is többféle terméke volt

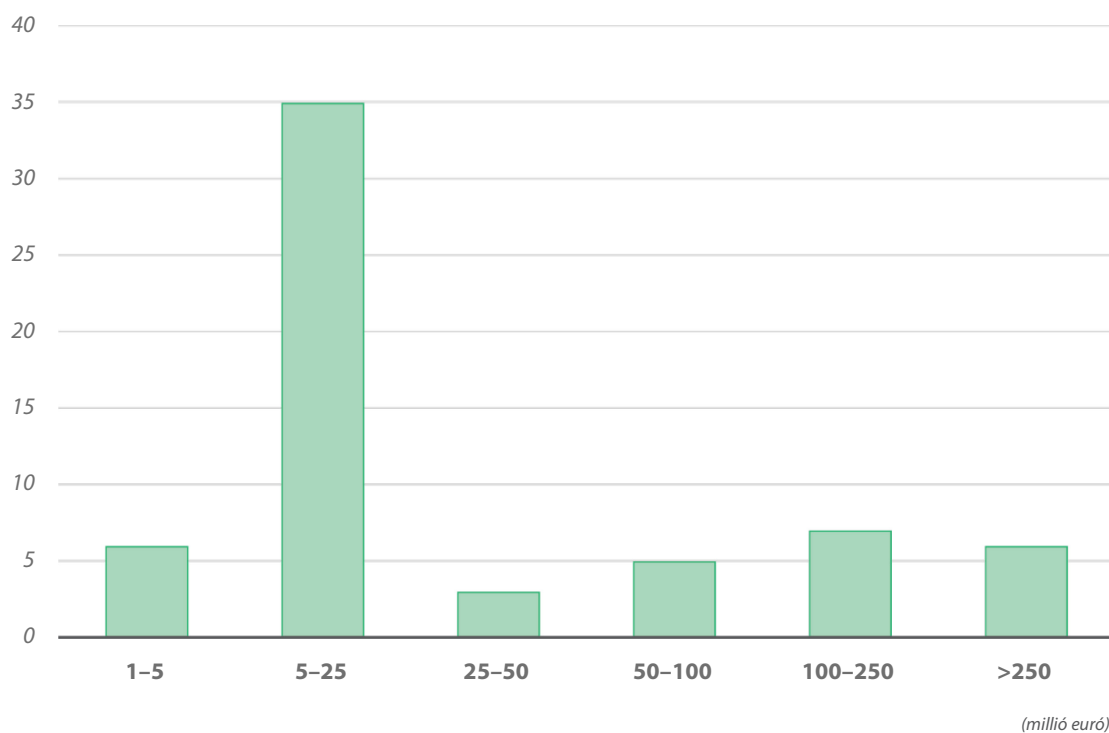


Forrás: Európai Számvevőszék.

05 A kifejezetten erre az ellenőrzésre kiválasztott 40 szervezet között valamennyi méretű szervezet megtalálható. A többi 22 szervezetet mindig a szóban forgó ellenőrzés módszertana szerint választottuk ki. A teljes mintában a legnagyobb szervezetek több mint 250 millió euró értékben, a legkisebbek pedig 1 millió és 5 millió euró közötti értékben értékesítettek termékeket. Az Unióban a legtöbb termelői szervezet kicsi (56. bekezdés), így a mintánkban is többségében ilyenek szerepeltek (3. ábra).

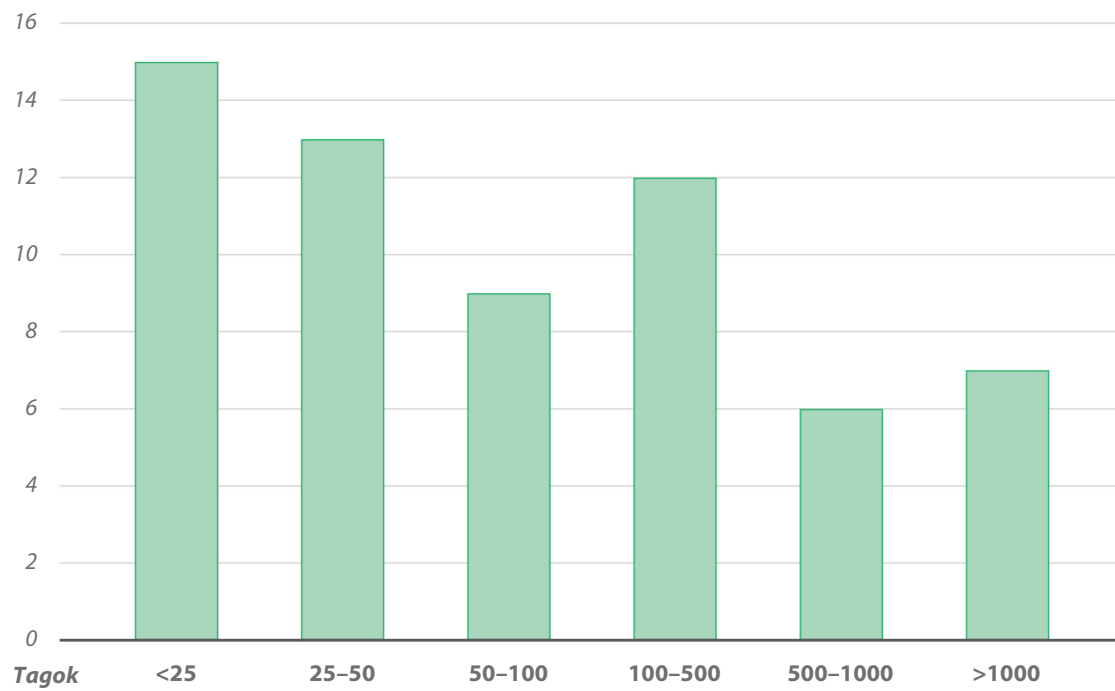
3. ábra | A mintánkban szereplő szervezetek többsége esetében a forgalmazott termékek értéke 25 millió euró alatt volt

Szervezetek száma



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 06** A tagságot sem mostani, sem a többi ellenőrzési munkánk során nem vettük figyelembe kritériumként a termelői szervezetek kiválasztásakor. Ennek ellenére a 62 szervezetből álló minta tagság szempontjából a szervezetek széles körét fedi le (4. ábra). A legnagyobb szervezetek közé tartoznak a termelőiszervezet-társulások – ezek tagsága a társulásokon belüli egyes szervezetek tagságának összegével egyezik meg. A mintánkban szereplő szervezetek többsége kicsi, de ez megfelel a szervezetek Unión belüli általános megoszlásának (56. bekezdés).

4. ábra | A mintánkban szereplő szervezetek fele 50-nél kevesebb tagból áll*Szervezetek száma**Forrás: Európai Számvevőszék.*

III. melléklet. A jogi kerettel kapcsolatos fejlemények

A szóban forgó kérdések és a szakpolitikai célkitűzések 1996 óta nem változtak jelentősen

1. táblázat | A gyümölcs- és zöldségágazat előtt álló kihívások továbbra is fennállnak

	1996–2006	2007–2012	2013–2022	2023–2027
Alkalmazandó rendelet	2200/1996	1182/2007	891/2017	
Probléma	A kereslet egyre nagyobb koncentrációja			
Megoldás	A termelői szervezetek a közös piacszerzés alapelemei	A termelői szervezetek a legfontosabb szereplői a gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezésének	Támogatni kell a termelői szervezeteket és társulásaikat	
Eszközök	A kínálat csoportosítása minden eddiginél nagyobb gazdasági szükségszerűség	A kínálat csoportosítása továbbra is gazdasági szükségszerűség		
Célkitűzés	A termelők piaci helyzetének megerősítése	A termelők piaci helyzetének megerősítése	A gyümölcs- és zöldségágazat termelői tárgyalási pozíciójának javítása A hozzáadott értéknek az ellátási lánc mentén való méltányosabb elosztása	

2. táblázat | A termelői szervezetek fő tevékenysége és alapvető műveletei változatlanok maradnak

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 és 2023–2027
<i>Alkalmazandó rendelet</i>	1432/2003	543/2011	1308/2013–891/2017
A termelői szervezet fő tevékenysége	A tagok termékeinek forgalmazása	A kínálati oldal koncentrációja és forgalmazás	A kínálati oldal koncentrációja és a tagok termékeinek forgalomba hozatala
A termelői szervezeteknek rendelkezniük kell az alapvető működésük biztosításához szükséges személyzettel, infrastruktúrával és felszereléssel	Tagjaik termelési tevékenységének ismerete Tagjaik termésének válogatása, tárolása és csomagolása Kereskedelmi és költségvetési ügyvitel Központi könyvelés és számlázási rendszer	Tagjaik termelési tevékenységének ismerete A tagok termésének begyűjtése, válogatása, tárolása és csomagolása Kereskedelmi és költségvetési ügyvitel Központi könyvelés és számlázási rendszer	Tagjaik termelési tevékenységének ismerete A tagok termésének begyűjtése, válogatása, tárolása és csomagolása A tagok termésének forgalmazása Kereskedelmi és költségvetési ügyvitel Központi költségalapú könyvelés és számlázási rendszer

3. táblázat | Az operatív program célkitűzései 30 éve stabilak

1996–2006	2007–2012	2013–2022	2023–2027
2200/1996 (15. cikk)	1182/2007 (9. cikk)	1308/2013 (33. cikk)	2115/2021 (50. cikk)
a) tartalmaznak több, a 11. cikkben említett feladatot, valamint egyéb feladatokat, beleértve különösen a termékek minőségének javítását, a termékek kereskedelmi értékének emelését, a termékek fogyasztóknak szóló promócióját, biogazdálkodási vonalak létrehozását, az integrált termelést és más, a környezetet kímélő módszerek elősegítését és a forgalomból való kivonás csökkentését b) cselekvést tartalmaznak környezetbarát eljárások kifejlesztésére a termelői tagok által, a termesztési módszerek és a hulladékkezelés terén egyaránt [...]	a) a termelés megtervezése b) a termékek minőségének javítása c) a termékek kereskedelmi értékének növelése d) a friss vagy feldolgozott termékek promóciója e) környezetvédelmi intézkedések és környezetkímélő termelési módszerek, a biogazdálkodást is beleértve f) válságmegelőzés és -kezelés	a) a termelés tervezése, ideértve a termelés és a fogyasztás előrejelzését és monitoringját b) a termékek minőségének javítása a friss és a feldolgozott termékek esetében is c) a termékek kereskedelmi értékének növelése d) a friss vagy feldolgozott termékek promóciója e) környezetvédelmi intézkedések – különösen a vízre vonatkozóan – és környezetkímélő termelési módszerek, a biogazdálkodást is beleértve f) válságmegelőzés és -kezelés	a) a termelés tervezése és szervezése, a termelés hozzáigazítása a kereslethez (...) b) a kínálati oldal koncentrációja és a (...) termékek forgalomba hozatala c) a közép- és hosszú távú versenyképesség javítása (...) d) kutatás és fejlesztés a fenntartható termelési módszerek terén, (...) e) a következők előmozdítása, kifejlesztése és megvalósítása: - a környezetet tisztelőben tartó termelési módszerek és technikák - a károsítókkal és a betegségekkel szembeni ellenállást segítő termelési gyakorlatok - állategészségügy és állatjóllét (...) - hulladékcsökkentés, valamint a melléktermékek környezetkímélő felhasználása és kezelése (...) - a biológiai sokféleség védelme és fokozása, valamint a természeti erőforrások fenntartható használata (...) f) hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz (...) g) a termékek kereskedelmi értékének és színvonalának növelése (...) h) a termékek promóciója és marketingje (...) i) a (...) gyümölcs- és zöldségágazati termékek fogyasztásának növelése (...) j) válságmegelőzés és kockázatkezelés (...) k) a foglalkoztatási feltételek javítása, valamint a munkáltatói kötelezettségek (...) betartatása (...)

4. táblázat | A tagállamok rugalmasan határozhatják meg az elismerési kritériumokat

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 és 2023–2027	
<i>Alkalmazandó rendelet</i>	1432/2003 és 2200/1996	1182/2007	1308/2013	891/2017
Tagok minimális száma	5 tag	A tagállamok felelőssége		
A forgalmazható termékek minimális értéke	100 000 euró			
A termelőknek valamennyi terméküket a termelői szervezeten keresztül kell értékesíteniük	Eltérés lehetséges, de legfeljebb 25%	Az eltérés a tagállamokra van bízva , de <u>legalább</u> 10%		Az eltérés a tagállamokra van bízva, de <u>legfeljebb</u> 25% (ökológiai termelés esetén 40%)

A támogatás kiszámítása és a felső határ megállapítása egyre összetettebb

5. táblázat | Az uniós támogatás maximalizálására vonatkozó egyre összetettebb szabályok

1996–2006	2007–2012	2013–2022 és 2023–2027	
2200/1996 (15. cikk)	1182/2007	1308/2013 (34. cikk)	2115/2021 (52. cikk)
A forgalmazott termékek értékének (FTÉ) 4%-a 1999-től kezdődően 4,5%	Az FTÉ 4,1%-a Termelői szervezet: 4,6%, feltéve, hogy a 4,1%-ot meghaladó összeget kizárólag válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekre használják fel	Az FTÉ 4,1%-a Termelői szervezet: 4,6%, feltéve, hogy a 4,1%-ot meghaladó összeget kizárólag válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekre használják fel Termelői szervezetek társulása: 4,7% , feltéve, hogy a 4,1%-ot meghaladó összeget kizárólag válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekre használják fel	Termelői szervezet: Az FTÉ 4,1%-a Termelői szervezetek társulása: Az FTÉ 4,5%-a Transznacionális termelői szervezet vagy termelőiszervezet-társulás: 5% + 0,5%, feltéve, hogy a vonatkozó százalékos arányt meghaladó összeget kutatással, környezetvédelemmel, az éghajlatváltozással, promócióval, a gyümölcs- és zöldségfogyasztás növelésével és válsággal kapcsolatos egy vagy több beavatkozásra használják fel

6. táblázat | A társfinanszírozási arányokra vonatkozó egyre összetettebb szabályok

1996–2006	2007–2012	2013–2022 és 2023–2027	
2200/1996 (15. cikk)	1182/2007 (10. cikk)	1308/2013 (34. cikk)	2115/2021 (52. cikk)
Alapérték: a kiadások 50%-a			
A kiadások 60%-a, ha: olyan tagállam termelői szervezete nyújtja be, ahol a szervezeti arány nem éri el a 15%-ot	A kiadások 60%-a, ha: - a nemzeteken átívelő fellépéseket termelői szervezet hajtja végre - az intézkedéseket szakmaközi alapon hajtják végre - ökológiai termelés folyik a tagállam 2004 után csatlakozott az Unióhoz - az első operatív program összefonódást követően jött létre - a termelői szervezetek társulásának első operatív programjáról van szó - olyan tagállam termelői szervezete nyújtja be, ahol a szervezeti arány nem éri el a 20%-ot - legkülső régióról van szó a gyermekek gyümölcs- és zöldségfogyasztásának előmozdítására irányuló intézkedéseket is magában foglal	A kiadások 60%-a, ha: - a nemzeteken átívelő fellépéseket termelői szervezet hajtja végre - az intézkedéseket szakmaközi alapon hajtják végre - ökológiai termelés folyik - az első operatív program összefonódást követően jött létre - a termelői szervezetek társulásának első operatív programjáról van szó - olyan tagállam termelői szervezete nyújtja be, ahol a szervezeti arány nem éri el a 20%-ot - legkülső régióról van szó	a kiadások 60%-a - a forgalmazással/piaci értékesítéssel kapcsolatos nemzeteken átívelő fellépésekről vagy transznacionális termelői szervezetek által végrehajtott környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedésekről van szó - az intézkedéseket szakmaközi alapon hajtják végre - ökológiai termelés folyik - az első operatív program összefonódást követően jött létre termelői szervezet vagy termelőiszervezet-társulás első operatív programjáról van szó - olyan tagállam termelői szervezete nyújtja be, ahol a szervezeti arány nem éri el a 20%-ot - legkülső régióról van szó - a kutatáshoz, a környezetvédelemhez, az éghajlathoz, a gyümölcs- és zöldségfogyasztás növeléséhez és válsághoz kapcsolódó beavatkozásokról van szó
n.a.			a kiadások 80%-a, ha: - a kiadások több mint 5%-a kutatáshoz kapcsolódik - a kiadások több mint 20%-a környezetvédelemhez és az éghajlat-politikához kapcsolódik
n.a.	a kiadások 100%-a forgalomból történő kivonással (ingyenes szétosztás) kapcsolatos		a kiadások 100%-a a következőkhöz kapcsolódik: - forgalomból történő kivonás (ingyenes szétosztás) - más termelői szervezetek számára nyújtott tanácsadással kapcsolatos intézkedések

7. táblázat | A környezetvédelmi intézkedésekre és kutatásra vonatkozó egyre szigorúbb követelmények

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 és 2023–2027	
<i>Alkalmazandó rendelet</i>	<i>2200/1996 (15. cikk)</i>	<i>1182/2007 (9. cikk)</i>	<i>1308/2013 (33. cikk)</i>	<i>2115/2021 (50. cikk)</i>
Környezetvédelem	Az operatív programoknak tartalmazniuk kell környezetbarát eljárások kifejlesztésére vonatkozó intézkedéseket (nincs számszerűsítve)	az operatív programoknak tartalmazniuk kell két vagy több környezetvédelmi intézkedést vagy az operatív programok kiadásainak legalább 10%-át környezetvédelmi intézkedésekre kell fordítani	három vagy több , a környezethez és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó tevékenységet foglaljon magában és a kiadások legalább 15%-a az említett célkitűzésekhez kapcsolódó beavatkozások fedezésére szolgáljon	
Kutatás	n.a.			a kiadások legalább 2%-a a kutatáshoz kapcsolódó beavatkozások fedezésére szolgáljon

Rövidítések

Rövidítés	Meghatározás/Magyarázat
FTÉ	A forgalmazott termékek értéke
KAP	Közös agrárpolitika
PO	Termelői szervezet
TSZT	Termelői szervezetek társulása

Glosszárium

Terminus	Meghatározás/magyarázat
Értéklánc	A termékeknek a végső fogyasztókhoz történő eljuttatása érdekében végzett valamennyi tevékenység, beleértve a termelést, a feldolgozást, a forgalmazást és a kiskereskedelmet.
Fordított árverés	Olyan ajánlattételi rendszer, amelyben a termelők meghatároznak egy kezdeti ajánlati árat, majd azt a vevő megtalálásáig bizonyos időközönként csökkentik.
Integrált termelés	Olyan gazdálkodási rendszer, amelynek célja a gazdasági életképesség és a környezeti fenntarthatóság elérése hosszú távon.
Operatív program	A mezőgazdaság területén az operatív program egy termelői szervezet által készített többéves munkaterv, amelynek célja az uniós jogszabályokban meghatározott célkitűzések elérése, és amely felvázolja az uniós társfinanszírozásra irányuló beruházásokat és intézkedéseket.
Szervezeti arány	A Bizottság által a termelői szervezet adott mezőgazdasági ágazaton belüli piaci részesedésének mérésére használt mutató.
Termelői szervezet	Olyan élelmiszer-termelők csoportosulása, akik közösen forgalmazzák termékeiket, közös tevékenységeket terveznek, és céljuk a részt vevő termelők piaci helyzetének javítása.

A Bizottság válaszai

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

Időrendi áttekintés

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

Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Keit Pentus-Rosimannus számvevőszéki tag vezette Annikky Lamp kabinetfőnök és Daria Bochnar kabinetattasé, James McQuade ügyvezető, Marion Kilhoffer feladatfelelős, Servane De Becdelievre feladatfelelős-helyettes, valamint Federica Di Marcantonio, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Monika Urszula Gruszczyńska-Jasinska és Jaroslaw Smigiel számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Laura McMillan. Grafika: Dunja Weibel.



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

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2026.

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Borítófotó: © Európai Unió. *Forrás:* Európai Számvevőszék.

Az 1. és az 5. ábra, valamint az I. melléklet 2. ábrája – az ikonok kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

Az 1., az 5. és a 7. ábra, valamint az I. melléklet 1. ábrája – az ikonok kidolgozása a © [stock.adobe.com](#) eszközeinek felhasználásával történt.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-8021-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/0203776	QJ-01-26-037-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8022-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/1066874	QJ-01-26-037-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [22/2026. sz. különjelentése](#): „Termelői szervezetek a gyümölcs- és zöldségágazatban: Kellő gondozással termékeny talajt biztosítanak a versenyképességnek”, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2026.

Az uniós gyümölcs- és zöldségtermelők számára egyre nagyobb nehézséget jelentenek a gazdasági és környezeti kihívások, és az, hogy az átalakulóban lévő piacon továbbra is versenyképesek maradhassanak. Erre az egyik lehetséges megoldást a termelői szervezetek kínálják: a tagok berendezéseket vásárolhatnak együtt, közösen értékesíthetik termékeiket, és előnyösebb piaci árakat alkudhatnak ki. Ezeknek a szervezeteknek az Unió pénzügyi támogatást nyújt operatív programjaik végrehajtásához. Megvizsgáltuk, hogy az uniós támogatás javította-e a termelők versenyképességét, és vonzóvá tette-e a termelői szervezeteket. Megállapítottuk, hogy bár az uniós támogatás segíti a termelői szervezeteket versenyképességük javításában, sem a tagállamok, sem a Bizottság nem tesz eleget azért, hogy vonzóvá tegye az ilyen szervezetekhez való csatlakozást. Javasoljuk, hogy a Bizottság segítse elő a tagállami szakpolitikák végrehajtásának összehasonlítását, működjön együtt a tagállamokkal a termelői szervezetek vonzerejének növelése érdekében, és egyszerűsítse az alkalmazandó pénzügyi szabályokat.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact

Weboldal: eca.europa.eu

Közösségi média: @EUauditors