

Organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw

Przy odpowiednich wysiłkach mogą zapewnić podatny grunt dla wzrostu konkurencyjności



Spis treści

Punkty

01-24 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-08 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

09-24 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

25-88 | **Omówienie uwag Trybunału**

25-56 | **Wsparcie UE dało organizacjom producentów narzędzia do wzmocnienia ich konkurencyjności**

26-47 | Finansowanie unijne wspiera rentowność producentów na każdym etapie – od planowania po promocję

48-56 | Organizacje producentów wzmacniają pozycję negocjacyjną producentów, jednak nierównowaga w relacjach z sieciami handlowymi nadal się utrzymuje

57-88 | **Organizacje producentów tracą na atrakcyjności, a wsparcie UE przynosi nierówne rezultaty**

58-61 | Pomimo zalet organizacji producentów odsetek należących do nich rolników spada

62-70 | Sposób wdrażania polityki znacząco różni się w całej UE

71-88 | Komisja wskazała wyzwania stojące przed tym sektorem, ale nie zaproponowała skutecznych rozwiązań

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Organizacje producentów objęte kontrolą

Załącznik III – Zmiany ram prawnych

Skróty

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

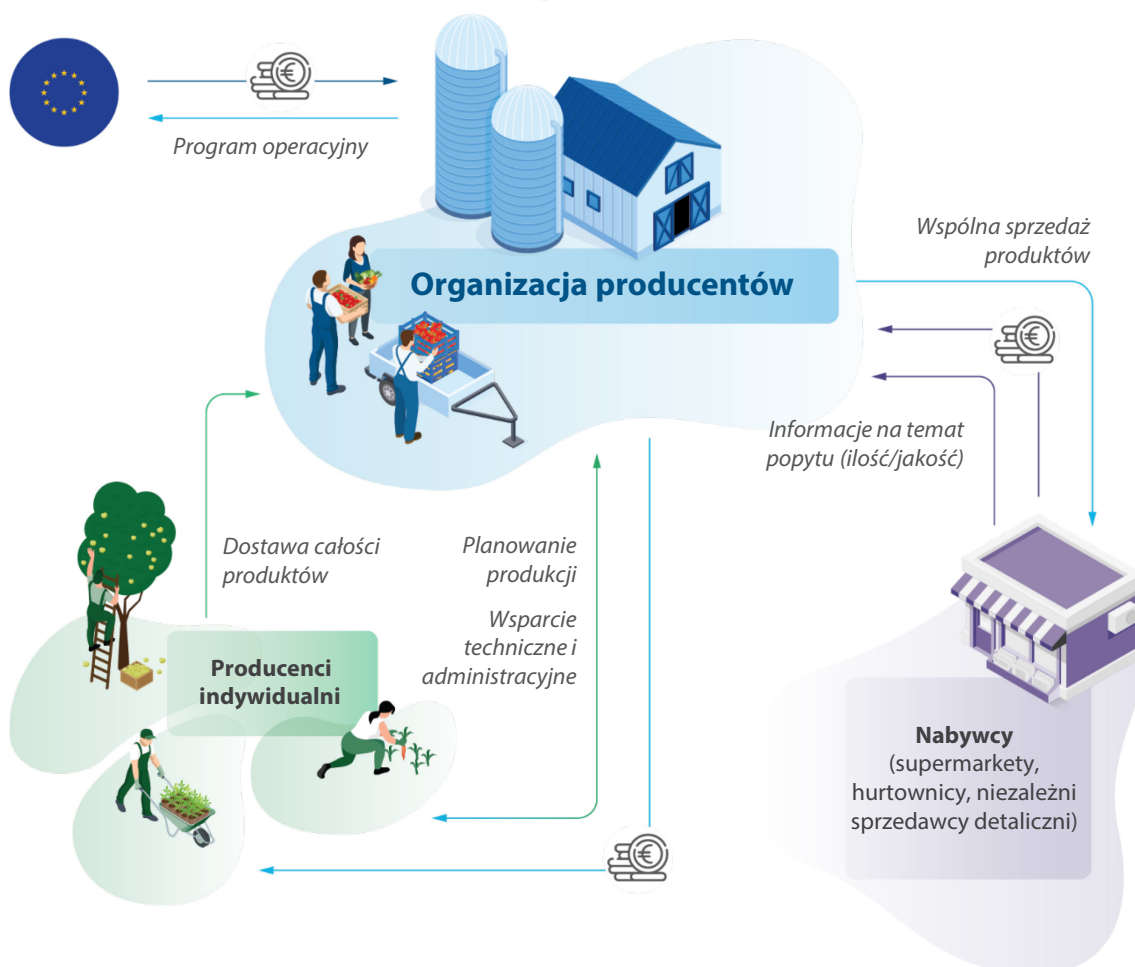
- 01** Rolnictwo jest ważnym elementem społeczeństwa i gospodarki UE – zapewnia żywność 450 milionom Europejczyków i miejsca pracy 30 milionom osób¹. W 2024 r. wkład tego sektora w produkt krajowy brutto UE wyniósł 532 mld euro (1,2%)². 15% tej wyprodukowanej ilości żywności (o wartości około 80 mld euro)³ stanowiły świeże owoce i warzywa pochodzące z około dwóch milionów gospodarstw.
- 02** Producenci owoców i warzyw działają w pojedynkę lub we współpracy z innymi producentami, na przykład jako spółdzielnie lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Tego typu podmioty pośredniczą między producentami a nabywcami (*rys. 1*) i odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu sektora owoców i warzyw. Jeżeli organizacje producentów spełniają określone kryteria i są uznane przez państwo członkowskie, w którym działają, mogą otrzymać wsparcie UE.
- 03** UE zapewnia to wsparcie, aby zwiększyć konkurencyjność producentów i umocnić ich pozycję rynkową. W niniejszym sprawozdaniu termin „zwiększona konkurencyjność” należy rozumieć jako wyższą rentowność (uzyskaną dzięki niższym kosztom produkcji i wyższym obrotom) oraz silniejszą pozycję negocjacyjną producentów.

¹ [Wizja dla rolnictwa i żywności – wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń](#); COM(2025) 75 final, 19 lutego 2025 r.

² Eurostat, [Performance of the agricultural sector](#) – Statistics Explained.

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

Rys. 1 | Jak działają organizacje producentów

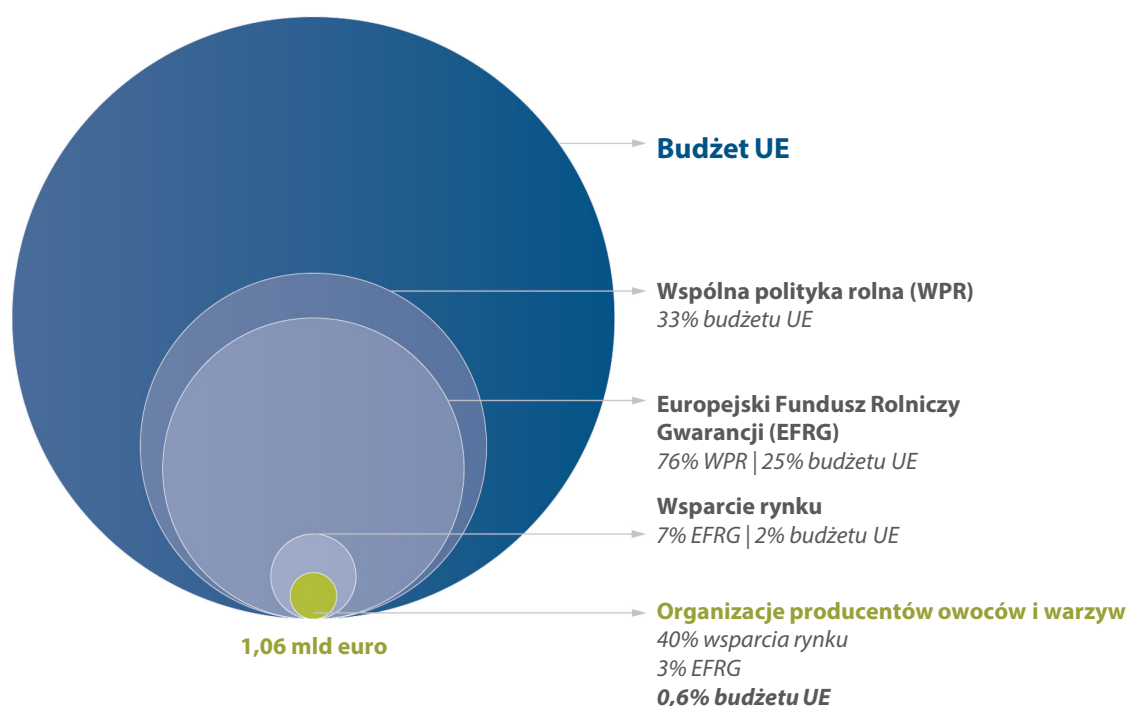


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 04** Jak wynika z danych Komisji Europejskiej, w 2024 r. w unijnym sektorze owoców i warzyw działało 1 488 uznanych organizacji producentów, zrzeszających łącznie 187 372 członków. Organizacje producentów mogą łączyć się w większe grupy, tworząc zrzeszenia organizacji producentów (zwane dalej „zrzeszeniami”). W 2024 r. w UE działało 69 uznanych zrzeszeń. Z obliczeń Trybunału wynika, że w 2023 r. wartość produkcji owoców i warzyw sprzedawanej przez uznane organizacje producentów stanowiła 42% całkowitej wartości produkcji tego sektora. Stopień zorganizowania producentów owoców i warzyw zrzeszonych w uznanych organizacjach producentów jest jednym ze wskaźników wykorzystywanych przez Komisję do oceny skuteczności wsparcia udzielanego tym organizacjom.

- 05** W 2023 r. organizacje producentów otrzymały ze środków unijnych 1,06 mld euro (*rys. 2*). Aby uzyskać dostęp do tego wsparcia, uznane organizacje muszą przedłożyć stosownym organom krajowym wieloletnie programy operacyjne. Działania przewidziane w tych programach są współfinansowane przez UE i producentów. Fundusze unijne pozwalają organizacjom modernizować sprzęt i infrastrukturę, a także gospodarstwa ich członków, tak by mogli oni zwiększyć jakość i wartość oferowanych produktów.

Rys. 2 | Wsparcie UE dla organizacji producentów



Uwaga: Wartości procentowe zostały zaokrąglone.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji dotyczących wykonania budżetu za 2023 r.

- 06** Celem kontroli Trybunału była ocena, czy wsparcie UE przyczyniło się do zwiększenia konkurencyjności członków organizacji producentów owoców i warzyw oraz czy przystępowanie do takich organizacji stało się dzięki niemu bardziej atrakcyjne. W szczególności Trybunał zbadał, czy:
- zwiększyła się rentowność członków organizacji producentów;
 - wzmocniła się pozycja negocjacyjna członków organizacji producentów;
 - dzięki wsparciu UE osiągnięto trwałe wzrosty stopnia zorganizowania producentów;
 - decyzje polityczne państw członkowskich wpłynęły na atrakcyjność członkostwa w organizacjach producentów;
 - w ramach zarządzania polityką Komisja uwzględniła najważniejsze wyzwania stojące przed tym sektorem.
- 07** Aby to ocenić, Trybunał przeanalizował programy operacyjne 57 organizacji producentów i 5 zrzeszeń, a kontrolerzy przeprowadzili wizyty w 19 organizacjach w Hiszpanii, Francji, we Włoszech i w Polsce. Trybunał dokonał również przeglądu unijnych i krajowych ram prawnych w tych państwach, zbadał ich wpływ na atrakcyjność organizacji producentów oraz przeanalizował krajowe sprawozdania z oceny (z lat 2013–2018) dotyczące Belgii, Czech, Niemiec i Niderlandów. Informacje ogólne oraz szczegółowe informacje na temat zakresu kontroli i podejścia kontrolnego znajdują się w [załączniku I](#) i [załączniku II](#).
- 08** Niniejsza kontrola miała na celu przedstawienie spostrzeżeń i zaleceń dotyczących konkurencyjności rolników i ich pozycji w łańcuchu dostaw żywności. Ustalenia Trybunału mogą być przydatne dla partnerów instytucjonalnych uczestniczących w omawianiu wniosków dotyczących przeglądu wspólnej polityki rolnej (WPR) i podejmowaniu decyzji w ich sprawie, w ramach zbliżających się negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034.

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 09** Chociaż wsparcie UE pomaga organizacjom producentów wzmocnić ich konkurencyjność, ani państwa członkowskie, ani Komisja nie robią wystarczająco dużo, aby przystępowanie do takich organizacji było bardziej atrakcyjne. Trybunał stwierdził, że dzięki wsparciu UE organizacje producentów poprawiają rentowność swoich członków i wzmacniają ich pozycję negocjacyjną, jednak ich relacje z nabywcami produktów wciąż pozostają nierówne. Odsetek rolników zrzeszonych w organizacjach producentów znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich i ogółem spada w całej UE, co osłabia organizację sektora owoców i warzyw. Wynika to z nierównomiernego wsparcia ze strony państw członkowskich, restrykcyjnych przepisów krajowych, złożonych przepisów UE oraz braku podejmowania działań przez Komisję w odpowiedzi na zidentyfikowane przez nią wyzwania.

Wsparcie UE pomaga organizacjom producentów zwiększyć ich konkurencyjność

- 10** Trybunał ustalił, że organizacje producentów korzystają z finansowania unijnego, aby obniżyć swoje koszty i zwiększyć obroty, co równocześnie pozwala im poprawić ich rentowność. Koszty produkcji są obniżane dzięki projektom polegającym na automatyzacji i modernizacji, w tym działaniom mającym na celu zmniejszenie kosztów energii i zużycia wody. Chociaż niektóre z tych inwestycji prawdopodobnie i tak zostałyby zrealizowane bez wsparcia UE, zapewnia ono stabilność i pozwala producentom realizować projekty, które byłyby trudne do wdrożenia, gdyby działali oni w pojedynkę (pkt 28–32).
- 11** Wsparcie UE – rozumiane zarówno jako kształtowanie polityki, jak i zapewnianie finansowania – ma zachęcać organizacje producentów do zwiększania ich obrotów. Wsparcie to jest bowiem powiązane z wartością produkcji sprzedanej (czyli ze sprzedażą) w ten sposób, że wyższe obroty są wynagradzane większym wsparciem, co stanowi zachętę dla wspieranych organizacji do zwiększania obrotów. Dlatego też organizacje objęte próbą Trybunału wprowadziły strategie służące zwiększeniu sprzedaży i wdrożyły procesy planowania, chcąc mieć pewność, że oferowane przez nie rodzaje upraw, odmiany i wielkość produkcji będą odpowiadały zapotrzebowaniu rynkowemu (pkt 33–37).

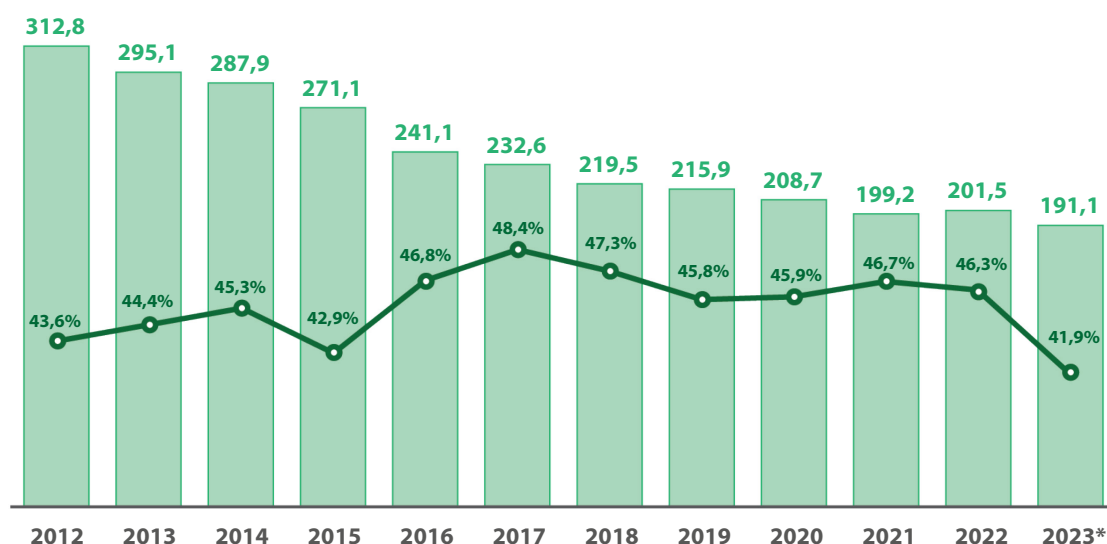
- 12** Trybunał stwierdził, że finansowanie unijne skutecznie wspierało sprzedaż prowadzoną przez organizacje producentów. Aby spełnić oczekiwania klientów dotyczące jakości, organizacje producentów wykorzystują finansowanie unijne do uzyskania certyfikatów, które byłyby zbyt kosztowne i uciążliwe do uzyskania przez indywidualnych producentów. Wsparcie UE obejmuje również wprowadzanie produktów do obrotu – od pakowania po logistykę sprzedaży – co producenci uważają za jedną z głównych zalet przynależności do organizacji producentów. Finansowanie unijne zapewnia też organizacjom producentów środki umożliwiające dotarcie do konsumentów, którzy są ostatnim ogniwem łańcucha dostaw owoców i warzyw. Programy operacyjne mogą być wykorzystywane do opracowywania znaków jakości, które będą rozpoznawalne przez konsumentów, a także do podnoszenia ich świadomości na temat dostępnych produktów i ich zalet (pkt 38–47).
- 13** Wsparcie UE sprzyja koncentracji podaży w ramach organizacji producentów, wzmacniając tym samym pozycję negocjacyjną producentów oraz ich pozycję w łańcuchu dostaw. Trybunał zauważył, że organizacje producentów (w szczególności te większe) dysponują wystarczającymi wolumenami produktów, aby sprzedawać produkty swoich członków z wykorzystaniem różnych metod sprzedaży, co ogranicza ryzyko związane z wahaniami cen (pkt 48–51).
- 14** Większe organizacje, w których kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne, były na ogół lepiej przygotowane do prowadzenia negocjacji ze sprzedawcami detalicznymi niż mniejsze organizacje, ponieważ mogły oferować większe wolumeny i większą liczbę odmian. Niemniej – z wyjątkiem organizacji z niektórych państw członkowskich (Belgii, Niderlandów) – niewiele organizacji producentów jest na tyle dużych lub znanych, by mieć dużo silniejszą pozycję w negocjacjach handlowych. Relacje między organizacjami producentów a detalistami pozostają zatem nierówne. Możliwym rozwiązaniem jest przekazanie całej obsługi sprzedaży większemu zrzeszeniu, ale wciąż jest ono rzadko stosowane. W odpowiedzi na ten problem niektóre państwa członkowskie (Hiszpania, Włochy) zmieniły swoje kryteria uznawania danego podmiotu za organizację producentów, aby zachęcić te organizacje do łączenia się (pkt 52–56).

Organizacje producentów tracą na atrakcyjności, a sposób wdrażania polityki wspierania tych organizacji znacząco różni się w całej UE

- 15** Poziom organizacji (stopień zorganizowania producentów) sektora owoców i warzyw – który Trybunał oszacował na 42% w 2023 r. – zmniejsza się od 2017 r. (*rys. 3*), ponieważ wartość produkcji sprzedawanej przez organizacje producentów rosła wolniej niż łączna wartość produkcji całego sektora. Trybunał odnotował również, że w latach 2012–2023 liczba producentów należących do organizacji producentów spadła o 39% (pkt *58–59*).

Rys. 3 | Członkostwo w organizacjach producentów

○ Stopień zorganizowania producentów
 ■ Liczba członków organizacji producentów (w tysiącach)



* Stopień zorganizowania producentów w 2023 r. został obliczony przez Trybunał.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji za lata 2012–2022.

- 16** Pomimo korzyści, jakie wiążą się z przynależnością do organizacji producentów, organizacje te nie były w stanie powstrzymać tej tendencji spadkowej. Spadek liczby członków wynika po części ze spadku liczby gospodarstw produkujących owoce i warzywa, a także z braku nowych rolników – jest to problem wspólny dla wszystkich sektorów rolniczych. Z najnowszych dostępnych danych wynika jednak, że w latach 2013–2020 liczba członków organizacji producentów spadała szybciej niż liczba gospodarstw zajmujących się uprawą owoców i warzyw w UE (pkt *60–61*).

- 17** Choć cele ogólne i niektóre elementy polityki wspierania organizacji producentów są ustalane na szczeblu UE, państwa członkowskie odgrywają nadrzędną rolę w zapewnieniu jej powodzenia. Ustalają one kryteria uznawania organizacji producentów i określają wykaz działań kwalifikujących się do finansowania unijnego. Tego rodzaju decyzje muszą zapadać na szczeblu krajowym, ponieważ modele rolnictwa różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich (pkt 62–63).
- 18** Trybunał ustalił, że stopień zorganizowania producentów w poszczególnych państwach członkowskich był bardzo różny. W niektórych państwach członkowskich w ogóle nie ma organizacji producentów, a w tych, w których takie organizacje istnieją, stopień zorganizowania producentów waha się od 0,8% (w Słowenii) do 86% (w Danii). Niektóre z tych różnic można wytłumaczyć czynnikami kulturowymi lub historycznymi, takimi jak udana współpraca w przeszłości lub negatywne doświadczenia związane z wdrażaniem (pkt 65–67).
- 19** Zaobserwowane przez Trybunał różnice wykraczają jednak poza te czynniki oraz poza konieczność dostosowania polityki do kontekstu krajowego. Spośród państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, niektóre aktywnie współpracują z organizacjami producentów – organizują sesje informacyjne, oferują regularne doradztwo i zgłaszają uwagi dotyczące kształtu programów operacyjnych – podczas gdy inne są mniej zaangażowane we współpracę. Zasady kwalifikowalności również znacznie się różnią – niektóre państwa dopuszczają szeroki zakres działań, a inne nakładają bardziej rygorystyczne ograniczenia. Trybunał stwierdził, że ograniczone zaangażowanie organów krajowych lub restrykcyjne zasady kwalifikowalności mogą zniechęcać do członkostwa w organizacjach producentów i przedkładania programów operacyjnych w niektórych państwach członkowskich, co stwarza nierówne warunki działania w UE. Choć zarówno organizacje producentów, jak i organy krajowe dostrzegają ten problem, nie istnieje żadna platforma umożliwiająca wspólne omówienie i uzgodnienie sposobów wdrażania polityki na poziomie technicznym (pkt 68–70).



Zalecenie 1

Ułatwienie porównywania sposobu wdrażania polityki w poszczególnych państwach członkowskich

Komisja powinna zapewnić organom krajowym możliwość dzielenia się informacjami na temat stosowanych kryteriów uznawania organizacji producentów i wykazami kwalifikowalnych działań, tak aby państwa członkowskie mogły następnie udostępnić te informacje wszystkim agencjom płatniczym i wszystkim organizacjom producentów.

Termin realizacji: [marzec 2027 r.](#)

- 20** Unijna polityka wspierania organizacji producentów pozostaje w dużej mierze niezmienną od 1996 r., natomiast sytuacja w rolnictwie i na rynkach znacznie się zmieniła. W najnowszej [ogólnounijnej ocenie](#)⁴ i [dokumencie roboczym Komisji](#) z 2025 r. zwrócono uwagę na różnice między państwami członkowskimi i wyzwania stojące przed mniejszymi organizacjami producentów. W ramach prawnych nie określono docelowego stopnia zorganizowania producentów ani nie wskazano, czy produkcja powinna być skupiona w większych organizacjach. Wprawdzie określenie jednego poziomu docelowego lub modelu organizacyjnego obowiązującego w całej UE może nie być odpowiednim rozwiązaniem ze względu na różnorodność systemów rolnych, lecz Komisja nie uzgodniła z państwami członkowskimi celów krajowych, które nadałyby tej polityce wyraźniejszy kierunek (pkt [71–74](#)).
- 21** Komisja wskazała ogólne przyczyny braku atrakcyjności organizacji producentów, jednak żadnej z nich nie zaradzono poprzez zmianę ram prawnych. Ani w WPR na lata 2023–2027, ani w [pakiecie uproszczeń](#) przyjętym w grudniu 2025 r. nie zaproponowano istotnych zmian w polityce. W lipcu 2025 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) mający na celu wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności, ale zdaniem Trybunału jest mało prawdopodobne, aby za sprawą wniosku atrakcyjność przystąpienia do organizacji producentów znacząco wzrosła. Chociaż Komisja uważa, że jej rolą jest promowanie i wzmacnianie pozycji organizacji producentów, nie określiła szczegółowo działań niezbędnych do osiągnięcia tych celów, nie ustaliła, czy powinny one być takie same we wszystkich państwach członkowskich, ani nie zaproponowała sposobu pomiaru ich wyników (pkt [75–78](#)).

⁴ Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, EY i Arcadia International E.E.I.G, „Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2019.



Zalecenie 2

Zwiększenie atrakcyjności organizacji producentów

W kontekście ram planowania strategicznego wspólnej polityki rolnej Komisja powinna wydać zalecenia dla państw członkowskich, aby w stosownych przypadkach zwiększyły atrakcyjność członkostwa w organizacjach producentów, nie powodując przy tym zakłóceń na jednolitym rynku.

Termin realizacji: **grudzień 2027 r.**

- 22** Trybunał odnotował, że złożoność przepisów UE i obciążenia administracyjne jeszcze bardziej obniżają atrakcyjność organizacji producentów. Przykładowo standardowa stopa współfinansowania kwalifikujących się działań w ramach programów operacyjnych wynosi 50%, a w pewnych okolicznościach może zostać podwyższona do 60%. Od 2021 r. można ją dodatkowo zwiększyć do 80% w przypadku działań dotyczących badań naukowych i działań na rzecz ochrony środowiska. W przypadku stosowania stopy wynoszącej 80% obowiązują jednak rygorystyczne zasady, których naruszenie może skutkować koniecznością zwrotu otrzymanej pomocy. Skontrolowane organizacje producentów postrzegają zatem wyższą stopę współfinansowania jako ryzyko finansowe, a nie korzyść (pkt [79–80](#)).
- 23** Obowiązujące w latach 2023–2027 dodatkowe wymogi dotyczące działań na rzecz ochrony środowiska i badań naukowych określono bez uwzględnienia potrzeb ani ograniczeń operacyjnych organizacji producentów. Nie wzięto też pod uwagę dostępu do innych źródeł finansowania publicznego. Chociaż poprawa wpływu produkcji owoców i warzyw na środowisko oraz promowanie działalności badawczej są słusznymi celami, przepisy te zmieniają logikę leżącą u podstaw wsparcia UE, wprowadzając wymogi dotyczące nakładów (cele w zakresie wydatków) do polityki ukierunkowanej na osiągnięcie wyników (pkt [81–86](#)).
- 24** W aktualnie omawianym wniosku Komisji dotyczącym wspólnej polityki rolnej na lata 2028–2034 zniesiono wymogi dotyczące wydatków, ale zawarto w nim przepisy, które mogą doprowadzić do większej fragmentacji obowiązujących zasad. O stopach współfinansowania miałyby decydować państwa członkowskie, a w przepisach określono jedynie ich maksymalne poziomy. Oznacza to, że te same cele i działania mogłyby być wspierane w bardzo różnym stopniu, co pogłębiałoby dysproporcje między państwami członkowskimi – Trybunał zwrócił już uwagę na ten problem w [opinii](#) w sprawie wniosku Komisji (pkt [87–88](#)).



Zalecenie 3

Uproszczenie stóp współfinansowania

Komisja powinna zaproponować Parlamentowi Europejskiemu i Radzie uproszczenie stóp współfinansowania poprzez:

- ustalenie stałej stopy współfinansowania dla poszczególnych rodzajów celów uwzględnianych w programach operacyjnych, która obowiązywałaby we wszystkich państwach członkowskich;
- zniesienie powiązania między stopami współfinansowania a obowiązkowym poziomem wydatków.

Termin realizacji: [do czasu przyjęcia ram prawnych WPR na lata 2028–2034](#)

Omówienie uwag Trybunału

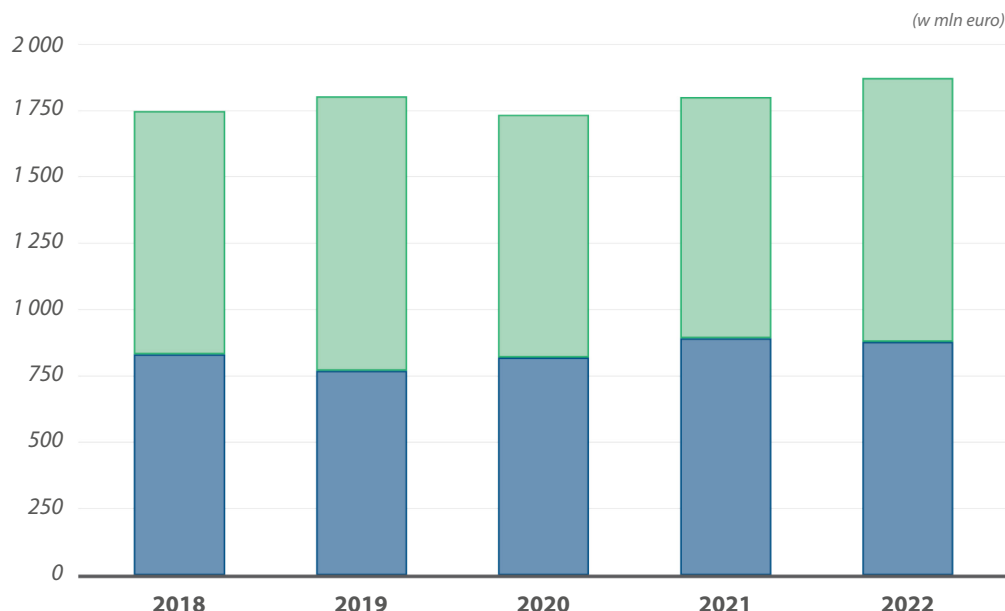
Wsparcie UE dało organizacjom producentów narzędzia do wzmocnienia ich konkurencyjności

- 25** Uznane organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw stanowią formę współpracy między rolnikami. Przynależąc do takiej organizacji, mogą oni wzmocnić swoją pozycję w łańcuchu wartości. Wsparcie finansowe UE, tj. współfinansowanie programów operacyjnych realizowanych przez organizacje producentów (*rys. 4*), powinno korzystnie wpływać na ich konkurencyjność, zwiększając ich rentowność (niższe koszty produkcji lub wyższe obroty) i wzmacniając ich pozycję negocjacyjną.

Rys. 4 | Wydatki w ramach programów operacyjnych w latach 2018–2022

■ Współfinansowanie organizacji producentów

■ Wydatki UE

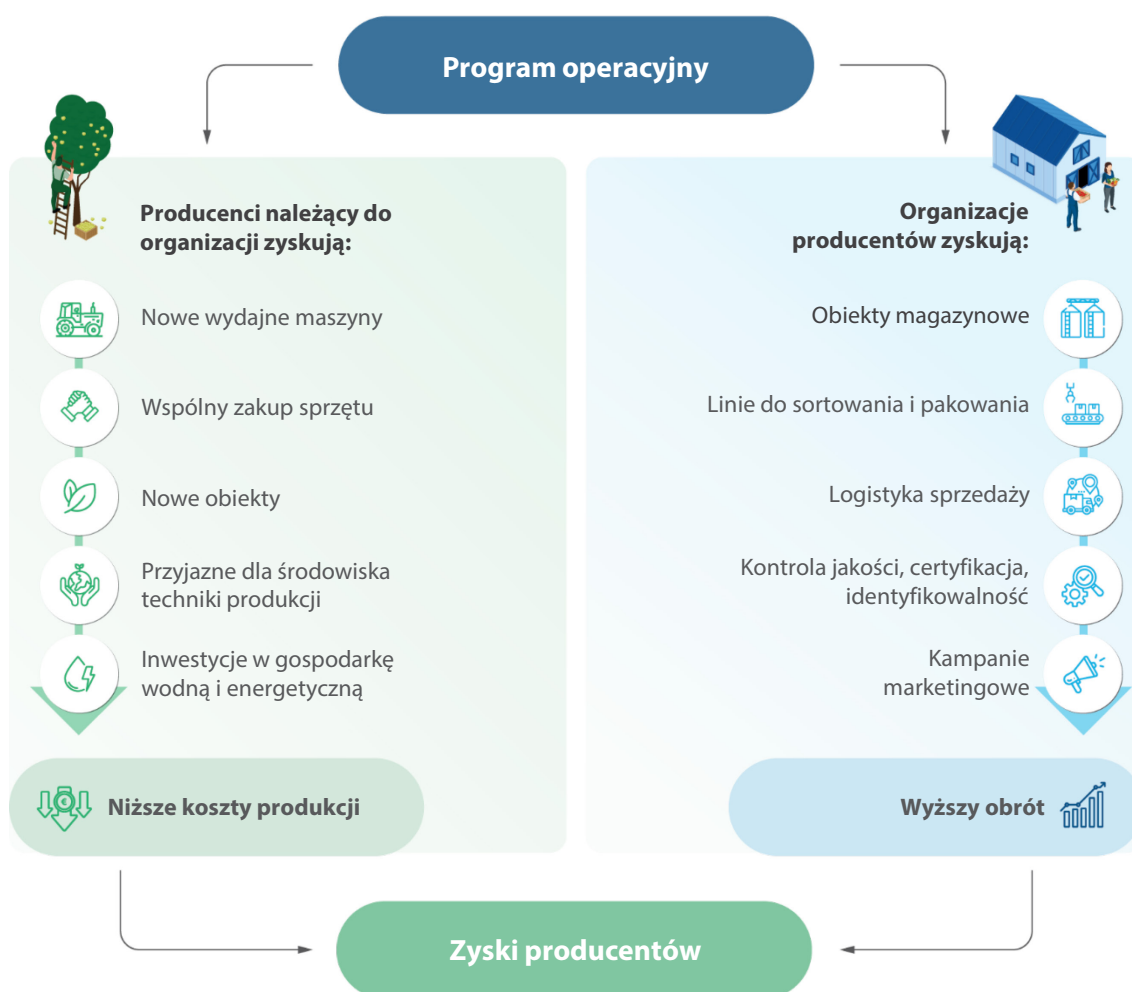


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Finansowanie unijne wspiera rentowność producentów na każdym etapie – od planowania po promocję

- 26** Głównym zadaniem organizacji producentów jest organizowanie komercjalizacji produktów jej członków oraz dostosowywanie podaży do popytu pod względem ilości i jakości. Uznane organizacje mogą uzyskać dostęp do środków unijnych w celu realizacji niezbędnych inwestycji wspierających proces planowania, produkcji, sprzedaży i marketingu. Wsparcie finansowe UE dla organizacji producentów jest przekazywane za pośrednictwem programów operacyjnych określających środki i działania, które dana organizacja zamierza wdrożyć, aby osiągnąć cele wyznaczone na szczeblu UE ([załącznik III](#)). Działania te są realizowane zarówno przez samą organizację, jak i producentów, co przedstawiono na [rys. 5](#).

Rys. 5 | Wkład programów operacyjnych w rentowność producentów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

27 Trybunał ocenił, czy dzięki otrzymanemu wsparciu UE organizacje producentów przyczyniły się do poprawy rentowności swoich członków poprzez obniżenie ich kosztów produkcji i zwiększenie obrotów. Trybunał nie był w stanie ocenić bezpośredniego wpływu członkostwa w organizacji producentów na dochody poszczególnych członków. Wynika to z faktu, że w sprawozdaniach statystycznych dotyczących dochodów rolników nie dokonuje się rozróżnienia między rolnikami należącymi do organizacji producentów a tymi, którzy do niej nie należą, z wyjątkiem nielicznych przypadków, które nie pozwoliły na wyciągnięcie miarodajnych wniosków.

Ze wsparcia UE finansowane są działania, które pomagają obniżyć koszty produkcji

- 28** Główne kategorie kosztów operacyjnych ponoszonych przez producentów owoców i warzyw to: koszty pracy, energii, wody i inne nakłady (rośliny i nasiona, nawozy, produkty fitosanitarne). Koszty te różnią się znacząco w zależności od rozwiązań technicznych stosowanych przez poszczególnych producentów, rodzaju produkcji oraz odmiany uprawianych produktów.
- 29** Wszyscy producenci, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili rozmowy, zgodzili się, że rosnące koszty pracy i niedobór siły roboczej stanowią dla nich główne problemy. Produkcja owoców i warzyw jest działalnością wymagającą dużych nakładów pracy, a koszty pracy w UE są wyższe niż w innych krajach, co ma znaczący wpływ na konkurencyjność cenową producentów z UE. Organizacje producentów inwestują zatem w automatyzację, a w tych organizacjach, w których kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne, część procesu automatyzacji była finansowana za pośrednictwem programów operacyjnych (*ramka 1*).

Ramka 1

Automatyzacja działalności w organizacjach producentów

Nie wszystkie owoce na roślinie dojrzewają w tym samym czasie, a owoce i warzywa muszą zostać zebrane w odpowiednim stadium dojrzałości, co zależy od tego, w jaki sposób będą sprzedawane. Rolnicy muszą zatem ocenić, czy plony są wystarczająco dojrzałe, a to sprawia, że pełna automatyzacja jest praktycznie niemożliwa. Ponadto większość owoców i warzyw jest bardzo delikatna, co utrudnia obróbkę mechaniczną.

Pomimo tych trudności sektor ten charakteryzuje się coraz większym stopniem automatyzacji. W Polsce kontrolerzy Trybunału mieli okazję obejrzeć zautomatyzowaną linię sortującą jabłka, na której producenci korzystali ze skrzynek do zbiorów zaprojektowanych specjalnie z myślą o tych liniach – sfinansowanych w ramach programów operacyjnych.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 30** Takie inwestycje w modernizację i automatyzację mogłyby zostać zrealizowane niezależnie od dostępu do funduszy UE. Ze względu na wieloletni charakter programów operacyjnych przewidywalność finansowania unijnego ułatwia jednak organizacjom producentów realizację dużych projektów modernizacyjnych, w przypadku których koszty można rozłożyć na cały czas trwania programu.
- 31** Producenci, z którymi kontrolerzy przeprowadzili rozmowy, często wskazywali również energię jako jeden z głównych kosztów, zwłaszcza w przypadku ogrzewanych szklarni. Organizacje objęte próbą Trybunału starały się rozwiązać ten problem, inwestując w energię ze źródeł odnawialnych (panele fotowoltaiczne) i energooszczędne urządzenia w celu zmniejszenia zużycia energii (**ramka 2**). Niektóre z tych inwestycji kwalifikują się do finansowania w ramach programów operacyjnych, a inne za pośrednictwem różnych funduszy UE (np. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności).

Ramka 2

Obniżenie kosztów energii

Jedna z organizacji skontrolowanych przez Trybunał we Włoszech rozpoczęła szereg inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych, aby obniżyć koszty energii i osiągnąć samowystarczalność energetyczną do 2030 r. W tym celu organizacja ta inwestuje w różne rodzaje źródeł energii: panele fotowoltaiczne, biogaz i energię geotermalną. Panele fotowoltaiczne są finansowane w ramach programów operacyjnych.

Jedna z organizacji w Hiszpanii wykorzystuje panele fotowoltaiczne do obniżenia kosztów energii w swoich magazynach i centrum logistycznym, osiągając oszczędności rzędu 5%.

Inne inwestycje skontrolowanych organizacji obejmowały nowe systemy chłodzenia do chłodni oraz ogrzewanie szklarni ciepłem z kogeneracji (z równoczesnym wytwarzaniem energii elektrycznej).

- 32** Działania na rzecz ochrony środowiska wspierane ze środków UE mogą również pozytywnie wpłynąć na obniżenie kosztów, ponieważ obejmują one praktyki mające na celu ograniczenie zużycia wody, środków fitosanitarnych i innych substancji. Podobnie jak w przypadku inwestycji w automatyzację działania te mogłyby zostać zrealizowane również bez wsparcia finansowego UE, ale programy operacyjne ułatwiają rozważenie rozleglejszych inwestycji, takich jak instalacje retencyjne.

Wsparcie UE pomaga producentom we wdrażaniu rozwiązań zwiększających obroty

- 33** Wielkość wsparcia UE, do jakiego może mieć dostęp uznana organizacja, zależy od wartości jej produkcji wprowadzanej do obrotu, czyli – ogólnie rzecz biorąc – od jej sprzedaży. Wsparcie to jest ograniczone w zależności od rodzaju organizacji i waha się od 4,1% do 5% wartości produkcji sprzedanej. Kwoty te można zwiększyć o maksymalnie 0,5%, jeżeli dodatkowa część wsparcia zostanie przeznaczona na określone działania ([załącznik III](#)). Im wyższa wartość sprzedaży organizacji, tym wyższa kwota finansowania, do którego uzyskania może się ona kwalifikować.
- 34** Uzależnienie wysokości wsparcia UE od sprzedaży motywuje producentów do zwiększania obrotów i organizacje, w których kontrolerzy przeprowadzili wizyty, aktywnie dążyły do osiągnięcia tego celu. W Hiszpanii, we Francji i we Włoszech próbowano zwiększyć wielkość produkcji albo poprzez pozyskanie większej liczby członków, albo poprzez rozszerzenie obszaru uprawy. Trybunał zaobserwował również strategie mające na celu zwiększenie wartości sprzedaży produktów, czy to poprzez wprowadzenie wysokiej jakości odmian produktów, które już są uprawiane przez rolników, czy też poprzez wprowadzenie nowych produktów o wyższej cenie detalicznej (takich jak owoce jagodowe).
- 35** Aby zmaksymalizować wartość sprzedaży i rentowność, organizacje producentów muszą zadbać o to, by ich produkty odpowiadały popytowi rynkowemu, co wymaga skutecznego planowania produkcji. Powodzenie organizacji producentów zależy również od tego, czy jej członkowie akceptują określony proces planowania. W większości organizacji, w których Trybunał przeprowadził wizyty, proces ten ma podobny przebieg: działy sprzedaży przekazują prognozy i informacje o oczekiwanych tendencjach rynkowych na następny sezon wegetacyjny, jeśli chodzi o wolumen, rodzaje produktów i odmiany (zob. [rys. 6](#)), a także dane na temat oczekiwanych cen w podziale na rodzaje produktów, na podstawie sprzedaży w przeszłości.

Rys. 6 | Dostosowanie do tendencji rynkowych – oferowanie konsumentom nowych odmian



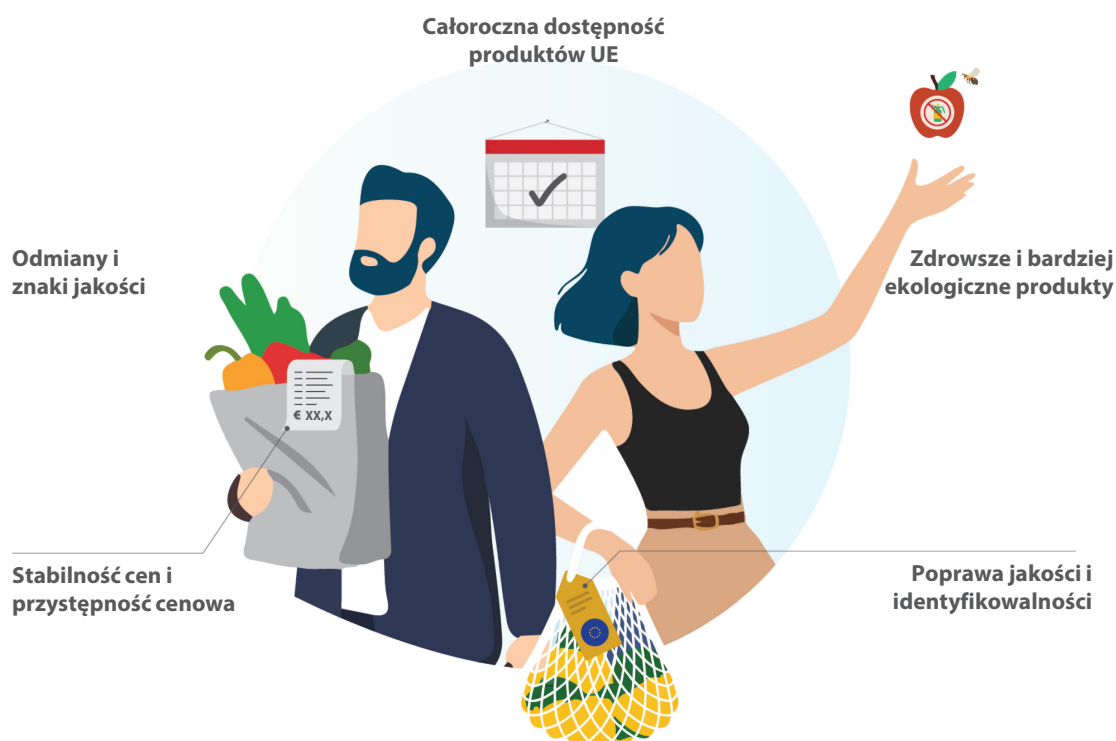
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 36** Organizacje producentów, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, wykorzystują te informacje do ustalenia docelowej wielkości i kalendarza sadzenia dla poszczególnych rodzajów produktów. Producenci zatwierdzają tak wyznaczony plan i decydują, w jaki sposób podzielić między siebie tę docelową wielkość. Wszelkie spory między producentami są rozwiązywane zgodnie z regulaminem organizacji i zazwyczaj przyznaje się pierwszeństwo członkom o dłuższym stażu lub tym, którzy w przeszłości wykazali się większą innowacyjnością w doborze produktów.
- 37** W procesie tym uwzględnia się indywidualne plany upraw producentów w ramach organizacji, co umożliwia im zarządzanie gospodarstwami według własnego uznania. Producenci, z którymi kontrolerzy przeprowadzili rozmowy, nie zgłosili żadnych zastrzeżeń co do procesu planowania. Jeden z producentów we Francji wyraźnie zaznaczył, że przeniósł się z jednej organizacji do innej, ponieważ zależało mu na bardziej rygorystycznym planowaniu produkcji, co miało ułatwić mu przejście na rolnictwo ekologiczne.

- 38** Aby sprzedawać swoje produkty po jak najlepszej cenie, organizacje producentów muszą zadbać o to, by spełniały one oczekiwania klientów pod względem jakości, w tym wymogi środowiskowe. Dużi sprzedawcy detaliczni wymagają, aby do celów sprzedaży produkty były opatrzone certyfikatami zgodności z określonymi normami. Spełnienie tych wymogów, które jest weryfikowane w ramach niezależnych audytów, może stanowić wyzwanie techniczne i wiązać się z dodatkowymi kosztami finansowymi i administracyjnymi dla producentów.
- 39** Członkowie organizacji producentów mogą korzystać ze wsparcia udzielanego przez pracowników tejże organizacji, co pomaga im spełnić warunki certyfikacji oraz minimalne normy jakości. Zarówno koszty certyfikacji, jak i koszty personelu organizacji kwalifikują się do finansowania w ramach programów operacyjnych. W związku z tym członkom organizacji producentów łatwiej jest uczestniczyć w systemach certyfikacji.
- 40** Wszystkie organizacje, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, oferują swoim członkom wsparcie administracyjne, pomagając im w załatwianiu formalności i udostępniając narzędzia do zarządzania wymogami w zakresie identyfikowalności i certyfikacji. Technicy terenowi regularnie odwiedzają gospodarstwa, aby sprawdzić postępy w sezonie wegetacyjnym i udzielać porad. Jedną z objętych wizytami kontrolnymi organizacji we Francji wprowadziła specjalny program wsparcia dla młodych producentów, obejmujący częstsze wizyty techników terenowych w pierwszych latach po rozpoczęciu uprawy, co jest przykładem dobrej praktyki.
- 41** Trybunał był w stanie ustalić wysokość kosztów związanych z certyfikacją i zapewnianiem jakości w dobranych do próby organizacjach działających w Hiszpanii, Francji i Polsce. W tych państwach członkowskich koszty certyfikacji i zapewnienia identyfikowalności stanowiły średnio odpowiednio 13%, 6% i 3% wartości wszystkich programów operacyjnych. Z danych Komisji wynika, że w latach 2018–2022 w całej UE około 11% środków udostępnionych w ramach wszystkich programów operacyjnych (średnio 204 mln euro rocznie) przeznaczano na „systemy zapewniania jakości (unijne i krajowe) oraz działania związane z poprawą jakości”.
- 42** Programy operacyjne obejmują działania związane z komercjalizacją, w tym logistyką wprowadzania produktów na rynek. Producenci, z którymi kontrolerzy przeprowadzili rozmowy w toku niniejszej kontroli, za jedną z głównych korzyści płynących z przynależności do organizacji producentów uznawali możliwość przekazania jej zadań związanych z komercjalizacją, co umożliwia im skupienie się na produkcji.

- 43** W programach operacyjnych objętych przeglądem Trybunału wydatki na logistykę komercjalizacji (np. inwestycje w magazyny chłodnicze i linie do pakowania) stanowiły największą część wydatków dotyczących komercjalizacji zadeklarowanych przez organizacje w Hiszpanii (średnio 18% łącznych wydatków w tej kategorii) i we Włoszech (22%).
- 44** Konsumenci znajdują się na końcu łańcucha wartości. Programy operacyjne zapewniają organizacjom producentów środki na zwiększenie świadomości konsumentów na temat oferowanych przez nie produktów i ich zalet (*rys. 7*) oraz poprawienie rozpoznawalności produktów na rynku.

Rys. 7 | Promowanie produktów wśród konsumentów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 45** Systemy certyfikacji sprzedawców detalicznych (pkt 38) gwarantują przestrzeganie norm jakości i bezpieczeństwa, ale nie są skierowane do konsumentów, dlatego też pozostają im w dużej mierze nieznane. Chcąc jednak spełnić oczekiwania konsumentów, organizacje producentów mogą opracowywać własne znaki jakości, na przykład związane z działaniami na rzecz ochrony środowiska (*ramka 3*). Aby uzyskać taki prywatny znak jakości, organizacja producentów poddawana jest audytowi przeprowadzanemu przez niezależny organ. Koszty tych audytów kwalifikują się do finansowania unijnego, co ułatwia wdrożenie tego podejścia.

Ramka 3

Przyjazne dla środowiska techniki produkcji finansowane w ramach programów operacyjnych

W Hiszpanii, Francji i Polsce kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne w organizacjach, które wykorzystują szklarnie (głównie do produkcji pomidorów i ogórków) i które zainwestowały w tzw. integrowaną produkcję. Polega ona na tym, że w celu zapobiegania chorobom roślin i ich zwalczania wykorzystuje się owady pożyteczne, do szklarni wpuszcza się trzmiele, które zapylają rośliny, a środki fitosanitarne stosuje się wyłącznie w ostateczności. W latach 2018–2023 w całej UE na integrowaną produkcję przeznaczono około 5% środków udostępnionych w ramach wszystkich programów operacyjnych (około 95 mln euro rocznie).

Integrowana produkcja albo przynajmniej koszty związane z wykorzystywaniem owadów w szklarniach do zwalczania szkodników mogą być finansowane ze środków programów operacyjnych. Ułatwia to przejście na bardziej przyjazne dla środowiska techniki produkcji. W Bretanii (Francja) dwie organizacje i jedno zrzeszenie zajmujące się produkcją pomidorów poszły o krok dalej i nawiązały współpracę, aby stworzyć znak jakości „uprawy bez syntetycznych pestycydów – od pola do stołu”.

We Włoszech jedna z organizacji, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, również częściowo oznaczyła swoją produkcję jako niezawierającą pozostałości pestycydów.



Uwaga: Po lewej: jaja pożytecznej osy wykorzystywane do zwalczania szkodnika pomidorów. Po prawej: pojemnik zawierający inne owady pożyteczne stosowane również w szklarniach pomidorowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 46** Programy operacyjne obejmują również działania marketingowe i promocyjne, takie jak badania rynku, udział w targach, kampanie reklamowe i promocyjne, które kwalifikują się do finansowania unijnego. Celem tych działań jest zapewnienie jak najlepszej ceny sprzedaży produktów poprzez promowanie ich jakości (świeżość, opakowanie, aspekty ekologiczne), przy jednoczesnym zwiększeniu świadomości konsumentów na temat produktów, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom. Zakres, w jakim organizacje korzystają z tych możliwości, zależy od ich priorytetów. Wydatki na te działania różniły się w objętych próbą Trybunału organizacjach w zależności od państwa członkowskiego: organizacje we Francji przeznaczały na te działania średnio 19% środków z programów operacyjnych, podczas gdy we Włoszech było to nieco poniżej 4%, a w Hiszpanii i Polsce – 2%.
- 47** W próbie Trybunału wydatki na usługi promocyjne, w szczególności kampanie reklamowe, były ściśle powiązane z wielkością organizacji. Większe organizacje były bardziej skłonne do tworzenia własnej marki, miały większą motywację do inwestowania w jej promocję i dysponowały większymi środkami (w tym własnymi) na ten cel. Nawet wśród większych organizacji skontrolowanych przez Trybunał udział wydatków na reklamę znacznie się różnił: od 6% w przypadku jednej z organizacji hiszpańskich do prawie 25% w przypadku dwóch organizacji we Francji. Dwa zrzeczenia – jedno we Francji, a drugie we Włoszech – zgłosiły, że sfinansowały od 60% do 70% swoich kosztów na reklamę ze środków w ramach programów operacyjnych.

Organizacje producentów wzmacniają pozycję negocjacyjną producentów, jednak nierównowaga w relacjach z sieciami handlowymi nadal się utrzymuje

- 48** Wsparcie finansowe UE dla organizacji producentów ma na celu wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw oraz ich pozycji negocjacyjnej. Organizacje producentów organizują wspólną sprzedaż produktów swoich członków i mają w zamyśle funkcjonować jako jedyny punkt kontaktowy dla nabywców. W związku z tym to one odpowiadają za uzyskanie jak najkorzystniejszych cen. Na podstawie objętych kontrolą programów operacyjnych, wizyt kontrolnych i wywiadów Trybunał ocenił, czy:
- organizacje producentów wdrożyły skuteczne metody sprzedaży w celu maksymalizacji cen;
 - wielkość organizacji producentów umożliwiła im nawiązanie zrównoważonych relacji z nabywcami.

Organizacje producentów wybierają najskuteczniejsze metody sprzedaży

49 Zgodnie z przepisami UE członkowie organizacji producentów muszą wprowadzać całą swoją produkcję do obrotu za pośrednictwem organizacji. Od tej zasady można zrobić **wyjątek** w odniesieniu do maksymalnie 25% wartości produkcji (40% w przypadku produktów ekologicznych), choć państwa członkowskie mogą ustalić niższy poziom tego odsetka, jeśli uznają to za stosowne (na przykład Hiszpania ustaliła maksymalny poziom 10%). Spośród 19 organizacji i zrzeszeń, w których Trybunał przeprowadził wizyty, w Polsce pięć z nich dopuszczało 25% sprzedaży bezpośredniej, a jedna organizacja ekologiczna we Francji – nawet 40%. Wszystkie pozostałe wymagały, aby 100% sprzedaży odbywało się za pośrednictwem organizacji. Dzięki temu organizacje mogą wprowadzać do obrotu duże ilości produktów, co umożliwia realizację zamówień od różnych nabywców i wybór spośród różnych metod sprzedaży.

50 Trybunał ustalił, że objęte próbą organizacje producentów stosowały następujące metody sprzedaży:

- umowy bezpośrednie o ustalonej cenie i ustalonym wolumenie,
- umowy bezpośrednie o ustalonej cenie lub ustalonym wolumenie,
- umowy ramowe, w przypadku których zarówno cena, jak i wolumen są ustalane regularnie (np. co tydzień lub co miesiąc),
- aukcje odwrotne.

51 Każda z metod ma zarówno zalety, jak i wady pod względem ceny i przewidywalności sprzedaży (**tabela 1**). Określone rodzaje umów są wybierane przez organizacje producentów w zależności od odmian sprzedawanych upraw. Na przykład produkty niskiej klasy, takie jak pomidory okrągłe, są zazwyczaj sprzedawane przez organizacje producentów na podstawie umowy, w której ustala się zarówno cenę, jak i wolumen. Gdy producenci zgłaszają swoje oczekiwania na etapie planowania, mogą wybrać strukturę produkcji, która pozwoli im dostosować się do wahań cen.

Tabela 1 | Korzyści i wady różnych metod sprzedaży

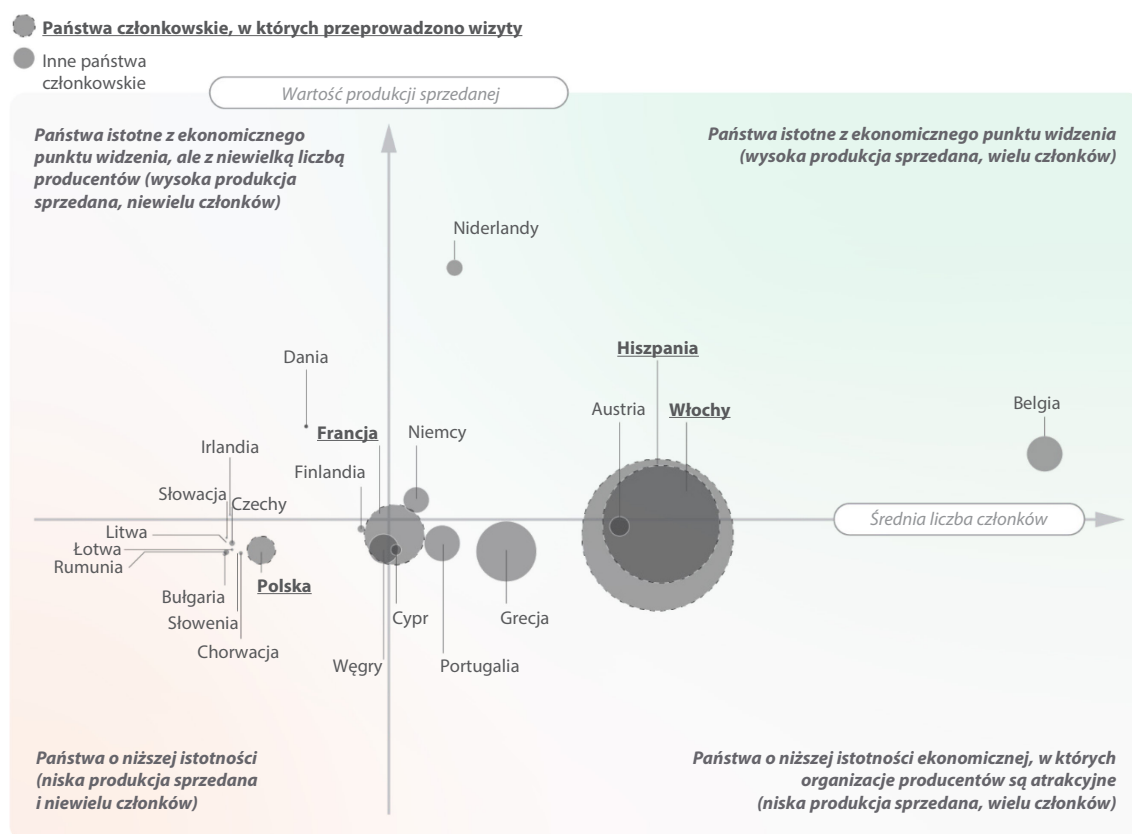
Metoda	Korzyści	Wady
Umowy bezpośrednie o ustalonej cenie i ustalonym wolumenie	W pełni przewidywalny dochód	Tanie produkty
Umowy bezpośrednie o ustalonej cenie lub ustalonym wolumenie	Stopień przewidywalności umożliwiający planowanie produkcji	- Brak pewności co do dochodów - Jeżeli ustalana jest tylko cena, istnieje ryzyko nadprodukcji
Umowy ramowe	- Budowanie lojalności między organizacją a jej nabywcami - Organizacje mają inicjatywę negocjowania cen - Pewien stopień przewidywalności w oparciu o dotychczasowe wolumeny	- Ceny pozostają uzależnione od popytu - Prowadzą do konkurencji między sprzedawcami (organizacjami)
Aukcje odwrotne	- Natychmiastowe i przejrzyste wyważenie podaży i popytu - Prowadzą do konkurencji między wszystkimi nabywcami - Możliwość wycofania produktów, jeżeli oferowana cena jest zbyt niska - Możliwość wystąpienia wysokich cen	- Wymaga dużych ilości produktów - Trudna do zorganizowania - Bardzo zmienne ceny

Większe organizacje producentów mają silniejszą pozycję negocjacyjną

52 Spośród organizacji, w których Trybunał przeprowadził wizyty, lepiej przygotowane do prowadzenia negocjacji ze sprzedawcami detalicznymi były te większe (pod względem obrotów) oraz te, które oferowały szeroką gamę produktów lub sprzedawały swoje produkty pod dobrze znaną marką. W przypadku gdy organizacje są w stanie zagwarantować określone ilości lub konkretny asortyment produktów, detaliści są w stanie zaopatrzyć się u niewielkiej liczby podmiotów. Dwie z organizacji i zrzeszeń, w których Trybunał przeprowadził wizyty, nawiązały współpracę z podmiotem z innego państwa członkowskiego, w którym panuje inny sezon wegetacyjny, podczas gdy inne organizacje kupowały również produkty z innych krajów. Umożliwia im to realizację zamówień sprzedawców detalicznych przez cały rok i gwarantuje stabilne dostawy, co pozwala detalistom zaopatrywać się w produkty od jednego dostawcy. Bardzo duże magazyny i centra dystrybucji utworzone przez większe organizacje, które Trybunał odwiedził w Hiszpanii, we Francji i we Włoszech, również przyczyniają się do zwiększenia wydajności pod względem dystrybucji produktów wśród przewoźników, skracając czas między zbiorami a wysyłką.

53 W praktyce niewiele organizacji jest na tyle dużych, by wdrożyć takie strategie, i niewiele z nich wypracowało wystarczającą rozpoznawalność marki, by znacząco poprawić swoją pozycję w negocjacjach handlowych. **Rys. 8** przedstawia względne znaczenie gospodarcze organizacji producentów w poszczególnych państwach członkowskich; Belgia i Niderlandy są jedynymi krajami, w których większość organizacji ma znaczenie gospodarcze. Pozycja negocjacyjna mniejszych organizacji zależy głównie od tego, na ile są one w stanie sprostać popytowi detalistów i zdobyć lojalność klientów. Inną możliwością jest zgrupowanie się w ramach jednego zrzeszenia i delegowanie obsługi całego procesu sprzedaży. W próbie Trybunału tylko jedno zrzeszenie (we Francji) przyjęło takie podejście: pierwotnie utworzone w celu zarządzania marką, pod którą sprzedawane są produkty jego członków, przekształciło się w zrzeszenie organizacji producentów odpowiedzialne za opracowanie całego programu operacyjnego i obsługę sprzedaży. Model ten jest wciąż rzadko stosowany.

Rys. 8 | Większość organizacji producentów w UE ma słabą pozycję



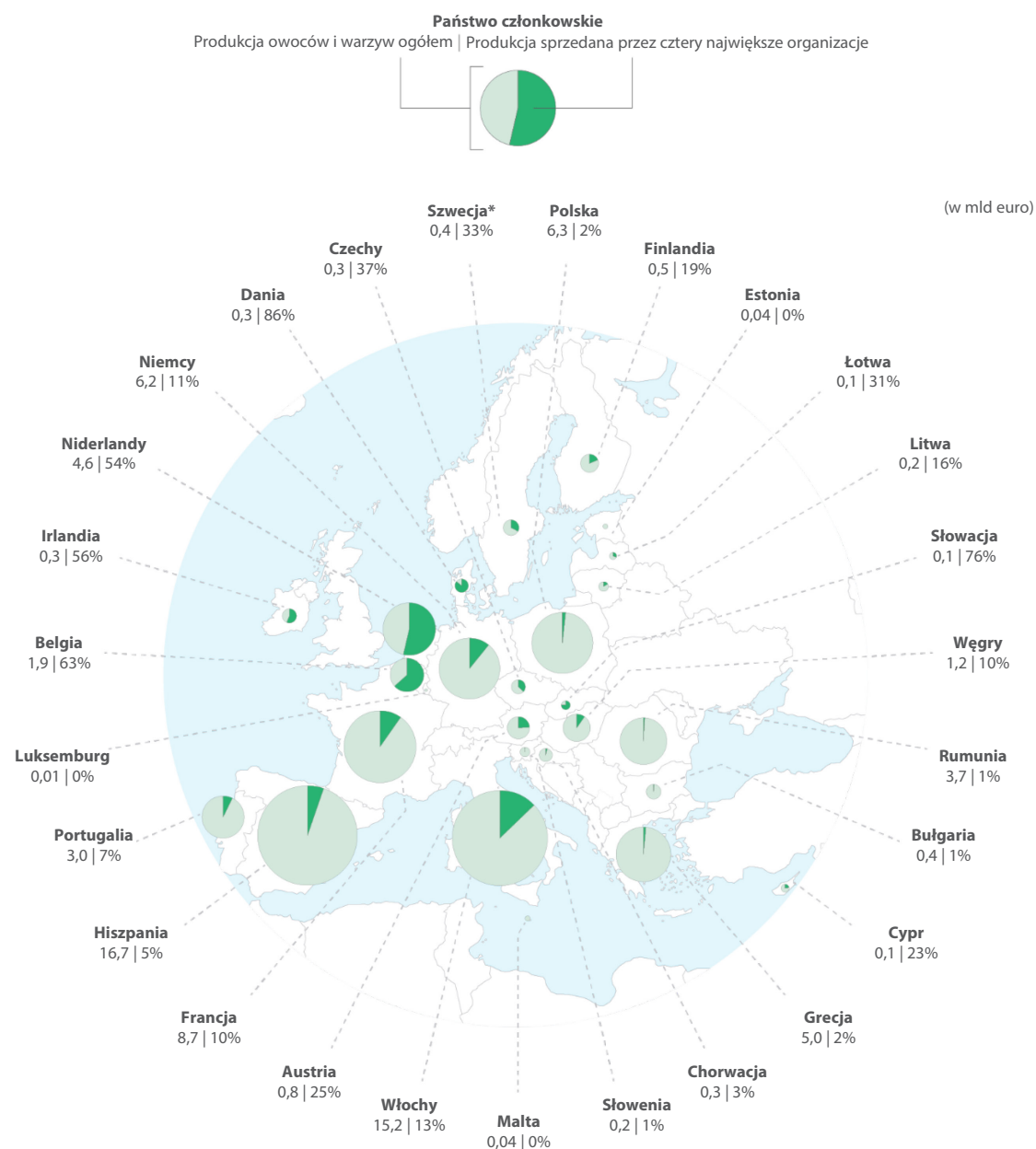
Uwaga: Wielkość okręgów wskazuje łączną liczbę producentów należących do organizacji producentów w danym państwie członkowskim.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji z 2023 r. (brak dostępnych danych dotyczących Szwecji za 2023 r.).

- 54** Niektóre państwa członkowskie podjęły również działania mające na celu wzmocnienie pozycji organizacji producentów, polegające na zmianie kryteriów uznawania. Początkowo w [przepisach UE](#) określono minimalne kryteria uznania danego podmiotu za organizację producentów (pięciu członków i minimalna wartość produkcji przeznaczanej do sprzedaży wynosząca 100 000 euro), pozostawiając państwom członkowskim swobodę wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymogów. W [2013 r.](#) te minimalne kryteria unijne zostały zniesione, a państwa członkowskie zyskały swobodę ustalania własnych kryteriów. Spośród czterech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, jedynie Hiszpania i Włochy zmieniły kryteria uznawania i zastrzyły je, zachęcając w ten sposób swoje organizacje producentów do konsolidacji.
- 55** Chociaż organizacje producentów mają silniejszą pozycję w negocjacjach handlowych niż producenci niezależni, relacje między organizacjami a detalistami pozostają nierówne. Jednym z powodów jest to, że owoce i warzywa są z natury produktami łatwo psującymi się, a organizacje producentów nie mogą sobie pozwolić na długotrwałe negocjacje handlowe, gdyż ich produkty mogą w międzyczasie stać się niezdadne do sprzedaży. Dotyczy to w szczególności bardzo delikatnych produktów o krótkim okresie przydatności do spożycia, takich jak owoce jagodowe.
- 56** Ponadto, nawet tam, gdzie organizacjom producentów udało się osiągnąć pewien poziom koncentracji produkcji, pozostaje on znacznie niższy niż koncentracja po stronie handlu detalicznego. Z badania⁵ przeprowadzonego przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej wynika, że w Europie od 30% do 70% całkowitych obrotów handlu detalicznego generuje czterech największych operatorów. Dla porównania – w sześciu państwach członkowskich, które łącznie odpowiadają za trzy czwarte unijnej produkcji owoców i warzyw, cztery największe organizacje producentów w każdym z tych państw odpowiadają za zaledwie od 1% do 13% całkowitej produkcji. Z wyjątkiem Belgii i Niderlandów, które łącznie odpowiadają za około 10% produkcji owoców i warzyw w UE, jedynymi państwami członkowskimi, w których organizacje producentów wytwarzają znaczną część produkcji krajowej, są te, w których ogólny poziom produkcji jest niski ([rys. 9](#)).

⁵ Nes, K., Colen, L. i Ciaian, P., „Market Power in Food Industry in Selected EU Member States”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021.

Rys. 9 | W państwach członkowskich produkujących najwięcej owoców i warzyw podaż pozostaje słabo skoncentrowana



Jak odczytywać ten rysunek: W Belgii cztery największe organizacje wprowadzają do obrotu 63% całkowitej produkcji owoców i warzyw w tym kraju (co odpowiada wartości 1,9 mld euro).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu i Komisji.

Organizacje producentów tracą na atrakcyjności, a wsparcie UE przynosi nierówne rezultaty

- 57** Od czasu wejścia w życie [rozporządzenia nr 2200/96](#) w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw Komisja przedstawia koncepcję koncentracji podaży w organizacjach producentów jako „gospodarczą konieczność” mającą na celu wzmocnienie pozycji producentów na rynku. Podnoszenie „atrakcyjności członkostwa w organizacji producentów” znalazło się wśród wspólnych wskaźników wydajności dla krajowych strategii dotyczących sektora owoców i warzyw określonych w [rozporządzeniu wykonawczym Komisji nr 2017/892](#). Biorąc pod uwagę 30-letnie wsparcie finansowe UE na rzecz tych dwóch celów – koncentracji podaży i zwiększenia atrakcyjności organizacji producentów – uzasadnione byłoby oczekiwanie coraz wyższego stopnia zorganizowania w tym sektorze we wszystkich państwach członkowskich – zwłaszcza że im wyższy stopień zorganizowania producentów, tym bardziej atrakcyjne powinno być przystąpienie niezależnych producentów do organizacji producentów.

Pomimo zalet organizacji producentów odsetek należących do nich rolników spada

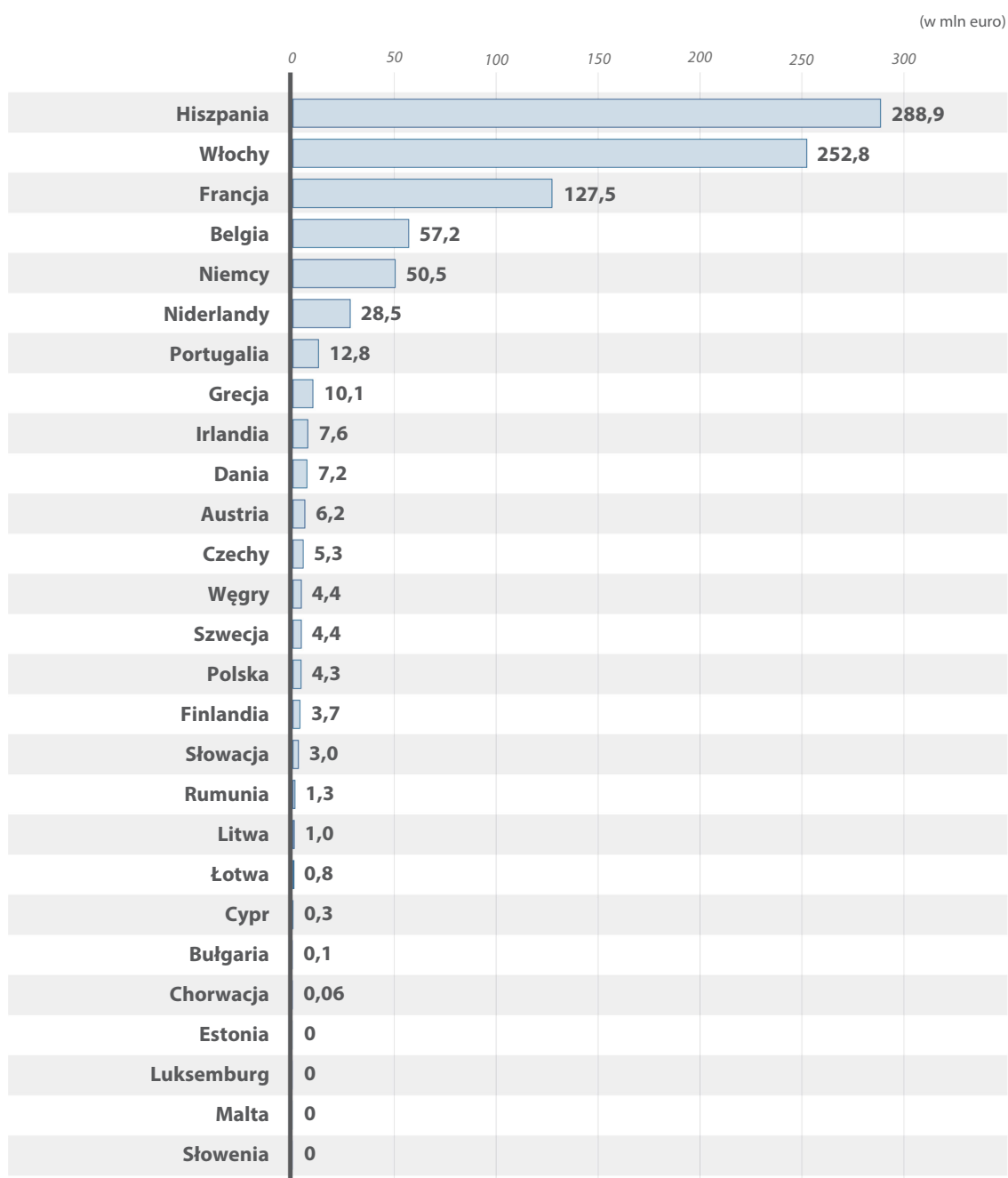
- 58** Głównym wskaźnikiem stosowanym przez Komisję do pomiaru koncentracji podaży w sektorze owoców i warzyw jest stopień zorganizowania producentów: odsetek (wartości) produkcji sprzedawanej przez organizacje producentów. Sam ten wskaźnik nie wystarcza do oceny zorganizowania sektora, ponieważ identyczny stopień zorganizowania producentów może wynikać zarówno z dużej liczby małych organizacji producentów, jak i z niewielkiej liczby bardzo dużych organizacji. Wskaźnik ten należy zatem przeanalizować w połączeniu z liczbą producentów zrzeszonych w organizacjach producentów. Aby ocenić, czy wsparcie UE dla organizacji producentów przyczyniło się do koncentracji podaży w sektorze owoców i warzyw, Trybunał przeanalizował dane dotyczące stopnia zorganizowania producentów oraz odsetka producentów należących do tych organizacji w latach 2012–2023.
- 59** Według obliczeń Trybunału – po pominięciu wykrytych w danych Komisji przypadków podwójnego zliczania – w 2023 r. stopień zorganizowania producentów wyniósł 42%. Rósł on między 2012 r. (43,6%) a 2017 r. (48,4%), ale od tego czasu spada i obecnie znajduje się na niższym poziomie niż w 2012 r. Z kolei liczba członków organizacji producentów od 2012 r. stale maleje. W 2012 r. organizacje producentów liczyły łącznie 312 823 członków; w 2023 r. liczba ta spadła do 191 310.

- 60** Trybunał ma świadomość, że istnieją strukturalne przyczyny spadku liczby członków organizacji producentów. Jedną z nich jest ogólny spadek liczby gospodarstw owocowo-warzywnych w UE, spotęgowany brakiem odnowy pokoleń, ponieważ młodsze pokolenia nie zastępują rolników przechodzących na emeryturę. Niemniej – analizując dane z badań gospodarstw rolnych przeprowadzonych przez Eurostat w latach 2013 i 2020 – Trybunał zauważył, że liczba członków organizacji producentów spada szybciej niż liczba gospodarstw zajmujących się uprawą owoców i warzyw w UE. W latach 2013–2020 liczba członków zmniejszyła się o 29%, natomiast liczba gospodarstw owocowo-warzywnych spadła w tym samym okresie o 14%.
- 61** Spadek odsetka producentów należących do organizacji producentów przy jednoczesnym wzroście stopnia zorganizowania producentów wskazywałby na konsolidację: organizacje producentów mogą mieć mniej członków, ale mogły również zdobyć większy udział w rynku. Fakt, że oba wskaźniki wykazują tendencję spadkową (a w odniesieniu do odsetka producentów spadek liczby członków postępuje szybciej niż spadek ogólnej liczby gospodarstw), wskazuje, że organizacje producentów nie rozwijają się na szczeblu UE. Pomimo korzyści, jakie oferują, organizacje producentów zazwyczaj nie są w stanie przyciągnąć do siebie nowych członków.

Sposób wdrażania polityki znacząco różni się w całej UE

- 62** Trybunał dokonał przeglądu ram regulacyjnych obowiązujących w czterech państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi, a także przeanalizował sprawozdania z oceny za okres finansowania 2013–2018. Oceniał, czy działania państw członkowskich sprzyjały osiągnięciu celu, jakim jest zwiększenie atrakcyjności organizacji producentów.
- 63** Chociaż ogólne cele polityki są ustalane na szczeblu UE, to państwa członkowskie są odpowiedzialne za jej wdrażanie, a w szczególności za sporządzenie wykazu działań kwalifikowalnych, które mogą być finansowane w ramach każdego z celów unijnych. Podejmowanie decyzji o rodzaju kwalifikowalnych działań na szczeblu krajowym jest konieczne, ponieważ modele rolnictwa, rodzaje upraw adekwatne do panujących warunków oraz sposoby produkcji różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Wsparcie UE dla organizacji producentów jest dostępne dla wszystkich państw członkowskich, ale jego wykorzystanie jest nierównomierne (*rys. 10 i tabela 1 w załączniku I*).

Rys. 10 | Wsparcie UE dla organizacji producentów w podziale na państwa członkowskie (2022 r.)



Uwaga: ze względu na skalę dane dotyczące finansowania poniżej 1 mln euro nie są widoczne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

64 To nierównomierne wykorzystanie funduszy odzwierciedla znaczące różnice w stopniu zorganizowania producentów w poszczególnych państwach członkowskich (*rys. 11*), ale pokazuje również, że nawet w krajach, w których istnieją uznane organizacje producentów, nie wszystkie z nich przedkładają programy operacyjne w celu uzyskania dostępu do funduszy UE. W Polsce robi to zaledwie 8% uznanych organizacji.

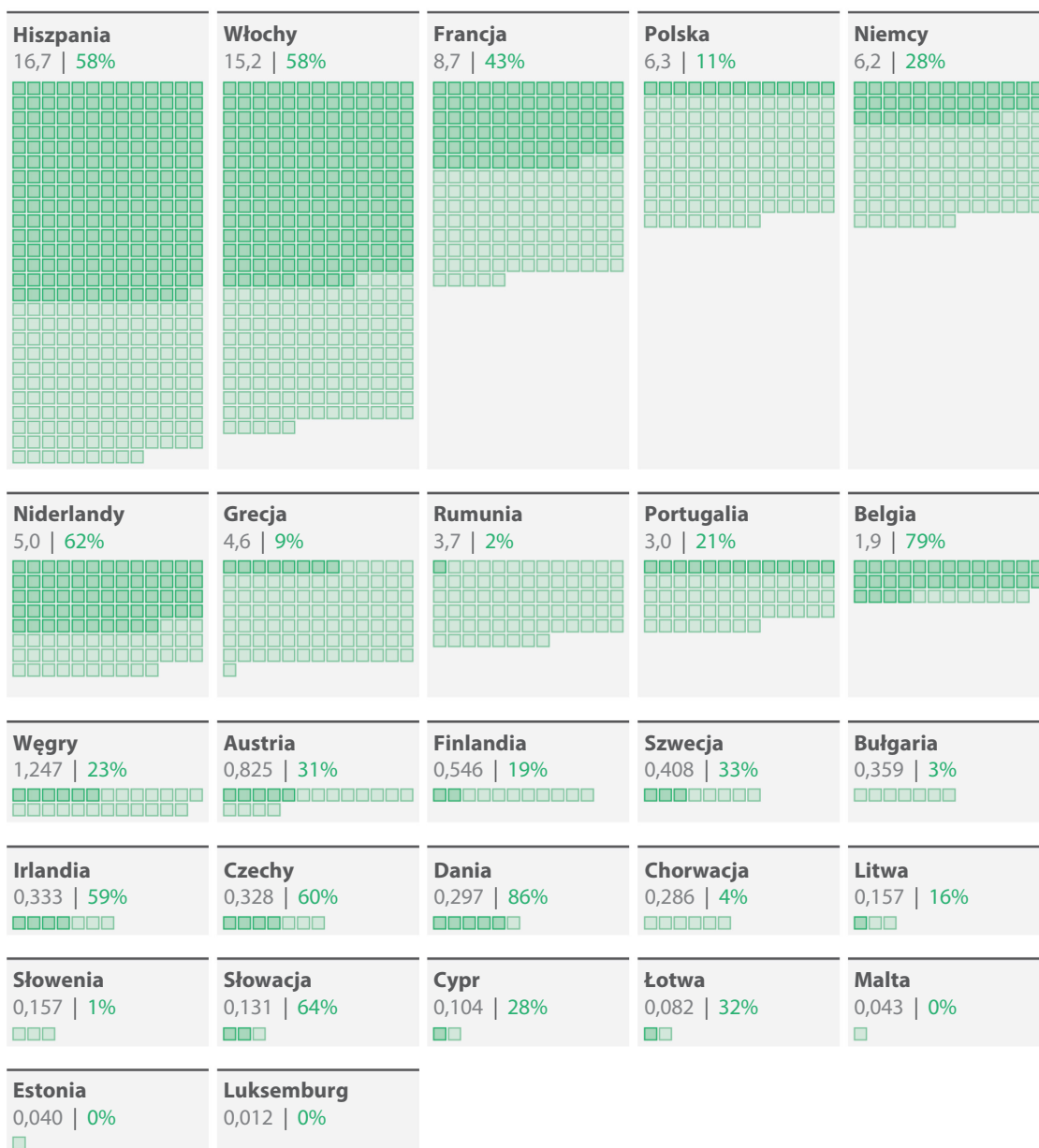
Rys. 11 | Stopień zorganizowania producentów znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich

- Produkcja owoców i warzyw
■ Produkcja sprzedana przez organizacje producentów

Państwo członkowskie

produkcja (w mld euro) | stopień zorganizowania producentów

Uwaga: 1 kwadrat = 50 mln euro



Uwaga: w przypadku Szwecji nie przekazano danych za 2023 r., dlatego wykorzystano dane za 2022 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji za 2023 r.

- 65** Różnice w stopniu zorganizowania producentów odzwierciedlają niską produkcję owoców i warzyw w niektórych krajach. W państwach członkowskich, w których produkcja owoców i warzyw jest znikoma (Luksemburg, Malta), nie ma organizacji producentów. W krajach o stosunkowo niewielkim sektorze owoców i warzyw tworzenie organizacji producentów może wydawać się mniej konieczne, nawet jeśli jest ono łatwiejsze pod względem organizacyjnym ze względu na niewielką liczbę producentów. Nie wyjaśnia to jednak wszystkich zaobserwowanych różnic: sektory owoców i warzyw w Czechach, Danii i Chorwacji są podobnej wielkości, ale stopień zorganizowania producentów w tych krajach jest bardzo różny. To samo dotyczy Polski, Niemiec i Grecji. O sytuacji tej mogą przesądzać zatem inne czynniki, choć nie przeprowadzono dotychczas żadnych systematycznych badań dotyczących przyczyn tego zjawiska.
- 66** Niektóre przyczyny mają charakter kulturowy lub historyczny. We Francji struktury spółdzielcze (których korzenie sięgają początku XX wieku i które tworzone, jeszcze zanim powstały organizacje producentów) stanowią powszechną formę organizacji w sektorze rolnym. Z 14 skontrolowanych przez Trybunał organizacji francuskich dziewięć istniało przed 1996 r. i zostało później uznanych za organizacje producentów. Region Bretanii (*ramka 4*) jest typowym przykładem tego procesu ewolucji od spółdzielni do organizacji producentów. Spółdzielnie istniały również przed 1996 r. w niektórych częściach Hiszpanii i Włoch.

Ramka 4

Bretania – sukces oparty na długiej historii współpracy

W Bretanii sektor owoców i warzyw jest wysoce zorganizowany, a prawie 80% producentów należy do organizacji producentów. W przypadku niektórych organizacji struktura ta ma korzenie sięgające ponad sto lat wstecz, chociaż jej prawdziwy rozkwit nastąpił w latach 60. W trakcie trwającego wtedy kryzysu rolnego, kiedy nastąpiło załamanie rynku i gwałtowny spadek cen karczochów, w 1962 r. 4 500 plantatorów utworzyło strukturę o charakterze spółdzielczym i uzgodniło, że będą wspólnie sprzedawać swoje plony w ramach systemu aukcji odwrotnych wzorowanego na modelu niderlandzkim. System ten zapewnił producentom silniejszą pozycję negocjacyjną, ponieważ byli oni w stanie skoncentrować podaż i wycofać produkty z rynku, jeżeli oferowane ceny były zbyt niskie.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W latach 70. i 80. rozmaite kolektywy producentów dalej się umacniały. Dwie największe grupy w regionie stworzyły własne marki, które są obecnie rozpoznawalne wśród konsumentów w całej Francji.

Kiedy w 1996 r. weszło w życie rozporządzenie UE w sprawie organizacji producentów, producenci bretońscy mieli już za sobą 30 lat doświadczenia we współpracy w podobnych strukturach i byli w stanie szybko wykorzystać te nowe możliwości, stając się jednymi z pierwszych uznanych organizacji: 8 z działających obecnie 10 organizacji (z wyłączeniem producentów cydru) w regionie uzyskało ten status w 1996 r. lub 1997 r.

- 67** W Polsce dziedzictwo czasów komunizmu w połączeniu z czynnikami finansowymi i wizerunkowymi przyczyniło się do spadku atrakcyjności organizacji producentów. W latach 2010–2015 Polska otrzymała 1,1 mld euro w ramach poprzedniego programu UE mającego na celu pomoc producentom w przegrupowaniu się i uzyskaniu statusu organizacji producentów. Pomimo znacznych kwot (Polska otrzymała prawie 90% całkowitej dostępnej pomocy) wsparcie to nie doprowadziło do trwałej organizacji sektora owoców i warzyw, ponieważ wiele grup utworzonych w ramach programu przestało później istnieć lub przestało przedkładać programy operacyjne. Na realizację programu wpłynął również wysoki poziom nadużyć, co spowodowało nałożenie na Polskę znacznych korekt finansowych. Sytuacja ta zaszkodziła reputacji organizacji producentów i sprawiła, że do lat 2024–2025 władze skupiały się raczej na ograniczaniu ryzyka nadużyć, a nie na zachęcaniu organizacji do przedkładania programów operacyjnych.
- 68** Trybunał odnotował również różnice we wdrażaniu tej polityki przez państwa członkowskie. W czterech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, różnice te dotyczyły zarówno podejścia przyjętego przez organy krajowe, jak i stosowanych przepisów, i wykaczały poza konieczność dostosowania wsparcia do potrzeb krajowych.
- 69** W Hiszpanii i Francji władze wykazują dużą aktywność w kontaktach z organizacjami, organizując spotkania informacyjne, udzielając regularnych porad oraz zgłaszając uwagi dotyczące kształtu programów operacyjnych. W tych państwach członkowskich, a także we Włoszech, wykazy działań kwalifikujących się do współfinansowania są obszerne i regularnie aktualizowane, tak by uwzględnić w nich informacje zwrotne otrzymane od organizacji. W Polsce natomiast wykaz działań kwalifikujących się do dofinansowania był znacznie krótszy, a producenci, z którymi kontrolerzy przeprowadzili rozmowy, skarżyli się, że ich opinie nie zawsze były brane pod uwagę. Trybunał odnotował również jeden przypadek nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów (zjawisko „gold-plating”) – mianowicie władze polskie w swojej strategii na lata 2010–2017 wymagały, aby działania na rzecz ochrony środowiska obejmowały ponad 50% członków organizacji producentów, co było warunkiem uzyskania dofinansowania – w pozostałych wybranych do kontroli państwach członkowskich nie obowiązywały tak rygorystyczne wymogi. Różnice te oznaczają, że w przypadku tego samego działania pokrywane są różne koszty ([ramka 5](#)), co stwarza nierówne warunki działania dla producentów w zależności od państwa członkowskiego, w którym prowadzą działalność.

Ramka 5

Ten sam produkt, ale różne koszty kwalifikowalne

W trzech z czterech państw członkowskich, w których kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne, kontrola obejmowała organizacje zajmujące się uprawą pomidorów w szklarniach. Wszystkie skontrolowane organizacje stosują integrowaną produkcję ([ramka 3](#)), ale związane z tym koszty kwalifikowalne są różne.

W Hiszpanii za integrowaną produkcję wypłacana jest ryczałtowa kwota za hektar w przypadku szklarni.

We Francji kwota ta jest wypłacana w formie ryczałtu za hektar w przypadku sadów. W przypadku szklarni kosztami kwalifikowalnymi są koszty związane z wykorzystywaniem dowolnego rodzaju owadów pożytecznych (owadów zapylających i owadów zwalczających szkodniki).

W Polsce koszty zakupu owadów wykorzystywanych do zwalczania szkodników kwalifikują się do dofinansowania. Jedynymi owadami zapylającymi kwalifikującymi się w ramach programów operacyjnych są określone gatunki pszczoł, które są wykorzystywane wyłącznie w sadach, a nie w szklarniach.

Różnice te wynikają z decyzji administracyjnych – stosowanie kwot ryczałtowych upraszcza zarówno proces ubiegania się o pomoc, jak i kontrole – ale także z różnic w podejściu do kompleksowego charakteru finansowanych działań, w tym przypadku kwalifikowalności kosztów zakupu owadów zapylających w szklarniach.

- 70** Takie różnice w podejściu i obowiązujących zasadach mogą zniechęcać producentów do przystępowania do organizacji lub zniechęcać uznane organizacje do przedkładania programów operacyjnych. Organizacje producentów i organy krajowe mają świadomość, że sposób wdrażania polityki różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Uznały jednak, że nie mają odpowiednich możliwości wymiany informacji i omówienia (na poziomie technicznym) sposobu realizacji swojej polityki.

Komisja wskazała wyzwania stojące przed tym sektorem, ale nie zaproponowała skutecznych rozwiązań

71 Unijna polityka dotycząca organizacji producentów pozostaje w dużej mierze niezmieniona od 1996 r. ([załącznik III](#)), natomiast sytuacja w rolnictwie i na rynkach znacznie się zmieniła. Trybunał dokonał przeglądu ram prawnych UE dotyczących organizacji producentów oraz badań opublikowanych przez Komisję, co pozwoliło mu ocenić, w jakim stopniu działania Komisji odpowiadają na główne wyzwania stojące przed producentami owoców i warzyw.

Nie ma jasno określonego poziomu docelowego w zakresie organizacji sektora

72 W swoim najnowszym [dokumencie roboczym](#)⁶ w sprawie pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności Komisja ponownie podkreśliła kluczową rolę organizacji producentów we wzmacnianiu pozycji negocjacyjnej producentów, a w konsekwencji – ich dochodów. W dokumencie nawiązano także do [badań](#)⁷, w których podkreślono, że mniejsze organizacje producentów często borykają się z trudnościami podczas negocjacji handlowych.

73 Komisja uważa, że co do zasady jej rolą jest wspieranie organizacji producentów, podkreśla jednak, że:

- o utworzeniu organizacji ostatecznie decydują producenci;
- państwa członkowskie są najlepiej przygotowane do zaspokojenia ich potrzeb;
- sposób koncentracji produkcji odzwierciedla warunki lokalne.

⁶ SWD(2025) 260.

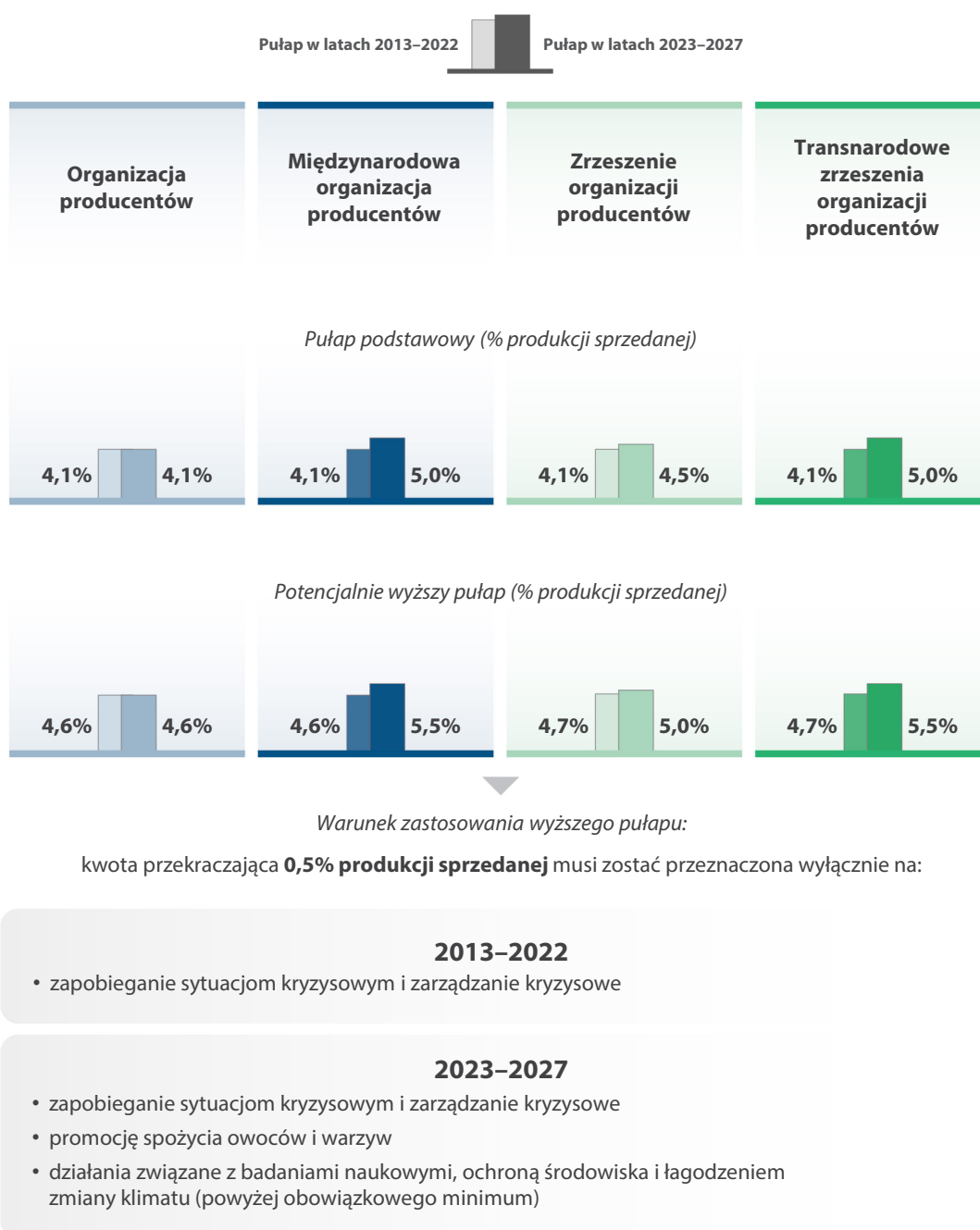
⁷ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, EY i Arcadia International E.E.I.G, „Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2019.

- 74** W przepisach nie podano docelowego stopnia zorganizowania producentów, chociaż określono stopień zorganizowania poniżej 20% jako „szczególnie niski”. Tak niski próg dawał możliwość zwiększenia stopy współfinansowania. W przepisach nie wskazano też, w jaki sposób należy skoncentrować produkcję – czy to w wielu mniejszych organizacjach, czy też w kilku większych. Chociaż wyznaczenie jednego ogólnounijnego stopnia zorganizowania producentów lub modelu organizacji może nie być odpowiednim podejściem ze względu na różnorodność krajowych systemów rolnych, cele krajowe ustalone wspólnie z państwami członkowskimi nadałyby polityce wyraźniejszy kierunek, przy jednoczesnym poszanowaniu roli i obowiązków państw członkowskich.

Komisja nie zaproponowała działań mających na celu rozwiązanie problemu braku atrakcyjności organizacji producentów

- 75** Komisja już dawno wskazała ogólne przyczyny braku atrakcyjności organizacji producentów. Obejmują one:
- obawę producentów przed utratą swobody przedsiębiorczości,
 - brak zaufania do organizacji zbiorowych (zwłaszcza w państwach członkowskich, w których istniała obowiązkowa organizacja zbiorowa),
 - brak informacji na temat korzyści płynących z organizacji producentów oraz brak politycznego i odpowiedniego wsparcia technicznego ze strony organów krajowych,
 - obawy dotyczące kosztów administracyjnych utworzenia i prowadzenia organizacji producentów.
- 76** Żaden z tych powodów nie został jednak uwzględniony w zmianach wprowadzonych do ram prawnych: były one minimalne ([załącznik III](#)), a zalecenia skierowane do państw członkowskich mają charakter ogólny. W ramach ostatniego [przeglądu WPR](#) w 2021 r. przeformułowano i nieznacznie rozszerzono cele, do których osiągnięcia organizacje producentów muszą dążyć w swoich programach operacyjnych, a także zrewidowano pułapy pomocy dla zrzeszeń i organizacji międzynarodowych ([rys. 12](#)). Przegląd ten nie zawierał jednak przepisów umożliwiających zaradzenie utrzymującej się słabej kondycji ekonomicznej większości organizacji producentów ([rys. 8](#)). Pakiet uproszczeń przyjęty w grudniu 2025 r. nie zmienia w istotny sposób obowiązujących przepisów.

Rys. 12 | Coraz większa złożoność przepisów UE – obliczanie pułapów pomocy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

77 W najnowszym [wniosku](#) ustawodawczym Komisji dotyczącym pozycji rolników w łańcuchu dostaw wprowadzono nowe wymogi odnoszące się do stosunków umownych oraz wyższą stopę współfinansowania dla młodych i nowych rolników zrzeszonych w organizacjach producentów. Chociaż wprowadzenie przepisów dotyczących młodych i nowych rolników było słusznym krokiem, Trybunał uważa, że ogółem jest mało prawdopodobne, aby takie środki znacznie zwiększyły atrakcyjność przystąpienia do organizacji producentów.

78 Głównym celem Komisji w odniesieniu do organizacji producentów pozostaje wzmocnienie ich roli i zapewnienie rolnikom zachęt do przystępowania do tych organizacji. Nie ma jasnych wskazówek co do tego, jakie działania należy podjąć, aby osiągnąć te cele, czy powinny one być takie same we wszystkich państwach członkowskich ani w jaki sposób można mierzyć ich skuteczność. Obecnie stosowane wskaźniki (stopień zorganizowania producentów, odsetek producentów należących do organizacji producentów) są zbyt ogólne, aby można było zmierzyć wpływ wsparcia UE. Ponadto Trybunał zauważył, że Komisja nie może zagwarantować wiarygodności danych przekazywanych przez państwa członkowskie, co jeszcze bardziej ogranicza przydatność tych wskaźników.

Zmiany legislacyjne sprawiły, że zasady finansowania stały się bardziej skomplikowane

79 Złożoność przepisów UE i obciążenia administracyjne związane z wdrażaniem programów operacyjnych są często wymieniane jako przyczyny braku atrakcyjności organizacji producentów. Przeprowadzona przez Trybunał analiza rozporządzenia z 2021 r. wykazała szereg zmian, które zwiększyły złożoność poprzednich rozwiązań. Zmiany te obejmują wprowadzenie nowych wyższych stóp współfinansowania dla niektórych działań związanych z ograniczeniami na poziomie wydatków (*rys. 13*).

Rys. 13 | Stopy współfinansowania stają się coraz bardziej złożone

✓ Uwzględniono działanie

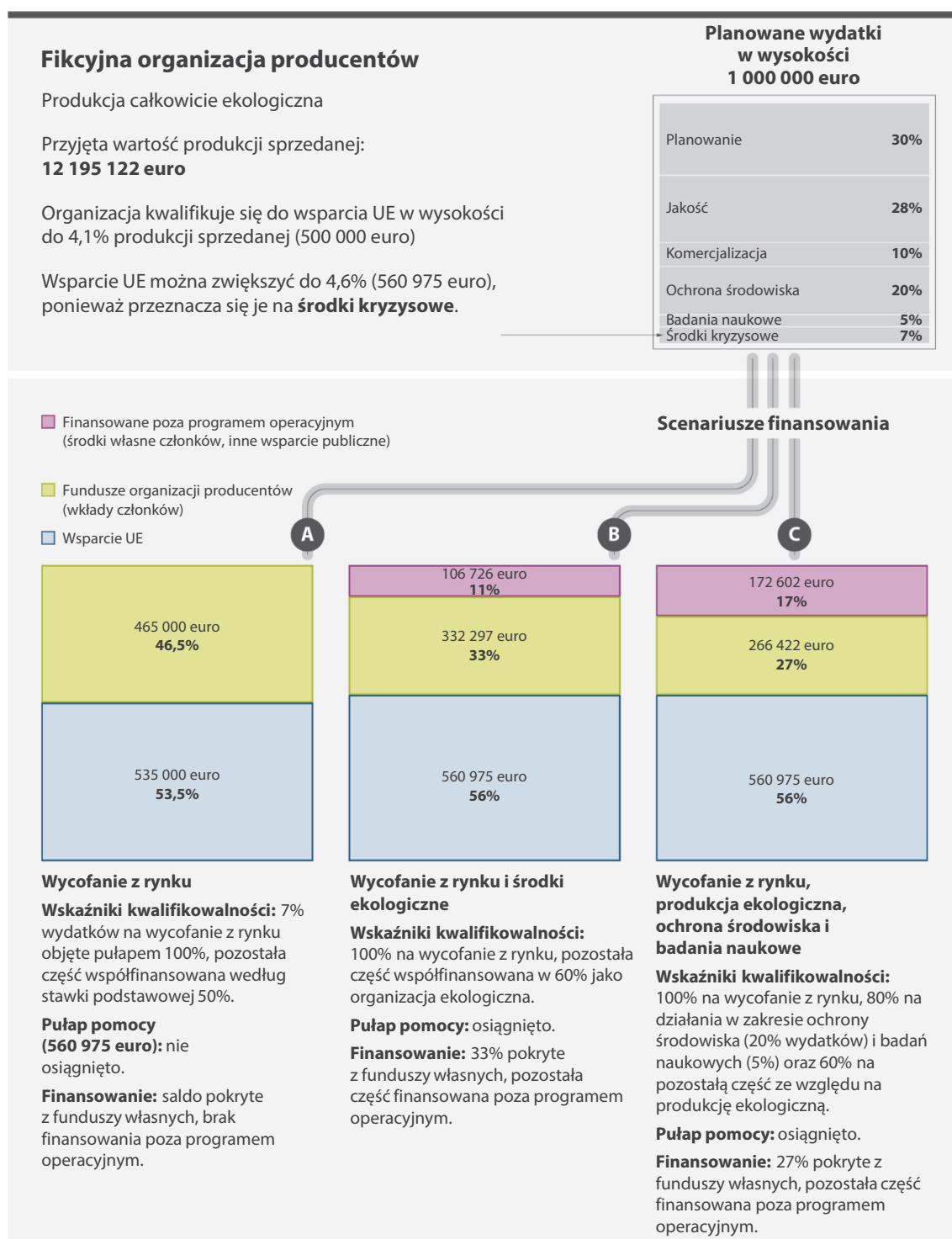
● Nie uwzględniono działania

2013–2022		2023–2027
	100% – działania	
✓	Wycofanie z rynku z przeznaczeniem do bezpłatnej dystrybucji	✓
●	Interwencje w zakresie coachingu dla innych organizacji producentów/producentów	✓
	80% <i>na wniosek organizacji producentów</i>	
●	Środowisko, łagodzenie zmiany klimatu, jeżeli ≥ 20% wydatków	✓
●	Badania, jeżeli ≥ 5% wydatków	✓
	60% – cały program <i>na wniosek organizacji producentów</i>	
✓	Wyłącznie organizacje producentów / zrzeszenia organizacji producentów zajmujące się produkcją ekologiczną	✓
✓	Pierwszy program operacyjny po połączeniu organizacji producentów	✓
✓	Pierwszy program operacyjny zrzeszenia organizacji producentów	✓
✓	Organizacja producentów z państwa członkowskiego o stopniu zorganizowania producentów < 20%	✓
✓	Organizacje producentów w jednym z regionów najbardziej oddalonych	✓
●	Pierwszy program operacyjny organizacji producentów	✓
	60% – działania <i>na wniosek organizacji producentów</i>	
✓	Wdrażane na zasadzie międzybranżowej	✓
✓	Rolnictwo ekologiczne	✓
✓	Działania transnarodowe realizowane przez organizacje producentów	●
●	Transnarodowe działania na rzecz komercjalizacji / wprowadzania do obrotu, ochrony środowiska, łagodzenia zmiany klimatu realizowane przez międzynarodowe organizacje producentów	✓
●	Badania naukowe, ochrona środowiska i łagodzenie zmiany klimatu, promowanie spożycia owoców i warzyw, zapobieganie sytuacjom kryzysowym i zarządzanie kryzysowe	✓
	50% – działania	
✓	Pułap podstawowy	✓

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

80 Opracowywanie programów operacyjnych, tak by dokonać optymalnego wyboru spośród różnych dostępnych stóp współfinansowania i jednocześnie uwzględnić odnośne ograniczenia dotyczące pułapów (*rys. 12*), jest złożonym zadaniem, w szczególności dla mniejszych organizacji (*rys. 14*). Przedstawiciele organizacji, z którymi rozmawiali kontrolerzy Trybunału, postrzegali wprowadzoną w ramach nowej WPR stopę współfinansowania na poziomie 80% albo jako trudną do wykorzystania ze względu na ograniczenie pomocy UE, albo bardziej jako ryzyko finansowe niż szansę. Stopa w wysokości 80% jest stosowana corocznie w odniesieniu do działań w zakresie środowiska lub badań naukowych, w przypadku których planowane wydatki znacznie przekraczają wymagane minimum w okresie trwania programu. Jeżeli jednak organizacja ubiega się o współfinansowanie w wysokości 80% w odniesieniu do całego programu, ale nie osiąga progów wydatków dla całego okresu (tj. 20% na działania na rzecz ochrony środowiska i 5% na badania naukowe), będzie musiała zwrócić kwotę odpowiadającą dodatkowej stopie współfinansowania wynoszącej 20% (80% minus 60%) za cały okres programowania. Obowiązek dokonania takiego zwrotu może mieć znaczące skutki finansowe.

Rys. 14 | Po osiągnięciu pułapu pomocy wyższe stopy współfinansowania nie przekładają się już na wyższe wsparcie UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dodano ograniczenia bez analizy istniejących praktyk

- 81** W ramach przeglądu WPR w 2021 r. wprowadzono minimalne wymogi dotyczące wydatków na działania w zakresie badań naukowych i zaostrzono wymogi dotyczące działań na rzecz ochrony środowiska. Te minimalne wymogi określono bez uwzględnienia ich potencjalnego wpływu na organizacje producentów. Kwalifikujące się działania w zakresie ochrony środowiska w programach operacyjnych to te, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi prawne. W latach 2013–2022 organizacje producentów musiały realizować działania na rzecz ochrony środowiska, przy czym ograniczenia były niewielkie: mogły albo zrealizować dwa działania na rzecz ochrony środowiska, albo przeznaczyć na nie 10% wydatków w ramach swojego programu. W skali całej UE w tym okresie średnio 16% finansowania udostępnionego w ramach programów operacyjnych przeznaczano na działania w zakresie ochrony środowiska (średnio 273 mln euro rocznie).
- 82** Przegląd z 2021 r. przyniósł dwie zmiany: wprowadzono zachęty do realizacji działań na rzecz ochrony środowiska (z potencjalnie wyższą stopą współfinansowania) i ograniczenia dotyczące ich realizacji poprzez ustanowienie wymogu zrealizowania co najmniej trzech działań, na które przeznaczane jest co najmniej 15% środków z danego programu operacyjnego. Ograniczenia te nie uwzględniają różnic w warunkach i metodach uprawy. Na przykład działania środowiskowe dotyczące zmniejszenia zużycia wody łatwiej jest wdrożyć w szklarniach z obiegiem zamkniętym niż na polach otwartych, gdzie zapotrzebowanie na nawadnianie zależy od pogody i zmienia się w zależności od plodozmianu.
- 83** Komisja stwierdziła, że w programach operacyjnych na lata 2013–2022 nie uwzględniono prawie żadnych wydatków na badania naukowe, w związku z czym – po rozmowach z organami krajowymi – wprowadziła obowiązek przeznaczenia 2% środków programu operacyjnego na działania badawcze. Komisja nie uznała za konieczne przeprowadzenia głębszej analizy praktyk w zakresie badań naukowych faktycznie stosowanych przez organizacje producentów.

- 84** Przedstawiciele organizacji, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne we Francji i we Włoszech, wyjaśnili, że ich organizacje od wielu lat finansują działania badawcze poza programami operacyjnymi, korzystając z krajowych lub unijnych programów badawczych, w ramach których czasami obowiązywały wyższe stopy współfinansowania. Aby wywiązać się z obowiązku przeznaczenia 2% środków na badania, organizacje zasadniczo zreorganizowały sposób finansowania swoich działań badawczych, co miało niewielki wpływ na ich ogólne wydatki na badania naukowe. Obowiązek ten skłonił jedną z hiszpańskich organizacji, w której kontrolerzy przeprowadzili wizytę, do nawiązania partnerstw z ośrodkami badawczymi, czasami za pośrednictwem zrzeszeń organizacji producentów. W Polsce organizacje wskazały, że spodziewają się trudności w spełnieniu tego wymogu, ponieważ nie nawiązały dotychczas współpracy z ośrodkami badawczymi.
- 85** Ponadto 2% środków programu operacyjnego może stanowić znaczną kwotę w przypadku dużej organizacji, a w przypadku mniejszej – kwotę bardzo niewielką. W państwach członkowskich, w których nie ma zrzeszeń i działa niewiele aktywnych organizacji – tak jak w przypadku Polski – kwoty przeznaczone na badania naukowe prawdopodobnie nie wystarczą do sfinansowania znaczących działań badawczych. Zważywszy, że niektóre organizacje po prostu zreorganizują swoje wydatki, zamiast je zwiększyć, wpływ takich obowiązkowych wydatków na badania naukowe będzie prawdopodobnie niewielki.
- 86** Wprowadzenie obowiązku wydatkowania środków na takie cele jak ochrona środowiska i badania naukowe stanowi wyjątek od logiki leżącej u podstaw wsparcia UE dla organizacji producentów. Obowiązek ten ogranicza bowiem zdolność organizacji producentów do opracowywania własnej strategii, komplikuje proces sporządzania programów operacyjnych oraz oznacza wprowadzenie wymogów dotyczących nakładów (wydatków) do polityki ukierunkowanej na osiągnięcie wyników.
- 87** We [wniosku ustawodawczym](#) Komisji dotyczącym WPR na lata 2028–2034 odniesiono się do niektórych z naświetlonych powyżej kwestii. Zaproponowano w nim zniesienie minimalnych wymogów w zakresie wydatków, które zostały wprowadzone w 2021 r. Zaproponowano w nim jednak również nowe elementy, które mogą doprowadzić do dalszych rozbieżności w sposobie wdrażania unijnego wsparcia dla organizacji producentów przez państwa członkowskie. We wniosku określono obowiązkowy minimalny wkład krajowy w wysokości 30% – co jest *novum* – oraz trzy maksymalne stopy współfinansowania: w wysokości 75% (zamiast obecnego standardowego poziomu 50%), 95% (w odniesieniu do odnowy pokoleń, badań naukowych i innowacji, zarządzania ryzykiem, środowiska i klimatu) i 100% (w przypadku niezbiegania plonów i wycofania produktów z rynku).

88 Proponowane stopy współfinansowania są znacznie wyższe niż te obowiązujące obecnie, co mogłoby zwiększyć atrakcyjność członkostwa w organizacjach producentów, chociaż wciąż obowiązywałyby limity pomocy. Są to jednak maksymalne stopy ustalane przez państwa członkowskie, przy czym nie wskazano, jaka mogłaby być minimalna wysokość wsparcia unijnego ani w jaki sposób miałyby być ustalana. Mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której te same cele i te same działania byłyby objęte skrajnie różnymi stopami współfinansowania w różnych państwach członkowskich, co jeszcze bardziej pogłębiłoby dysproporcje między organizacjami producentów w zależności od kraju, w którym mają one siedzibę. Ryzyko powstania nierównych warunków działania dla rolników naświetlono już w [opinii](#) Trybunału w sprawie wniosku Komisji.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 1 lipca 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

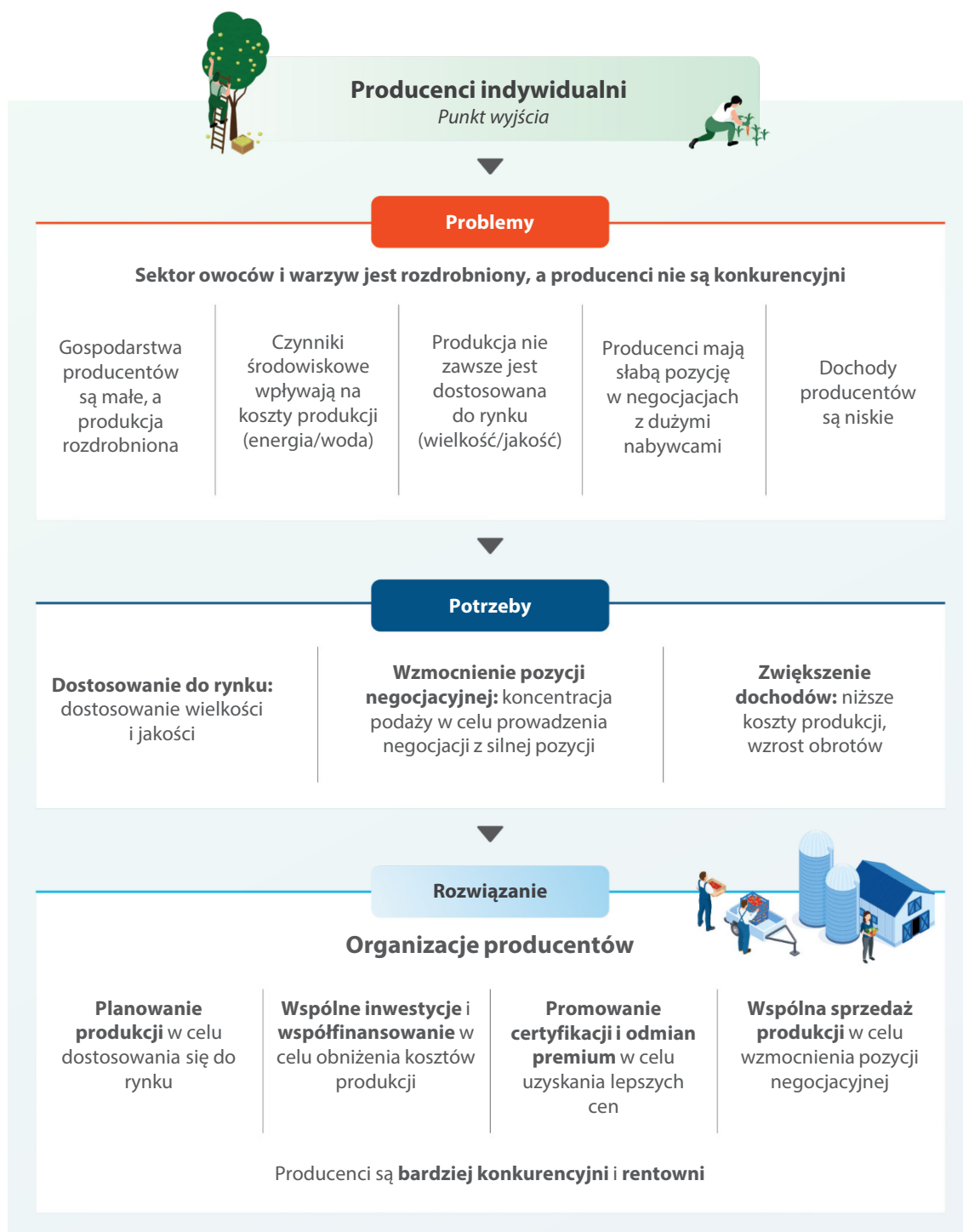
Załącznik I – O kontroli

Sektor o rozdrobnionym charakterze, którego konsolidację ma zapewnić wsparcie UE

- 01** Produkcja owoców i warzyw w UE, którą zajmuje się około 2 mln gospodarstw o średniej powierzchni 2,4 ha¹, jest rozdrobniona i prowadzona na niewielką skalę. Sektor ten obejmuje różne metody produkcji (sady, szklarnie, uprawy na polach), z których każda ma swoje ograniczenia. Świeże produkty mają charakter sezonowy i łatwo się psują, co pogłębia nierównowagę w negocjacjach handlowych i stawia producentów w strukturalnie niekorzystnej sytuacji. Grupy producentów zaczęły się tworzyć w odpowiedzi na stale rosnącą koncentrację w sektorze detalicznym. W 1996 r. UE wprowadziła system wsparcia zachęcający do zacieśniania współpracy i koncentracji podaży poprzez przyznanie pomocy finansowej „uznanym” organizacjom producentów, co miało służyć wzmocnieniu ich pozycji rynkowej ([rys. 1](#)).

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

Rys. 1 | Logika leżąca u podstaw polityki dotyczącej wsparcia UE dla organizacji producentów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 02** Zgodnie z prawem UE państwa członkowskie uznają dane podmioty za organizacje producentów, jeśli spełniają one określone kryteria, takie jak minimalna liczba członków, proces podejmowania decyzji funkcjonujący na zasadach demokratycznych oraz minimalna wartość produkcji sprzedanej (wartość wspólnej produkcji sprzedanej na rynku). Uznanie umożliwia organizacjom producentów dostęp do funduszy unijnych, które są im udostępniane na podstawie wieloletnich programów operacyjnych. Finansowanie to ma służyć zwiększeniu konkurencyjności i dochodów członków organizacji dzięki temu, że mogą oni uzyskać wyższe i bardziej stabilne poziomy cen. Wsparcie finansowe UE oblicza się jako odsetek wartości produkcji sprzedanej organizacji, co sprawia, że jest to dotacja ukierunkowana na rezultaty. To jeden z niewielu rodzajów pomocy UE, które opierają się na wynikach.
- 03** Wsparcie udzielane jest na zasadzie współfinansowania, a programy operacyjne finansowane są z wkładów producentów i z funduszy UE. Dzięki temu organizacje producentów i ich członkowie zachowują odpowiedzialność za swoje decyzje inwestycyjne, a wieloletnie ramy sprzyjają planowaniu strategicznemu zgodnemu z celami średnio- i długoterminowymi.
- 04** Organizacje producentów, które przedstawiają programy operacyjne, określa się jako „aktywne”. Nie wszystkie uznane organizacje przedkładają te programy, a niektóre z nich zachowują status uznanych organizacji, aby móc uczestniczyć w innych inicjatywach UE lub ze względu na korzyści komercyjne. Między państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice pod względem liczby i wielkości organizacji producentów, a także wysokości wsparcia unijnego, jakie organizacje te otrzymują (*tabela 1*). Około 75% finansowania unijnego trafia do trzech państw członkowskich – Hiszpanii, Włoszech i Francji – które mają największą liczbę organizacji producentów.

Tabela 1 | Organizacje producentów – najważniejsze informacje (2022 r.)

Państwo członkowskie	Liczba organizacji producentów	Wartość produkcji sprzedanej przez organizacje producentów (w euro)	Średnia wartość produkcji sprzedanej przez jedną organizację (w euro)	Odsetek aktywnych organizacji producentów	Średnie wsparcie UE przypadające na jedną aktywną organizację (w euro)
Hiszpania	513	9 373 470 196	18 271 872	99%	568 910
Włochy	299	8 980 714 756	30 035 835	96%	880 560
Francja	195	4 129 884 731	21 178 896	88%	743 204
Polska	163	595 377 983	3 652 626	9%	291 545
Grecja	123	356 866 806	2 901 356	74%	110 931
Portugalia	54	551 469 706	10 212 402	74%	321 392
Węgry	51	216 180 926	4 238 842	63%	136 972
Niemcy	17	Brak danych	Brak danych	47%	6 320 110
Rumunia	23	151 463 125	6 585 353	26%	216 028
Czechy	18	188 329 412	10 462 745	100%	297 127
Belgia	14	1 449 629 612	103 544 972	93%	4 391 343
Bułgaria	15	10 229 992	681 999	13%	48 719
Niderlandy	9	2 693 516 334	299 279 593	78%	4 056 161
Austria	8	241 110 733	30 138 842	100%	772 080
Chorwacja	4	7 708 024	1 927 006	50%	31 246
Cypr	6	23 367 062	3 894 510	83%	60 135
Słowacja	6	86 500 775	14 416 796	100%	495 133
Irlandia	5	168 586 476	33 717 295	100%	1 514 520
Łotwa	5	26 585 481	5 317 096	100%	156 978
Szwecja	3	133 067 481	44 355 827	Nie podano	Nie podano
Finlandia	4	110 457 237	27 614 309	75%	1 242 736
Dania	2	235 121 112	117 560 556	100%	3 599 560
Litwa	2	24 681 225	12 340 613	100%	479 037
Słowenia	1	993 662	993 662	Nie podano	Nie podano
Estonia	0	–	–	0%	–
Luksemburg	0	–	–	0%	–
Malta	0	–	–	0%	–
Ogółem	1 540	29 755 312 847	19 321 632	41%	710 114

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

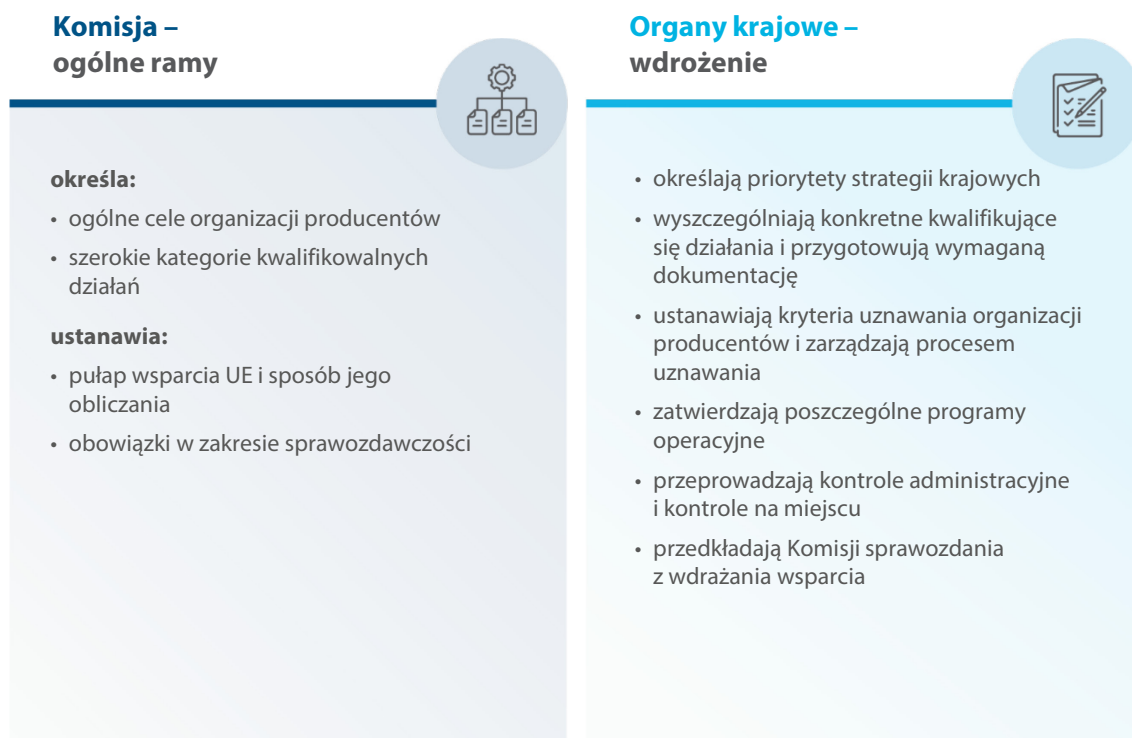
Ramy polityki UE

- 05** Pierwsze [rozporządzenie](#) UE ustanawiające ramy wsparcia dla organizacji producentów przyjęto w 1996 r. Trzydzieści lat później przesłanki leżące u podstaw tej polityki – czyli zrzeszanie się producentów w odpowiedzi na rosnącą koncentrację kupujących – w dużej mierze się nie zmieniły. Najważniejsze cele programów operacyjnych pozostają niezmiennie: planowanie i zwiększanie wartości produkcji w celu zaspokojenia popytu rynkowego pod względem jakości i ilości, przy jednoczesnym zapewnieniu przyjaznych dla środowiska praktyk produkcyjnych. Podstawowa działalność organizacji producentów nadal polega na zapewnieniu sprzedaży produktów jej członków.
- 06** W kolejnych rozporządzeniach zaktualizowano ramy prawne i przedstawiono tę samą co wcześniej analizę problemów, z jakimi mierzy się sektor, oraz te same cele polityki, dostosowano jednak narzędzia jej wdrażania. W [załączniku III](#) streszczono najważniejsze zmiany w przepisach.

Role i obowiązki

- 07** Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) nakreśla ogólne ramy dotyczące organizacji producentów, a państwa członkowskie ustalają kryteria i priorytety, które są zgodne z celami polityki i strategiami krajowymi. Na [rys. 2](#) przedstawiono role Komisji i państw członkowskich.

Rys. 2 | Komisja i organy krajowe – role i obowiązki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 08** Celem niniejszej kontroli jest ocena, czy wsparcie UE dla organizacji producentów owoców i warzyw skutecznie zwiększyło konkurencyjność producentów będących ich członkami oraz podniosło atrakcyjność tych organizacji. W szczególności Trybunał zbadał, czy:
- zwiększyła się rentowność członków organizacji producentów;
 - wzmocniła się pozycja negocjacyjna członków organizacji producentów;
 - dzięki wsparciu UE osiągnięto trwałe wzrost stopnia zorganizowania producentów;
 - decyzje polityczne państw członkowskich wpłynęły na atrakcyjność członkostwa w organizacjach producentów;
 - w ramach zarządzania polityką Komisja uwzględniła najważniejsze wyzwania stojące przed tym sektorem.
- 09** Przeprowadzona kontrola posłużyła jako wkład w trwające dyskusje na temat pozycji rolników w łańcuchu wartości oraz poziomu ich dochodów. Będzie również stanowiła wkład w zbliżające się negocjacje w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034.

10 Zakres kontroli obejmuje działalność organizacji producentów w latach 2015–2024 oraz rolę Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w zarządzaniu polityką. W toku kontroli dogłębnie przeanalizowano sytuację w czterech państwach członkowskich: Hiszpanii, Francji, we Włoszech i w Polsce. Trybunał wybrał te państwa członkowskie na podstawie następujących kryteriów (przypisując im odpowiednie wagi): istotność (łączne wydatki UE) – 30%; reprezentatywność (liczba uznanych organizacji producentów) – 40%; udział organizacji producentów owoców i warzyw we wszystkich organizacjach producentów w danym państwie członkowskim – 20%; stopień koncentracji sektora owoców i warzyw (średnie wsparcie w przeliczeniu na jedną organizację producentów) – 10%. Na *rys. 3* przedstawiono, w jaki sposób Trybunał uzyskał dowody, a w *załączniku II* omówiono bardziej szczegółowo organizacje producentów objęte próbą Trybunału. W miarę dostępności – w stosownych przypadkach – uwzględniono dane za okres od 2010 r., aby zaprezentować szerszy obraz tendencji, jakie zachodzą w tym sektorze.

Rys. 3 | Przeprowadzone prace kontrolne

Trybunał dokonał przeglądu następujących elementów:

- prawodawstwa UE dotyczącego organizacji producentów od 1996 r.
- sprawozdań z oceny sporządzonych przez państwa członkowskie za okres programowania 2013–2018



Trybunał przeanalizował następujące elementy:

- programy operacyjne 57 organizacji producentów i 5 zrzeczeń organizacji producentów przedłożone w latach 2015–2024
- dane Komisji dotyczące organizacji producentów
- dane Eurostatu dotyczące sektora owoców i warzyw



Trybunał przeprowadził rozmowy z:

- przedstawicielami ministerstw i agencji płatniczych w Hiszpanii, Francji, we Włoszech i w Polsce
- kierownictwem i producentami z 19 organizacji producentów/zrzeszeń organizacji producentów
- pracownikami Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich



Zakres kontroli Trybunału

- **Dogłębna analiza sytuacji:** Hiszpania, Francja, Włochy, Polska
- **Analiza sprawozdań z oceny:** Belgia, Czechy, Niemcy, Niderlandy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 11** **Metodyka kontroli** stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej ustanowionymi przez **Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)**.

Załącznik II – Organizacje producentów objęte kontrolą

- 01** Kontrolą objęto 57 organizacji producentów i 5 zreszeń organizacji producentów w czterech państwach członkowskich. Próba ta nie jest statystycznie reprezentatywna, lecz dobrano ją w taki sposób, aby obejmowała wszystkie rodzaje organizacji producentów pod względem statusu prawnego (stowarzyszenia, organizacje międzynarodowe), wielkości produkcji i liczby członków.
- 02** Spośród 62 organizacji objętych próbą 40 wybrano specjalnie do celów tej kontroli: 11 organizacji z Polski (wszystkie aktywne organizacje w tym kraju), po 10 z Hiszpanii i z Włoch oraz 9 z Francji. Pozostałe 22 organizacje zostały poddane kontroli podczas wcześniejszych kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2015–2024, a obecnie kontrolerzy przeprowadzili przegląd dokumentacji zgromadzonej na potrzeby tych kontroli. Łącznie Trybunał dokonał przeglądu 100 programów operacyjnych z różnych okresów finansowania.
- 03** Większość organizacji objętych próbą Trybunału stanowiły „pojedyncze” organizacje producentów. W UE istnieje niewiele zreszeń organizacji producentów, w związku z czym stanowią one również mniejszość w próbie dobranej przez Trybunał (*rys. 1*). Pięć zreszeń objętych próbą Trybunału to podmioty działające we Francji i we Włoszech.

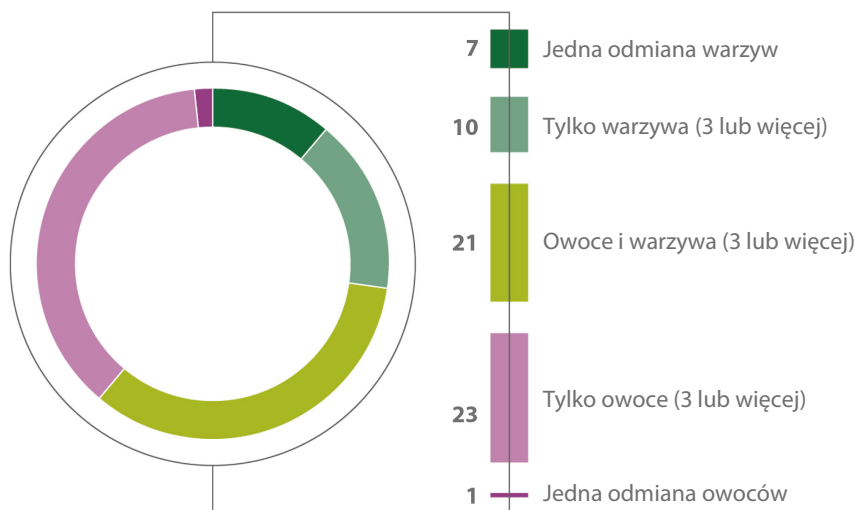
Rys. 1 | W ramach kontroli Trybunał uwzględnił wszystkie rodzaje organizacji producentów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 04** Organizacje ujęte w próbie Trybunału reprezentowały producentów szerokiej gamy produktów. Niektóre z nich zrzeszają producentów tylko jednego rodzaju owoców lub warzyw (na przykład tylko pomidory lub tylko jabłka), ale większość z nich ma członków produkujących więcej niż trzy rodzaje owoców lub warzyw (*rys. 2*).

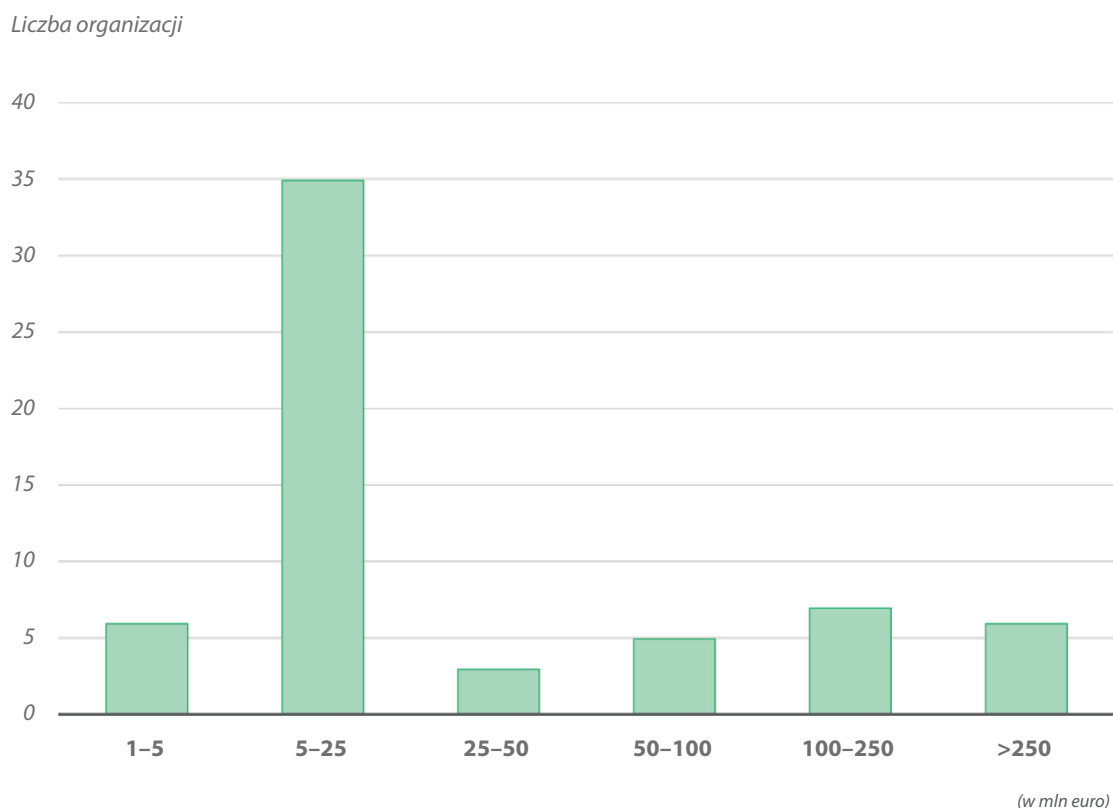
Rys. 2 | Większość organizacji zrzesza producentów więcej niż trzech rodzajów produktów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

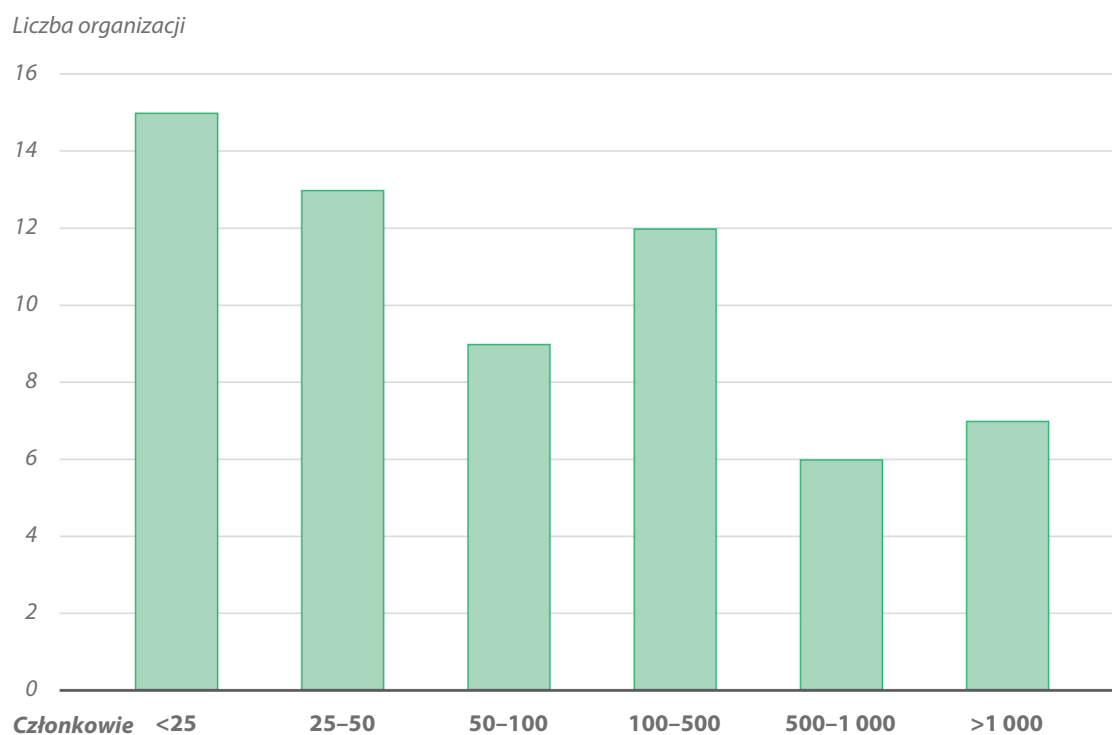
- 05** Wśród 40 organizacji wybranych specjalnie do celów niniejszej kontroli znalazły się organizacje różnej wielkości. Pozostałe 22 organizacje wybrano zgodnie z metodyką wcześniejszych kontroli, których były przedmiotem. W całej próbie 62 organizacje największe odpowiadały za sprzedaż o wartości ponad 250 mln euro, a najmniejsze z nich – od 1 mln euro do 5 mln euro. Większość organizacji producentów w UE to małe organizacje (pkt 56) – tak samo jest w przypadku próby dobranej przez Trybunał (*rys. 3*).

Rys. 3 | W większości organizacji objętych próbą Trybunału produkcja sprzedana miała wartość poniżej 25 mln euro



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 06** Dokonując wyboru organizacji producentów do kontroli, Trybunał nie kierował się kryterium liczby członków i nie zostało ono też uwzględnione w przypadku organizacji wybranych w ramach wcześniejszych prac kontrolnych. Niemniej próba 62 organizacji obejmuje szeroki wachlarz organizacji różniących się pod względem liczby należących do nich producentów (*rys. 4*). Wśród największych organizacji są zrzeszenia organizacji producentów – do ich członków zaliczają się bowiem wszyscy członkowie poszczególnych organizacji wchodzących w skład danego zrzeszenia. Większość organizacji objętych próbą Trybunału ma niewielu członków, ale odzwierciedla to ogólny rozkład pod tym względem w całej UE (pkt *56*).

Rys. 4 | Połowa organizacji w próbie Trybunału liczy mniej niż 50 członków

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Zmiany ram prawnych

Wyzwania stojące przed sektorem oraz cele polityczne nie zmieniły się znacząco od 1996 r.

Tabela 1 | Wyzwania stojące przed sektorem owoców i warzyw pozostają aktualne

	1996–2006	2007–2012	2013–2022	2023–2027
Obowiązujące rozporządzenie	2200/1996	1182/2007	891/2017	
Problem	Coraz większa koncentracja popytu			
Rozwiązanie	Organizacje producentów są podstawowymi elementami wspólnej organizacji rynku	Organizacja producentów są głównymi podmiotami w systemie dotyczącym owoców i warzyw	Należy zachęcać do członkostwa w organizacjach producentów i ich zrzeszeniach	
Środek	Koncentracja podaży stanowi jeszcze większą gospodarczą konieczność	Koncentracja podaży stanowi w dalszym ciągu gospodarczą konieczność		
Cel	Wzmocnienie pozycji producentów na rynku	Wzmocnienie pozycji producentów na rynku	Wzmocnienie pozycji negocjacyjnej producentów owoców i warzyw Wspieranie bardziej sprawiedliwego podziału wartości dodanej w całym łańcuchu dostaw	

Tabela 2 | Podstawowa działalność organizacji producentów i podstawowe operacje pozostają niezmienione

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 i 2023–2027
<i>Obowiązujące rozporządzenie</i>	1432/2003	543/2011	1308/2013 i 891/2017
Podstawowy przedmiot działalności organizacji producentów	Wprowadzanie do obrotu produktów ich członków	Koncentracja podaży i wprowadzanie do obrotu	Koncentracja podaży i wprowadzanie do obrotu produktów ich członków
Organizacje producentów powinny dysponować personelem, infrastrukturą i sprzętem niezbędnymi do zapewnienia ich podstawowego funkcjonowania	Wiedza na temat produkcji członków organizacji Sortowanie, przechowywanie i pakowanie produkcji członków organizacji Zarządzanie działalnością handlową i budżetem Scentralizowany system księgowości i fakturowania	Wiedza na temat produkcji członków organizacji Zbieranie, sortowanie, przechowywanie i pakowanie produkcji członków organizacji Zarządzanie działalnością handlową i budżetem Scentralizowany system księgowości i fakturowania	Wiedza na temat produkcji członków organizacji Zbieranie, sortowanie, przechowywanie i pakowanie produkcji członków organizacji Wprowadzanie do obrotu produkcji członków organizacji Zarządzanie działalnością handlową i budżetem Scentralizowany system księgowania i fakturowania oparty na kosztach

Tabela 3 | Cele programów operacyjnych pozostają niezmiennie od 30 lat

1996–2006	2007–2012	2013–2022	2023–2027
2200/1996 (art. 15)	1182/2007 (art. 9)	1308/2013 (art. 33)	2115/2021 (art. 50)
a) mają kilka celów określonych w art. 11 oraz innych, do których w szczególności należy: poprawa jakości produktów, podwyższanie handlowej wartości produktów, wspieranie produktów ukierunkowanych na konsumentów, tworzenie linii produktów organicznych, wspieranie zintegrowanej produkcji lub inne metody produkcji bezpieczne dla środowiska oraz zmniejszanie wycofywania b) uwzględniają działanie dla rozwoju wykorzystania technik nieszkodliwych dla środowiska naturalnego przez producentów będących członkami w odniesieniu zarówno do praktyk uprawy jak i gospodarki odpadami [...]	a) planowanie produkcji; b) poprawa jakości produktów; c) podwyższenie wartości handlowej produktów; d) promowanie produktów zarówno w postaci świeżej, jak i przetworzonej; e) środki ochrony środowiska i metody produkcji bezpieczne dla środowiska, w tym rolnictwo ekologiczne; f) zapobieganie kryzysom i zarządzanie nimi	a) planowanie produkcji, w tym prognozowanie i monitorowanie produkcji i spożycia; b) poprawa jakości produktów, świeżych lub przetworzonych; c) podwyższenie wartości handlowej produktów; d) promocja produktów, świeżych lub przetworzonych; e) środki ochrony środowiska w szczególności dotyczące wody, i metody produkcji bezpieczne dla środowiska, w tym rolnictwo ekologiczne; f) zapobieganie sytuacjom kryzysowym i zarządzanie kryzysowe	a) planowanie i organizacja produkcji, dostosowanie produkcji do popytu [...]; b) koncentracja podaży i wprowadzanie do obrotu produktów [...]; c) poprawa średnio- i długoterminowej konkurencyjności [...]; d) badania i rozwój w zakresie zrównoważonych metod produkcji [...]; e) promocja, rozwój i wdrażanie: (i) metod i technik produkcji przyjaznych dla środowiska naturalnego; (ii) praktyk produkcyjnych odpornych na agrofagi i choroby; (iii) norm w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt [...]; (iv) zmniejszania ilości odpadów i racjonalnego środowiskowo wykorzystania produktów ubocznych i gospodarowania nimi [...]; (v) ochrony i poprawy różnorodności biologicznej oraz zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych [...]; f) przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej [...]; g) podwyższanie wartości handlowej i jakości produktów [...]; h) promocja i marketing produktów; [...] i) zwiększenie konsumpcji produktów sektora owoców i warzyw, świeżych lub przetworzonych [...]; j) zapobieganie sytuacjom kryzysowym i zarządzanie ryzykiem [...]; k) poprawa warunków zatrudnienia i egzekwowanie obowiązków pracodawcy [...].

Tabela 4 | Państwa członkowskie mają elastyczność w zakresie określania kryteriów uznawania

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 i 2023–2027	
<i>Obowiązujące rozporządzenie</i>	1432/2003 i 2200/1996	1182/2007	1308/2013	891/2017
Minimalna liczba członków	5 członków	określenie tych kryteriów jest obowiązkiem państw członkowskich		
Minimalna wartość produkcji sprzedanej	100 000 euro			
Producenci powinni wprowadzać do obrotu całą swoją produkcję za pośrednictwem organizacji producentów	Możliwe odstępstwo, nie więcej niż 25%	Decyzja o stosowaniu odstępstwa pozostawiona państwom członkowskim , ale <u>nie mniej niż 10%</u>		Decyzja o stosowaniu odstępstwa pozostawiona państwom członkowskim, ale <u>nie więcej niż 25%</u> (40% w przypadku produktów ekologicznych)

Zasady obliczania pomocy i jej pułapu są coraz bardziej złożone

Tabela 5 | Coraz większa złożoność przepisów dotyczących ograniczenia wysokości wsparcia unijnego

1996–2006	2007–2012	2013–2022 i 2023–2027	
2200/1996 (art. 15)	1182/2007	1308/2013 (art. 34)	2115/2021 (art. 52)
4% wartości produkcji sprzedanej 4,5% począwszy od 1999 r.	4,1% wartości produkcji sprzedanej Organizacja producentów: 4,6%, pod warunkiem że kwota przekraczająca 4,1% jest wykorzystywana wyłącznie na środki zapobiegania kryzysom i środki zarządzania kryzysowego	4,1% wartości produkcji sprzedanej Organizacja producentów: 4,6%, pod warunkiem że kwota przekraczająca 4,1% jest wykorzystywana wyłącznie na środki zapobiegania kryzysom i środki zarządzania kryzysowego Zrzeszenie organizacji producentów: 4,7% , pod warunkiem że kwota przekraczająca 4,1% jest wykorzystywana wyłącznie na środki zapobiegania kryzysom i środki zarządzania kryzysowego	Organizacja producentów: 4,1% wartości produkcji sprzedanej Zrzeszenie organizacji producentów: 4,5% wartości produkcji sprzedanej Transnarodowa organizacja producentów lub zrzeszenie organizacji producentów: 5% +0,5%, pod warunkiem że kwota przekraczająca odpowiedni odsetek jest wykorzystywana na co najmniej jedną interwencję związaną z badaniami naukowymi, środowiskiem, klimatem, promocją, zwiększonym spożyciem owoców i warzyw oraz zapobieganiem sytuacjom kryzysowym

Tabela 6 | Coraz większa złożoność przepisów dotyczących stóp współfinansowania

1996–2006	2007–2012	2013–2022 i 2023–2027	
2200/1996 (art. 15)	1182/2007 (art. 10)	1308/2013 (art. 34)	2115/2021 (art. 52)
Stopa podstawowa: 50% wydatków			
60% wydatków, jeżeli: program operacyjny przedłożony przez organizację producentów z państwa członkowskiego, w którym stopień zorganizowania producentów wynosi poniżej 15%	60% wydatków, pod następującymi warunkami: - organizacja producentów prowadzi działania międzynarodowe - działania są realizowane na zasadzie międzybranżowej - produkcja ekologiczna państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2004 r. - pierwszy program operacyjny realizowano po połączeniu - pierwszy program operacyjny zrzeszenia organizacji producentów - program operacyjny przedłożony przez organizację producentów z państwa członkowskiego, w którym stopień zorganizowania producentów wynosi poniżej 20% - region najbardziej oddalony obejmuje działania promujące spożycie owoców i warzyw przez dzieci	60% wydatków, pod następującymi warunkami: - organizacja producentów prowadzi działania międzynarodowe - działania są realizowane na zasadzie międzybranżowej - produkcja ekologiczna - pierwszy program operacyjny po połączeniu - pierwszy program operacyjny zrzeszenia organizacji producentów - program operacyjny przedłożony przez organizację producentów z państwa członkowskiego, w którym stopień zorganizowania producentów wynosi poniżej 20% - region najbardziej oddalony	60% wydatków - działania międzynarodowe dotyczące komercjalizacji/wprowadzania do obrotu oraz ochrony środowiska i klimatu, realizowane przez międzynarodowe organizacje producentów - działania realizowane na zasadzie międzybranżowej - produkcja ekologiczna - pierwszy program operacyjny po połączeniu - pierwszy program operacyjny zrzeszenia organizacji producentów - program operacyjny przedłożony przez organizację producentów z państwa członkowskiego, w którym stopień zorganizowania producentów wynosi poniżej 20% - region najbardziej oddalony - interwencje związane z badaniami naukowymi, środowiskiem, klimatem, zwiększonym spożyciem owoców i warzyw, zapobieganiem sytuacjom kryzysowym
nd.			80% na wydatki, jeżeli: - ponad 5% wydatków jest związanych z badaniami naukowymi - ponad 20% wydatków jest związanych ze środowiskiem i klimatem
nd.	100% wydatków związanych z wycofaniem z rynku (bezpłatna dystrybucja)		100% wydatków związanych z: - wycofaniem z rynku (bezpłatna dystrybucja) - działaniami w zakresie coachingu innych organizacji producentów

Tabela 7 | Wyższe wymagania dotyczące działań i badań w zakresie ochrony środowiska

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 i 2023–2027	
<i>Obowiązujące rozporządzenie</i>	<i>2200/1996 (art. 15)</i>	<i>1182/2007 (art. 9)</i>	<i>1308/2013 (art. 33)</i>	<i>2115/2021 (art. 50)</i>
Środowisko	Programy operacyjne uwzględniają działanie dla rozwoju wykorzystania technik nieszkodliwych dla środowiska (brak kwantyfikacji)	programy operacyjne obejmują co najmniej dwa działania w zakresie środowiska lub co najmniej 10% wydatków w ramach programów operacyjnych przeznaczana jest na działania w zakresie ochrony środowiska		w tym co najmniej trzy działania związane ze środowiskiem i zmianą klimatu oraz co najmniej 15% wydatków pokrywa interwencje związane z tymi celami
Badania naukowe	nd.			co najmniej 2% wydatków obejmuje interwencje związane z badaniami naukowymi

Skróty

Skrót	Definicja / wyjaśnienie
WPR	wspólna polityka rolna

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Aukcja odwrotna	System przetargowy polegający na tym, że producenci ustalają początkową cenę wywoławczą, która jest obniżana w określonych odstępach czasu aż do momentu znalezienia nabywcy.
Integrowana produkcja	System zarządzania gospodarstwem rolnym mający na celu osiągnięcie zarówno rentowności, jak i zrównoważenia środowiskowego w perspektywie długoterminowej.
Łańcuch wartości	Wszelkie czynności podejmowane w celu dostarczenia produktów konsumentowi końcowemu, obejmujące m.in. produkcję, przetwórstwo, dystrybucję i sprzedaż detaliczną.
Organizacja producentów	Grupa producentów żywności, którzy wspólnie wprowadzają swoje produkty na rynek, planują wspólne działania i starają się poprawić pozycję rynkową wszystkich członków.
Program operacyjny	W rolnictwie – wieloletni plan prac opracowany przez organizację producentów z myślą o osiągnięciu celów określonych w prawodawstwie UE, określający inwestycje i środki do współfinansowania przez UE.
Stopień zorganizowania producentów	Wskaźnik stosowany przez Komisję do pomiaru udziału organizacji producentów w rynku w danym sektorze rolnym.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierowała Keit Pentus-Rosimannus, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Annikky Lamp, szefowa gabinetu; Daria Bochnar, attaché; James McQuade, kierownik; Marion Kilhoffer, koordynatorka zadania; Servane De Becdelievre, zastępczyni koordynatorki zadania, oraz kontrolerzy: Federica Di Marcantonio, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Monika Urszula Gruszczyńska-Jasińska i Jarosław Śmigiel. Wsparcie językowe zapewniła Laura Mcmillan, a wsparcie w opracowaniu materiałów graficznych – Dunja Weibel.



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

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#).

Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany.

W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Unia Europejska. *Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 1, 5 oraz załącznik I rys. 2 – ikony zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rys. 1, 5, 7 oraz załącznik I rys. 1 – ikony i ilustracje zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [stock.adobe.com](#).

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-8033-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3837346	QJ-01-26-037-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8034-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/1181020	QJ-01-26-037-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 22/2026](#) pt. „Organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw – przy odpowiednich wysiłkach mogą zapewnić podatny grunt dla wzrostu konkurencyjności”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Unijni producenci owoców i warzyw muszą stawiać czoła coraz to nowym wyzwaniom o charakterze gospodarczym i środowiskowym. Trudno jest im również pozostać konkurencyjnymi na nieustannie zmieniającym się rynku. Aby łatwiej radzić sobie z tymi problemami, producent może dołączyć do organizacji producentów, w ramach której wspólnie z innymi rolnikami może nabywać sprzęt, oferować swoje produkty do sprzedaży i negocjować korzystniejsze ceny. UE zapewnia takim organizacjom pomoc finansową na realizację programów operacyjnych. Trybunał ocenił, czy wsparcie unijne pozwoliło zwiększyć konkurencyjność producentów i czy organizacje producentów stały się dzięki niemu bardziej atrakcyjne. Kontrolerzy ustalili, że chociaż wsparcie UE pomaga organizacjom producentów wzmocnić ich konkurencyjność, ani państwa członkowskie, ani Komisja nie robią wystarczająco dużo, aby zwiększyć atrakcyjność przystępowania do takich organizacji. Trybunał zaleca, aby Komisja ułatwiła porównywanie wdrażania polityki w zakresie wspierania organizacji producentów przez poszczególne państwa członkowskie, współpracowała z państwami członkowskimi na rzecz zwiększenia atrakcyjności organizacji producentów oraz uprościła obowiązujące przepisy finansowe.

*Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust.
4 akapit drugi TFUE.*



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors