

Ειδική έκθεση

Πρέπει να βελτιωθεί η στόχευση της στήριξης που παρέχει η ΕΕ σε νέους γεωργούς ώστε να προωθηθεί αποτελεσματικά η ανανέωση των γενεών

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



4
1977 - 2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών θεμάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι, του οποίου προεδρεύει ο Phil Wynn Owen, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Janusz Wojciechowski, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενος από την Kinga Wisniewska-Danek, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, την Katarzyna Radecka-Moroz, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τον Helder Faria Viegas, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον Lorenzo Pirelli, υπεύθυνο έργου, και τη Malgorzata Frydel, αναπληρώτρια υπεύθυνη έργου. Το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Antonio Caruda Ruiz, Anzela Poliulianaitė, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Matteo Tartaggia και Diana Voinea. Η γραμματειακή υποστήριξη παρασχέθηκε από τις Frederique Hussenet, Monika Schmidt και Terje Terpan-Niesen.



Από αριστερά: Kinga Wisniewska-Danek, Carlos Sanchez Rivero, Malgorzata Frydel, Frédéric Soblet, Janusz Wojciechowski, Diana Voinea, Katarzyna Radecka-Moroz, Helder Faria Viegas, Lorenzo Pirelli.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σημεία

Γλωσσάριο	
Σύνοψη	I - VII
Εισαγωγή	1 - 10
Ο πληθυσμός των γεωργών μειώνεται	1 - 3
Η ανανέωση των γενεών βρίσκεται στις πρώτες θέσεις των πολιτικών προτεραιοτήτων	4 - 5
Στήριξη της ΕΕ προς τους νέους γεωργούς	6 - 10
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	11 - 16
Παρατηρήσεις	17 - 83
Μέρος I – Η λογική της παρέμβασης	17 - 37
Οι ανάγκες των νέων γεωργών είχαν προσδιοριστεί σε γενικό επίπεδο...	18
...χωρίς όμως να διερευνηθούν περαιτέρω οι γενικές ανάγκες	19 - 23
Υπήρχε μερική αναντιστοιχία μεταξύ των υφιστάμενων αναγκών και της μορφής στήριξης που προκρινόταν	24 - 25
Οι στόχοι έχουν τεθεί σε γενικό επίπεδο ...	26
... ωστόσο, ο γενικός στόχος ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών δεν εκφραζόταν στον στόχο της ενίσχυσης για νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα	27 - 28
Ο στόχος του μέτρου εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα δεν εξυπηρετούσε τον γενικό στόχο ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών	29 - 30
Περιορισμένος ο συντονισμός μεταξύ των μέτρων στήριξης, μολονότι εντοπίστηκαν ορισμένες ορθές πρακτικές	31 - 37
Μέρος II – Στόχευση των μέτρων	38 - 68
Ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα: υπερβολικά τυποποιημένη ενίσχυση	39 - 51

Με το σύστημα επιλογής έργων του δεύτερου πυλώνα καθίσταται εφικτή η κατάλληλη στόχευση, αν και ορισμένες φορές δεν δόθηκε προτεραιότητα στα καλύτερα έργα	52 - 68
Μέρος III – Παρακολούθηση και αξιολόγηση των μέτρων	69 - 83
Με τους δείκτες του ΚΠΠΑ δεν καθίσταται εφικτή η αξιολόγηση των επιδόσεων των μέτρων όσον αφορά την επίτευξη των στόχων τους	70 - 71
... υπάρχουν όμως κράτη μέλη που ανέπτυξαν χρήσιμους δείκτες	72 - 73
Μολονότι, από τις αξιολογήσεις δεν αντλούνται γενικά πολύτιμες πληροφορίες για τις επιδόσεις των μέτρων, διαπιστώθηκε μία ορθή πρακτική	74 - 75
Είναι περιορισμένα τα στοιχεία από τα οποία προκύπτει η διευκόλυνση της εγκατάστασης των νέων γεωργών	76 - 80
Δεν υφίσταται σαφής σχέση μεταξύ της ενίσχυσης της ΕΕ και της ανανέωσης των γενεών	81 - 83
Συμπεράσματα και συστάσεις	84 - 90
Παράρτημα I – Μεταβολή του αριθμού των γεωργών ηλικίας έως 44 ετών μεταξύ 2007 και 2013 στα κράτη μέλη	
Παράρτημα II – Κατανομή γεωργών ανά ηλικιακή ομάδα τα έτη 2007 και 2013 στα κράτη μέλη	
Παράρτημα III – Προϋπολογισμός της ΕΕ για τους νέους γεωργούς ανά κράτος μέλος	
Παράρτημα IV – Η λογική παρέμβασης του πρώτου πυλώνα	
Παράρτημα V – Οι επιλογές των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα	

Οι απαντήσεις της Επιτροπής

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Άμεσες ενισχύσεις: Χορηγούνται απευθείας στους γεωργούς ώστε να τους παρέχουν ένα δίχτυ ασφαλείας. Συνήθως, χορηγούνται ως στήριξη του βασικού εισοδήματος, αποσυνδεδεμένη από την παραγωγή, και σταθεροποιούν το εισόδημα των γεωργών που αποφέρουν οι πωλήσεις στις αγορές, το οποίο είναι ευμετάβλητο. Οι άμεσες ενισχύσεις παρέχονται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων, το οποίο αναφέρεται κοινώς ως ο «πρώτος πυλώνας» της ΚΓΠ.

Αντίκτυπος: Οι μακροπρόθεσμες αλλαγές στην κοινωνία, οι οποίες μπορούν, εν μέρει τουλάχιστον, να αποδοθούν στη δράση της ΕΕ.

Αποτέλεσμα: Οι άμεσες επιδράσεις του προγράμματος στους άμεσους παραλήπτες ή αποδέκτες.

Γεωργική εκμετάλλευση: Ενιαία μονάδα, τόσο από τεχνικής όσο και από οικονομικής άποψης, η οποία λειτουργεί υπό ενιαία διοίκηση και ασκεί γεωργικές δραστηριότητες εντός της οικονομικής επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε ως κύρια είτε ως δευτερεύουσα δραστηριότητα. Η εκμετάλλευση μπορεί επίσης να παράγει και άλλα συμπληρωματικά (μη γεωργικά) προϊόντα και υπηρεσίες.

Διαχειριστική αρχή: Ο τοπικός, περιφερειακός ή εθνικός φορέας που ορίζεται από το κράτος μέλος και είναι αρμόδιος για την υποβολή προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης στην Επιτροπή και, εν συνεχεία, για τη διαχείριση και την υλοποίησή του.

Δικαιώματα ενίσχυσης: Θεσπίστηκαν με τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ του 2003 για τους σκοπούς της εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης. Τα δικαιώματα ενίσχυσης κατανέμονταν σε γεωργούς βάσει ιστορικών δεδομένων (σε περιφερειακό επίπεδο ή στο επίπεδο του γεωργού). Μετά τη μεταρρύθμιση του 2003, προκειμένου να δικαιούται ένας γεωργός ενιαία ενίσχυση, όφειλε να ενεργοποιήσει τα δικαιώματα ενίσχυσης που είχε στην κατοχή του, μαζί με τον αντίστοιχο αριθμό επιλέξιμων εκταρίων γεωργικής έκτασης. Με τη μεταρρύθμιση του 2013 τα εν λόγω δικαιώματα ενίσχυσης αντικαταστάθηκαν με τα νέα δικαιώματα ενίσχυσης που θεσπίστηκαν στο πλαίσιο του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης.

Κατά παρέκκλιση από τον κανόνα, ορισμένα κράτη μέλη που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις δύνανται να διατηρήσουν τα υφιστάμενα δικαιώματα ενίσχυσης.

Δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης (ΔΓΛΠ): Εργαλείο για την αξιολόγηση του εισοδήματος εμπορικών γεωργικών εκμεταλλεύσεων και του αντικτύπου της ΚΓΠ. Βασίζεται στα λογιστικά στοιχεία δείγματος που περιλαμβάνει περισσότερες από 80 000 γεωργικές εκμεταλλεύσεις από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

ΕΓΤΑΑ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης. Χρηματοδοτεί τη συνεισφορά της ΕΕ σε προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης και αναφέρεται κοινώς ως ο «δεύτερος πυλώνας» της ΚΓΠ.

ΕΓΤΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων. Κατά κύριο λόγο, χρηματοδοτεί άμεσες ενισχύσεις σε γεωργούς και μέτρα που ρυθμίζουν ή στηρίζουν τις γεωργικές αγορές και αναφέρεται κοινώς ως ο «πρώτος πυλώνας» της ΚΓΠ.

Εκροές: Τα παραδοτέα του προγράμματος.

Ενεργός γεωργός: Οι διατάξεις του άρθρου 9 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013¹ που αφορούν τους ενεργούς γεωργούς σκοπό, έχουν να αποτρέπουν άτομα και εταιρείες των οποίων ο επιχειρηματικός στόχος δεν αφορά καθόλου ή οριακά μόνον την άσκηση γεωργικής δραστηριότητας από τη λήψη στήριξης στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Βασικό στοιχείο της διάταξης σχετικά με τους ενεργούς γεωργούς είναι η κατάρτιση αρνητικής κατάστασης στην οποία περιλαμβάνονται επιχειρήσεις και δραστηριότητες και ειδικότερα αερολιμένες, δίκτυα ύδρευσης, κτηματομεσιτικές εταιρείες, σιδηροδρομικές εταιρείες, γήπεδα και υπαίθριοι χώροι ψυχαγωγίας. Η εφαρμογή αυστηρότερου ορισμού για τους ενεργούς γεωργούς επαφίεται στη βούληση των κρατών μελών.

¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 608).

Επιμερισμένη διαχείριση: Μέθοδος εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας τα καθήκοντα υλοποίησης ανατίθενται στα κράτη μέλη², ενώ η Επιτροπή διατηρεί την τελική ευθύνη (εποπτικά καθήκοντα).

Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων: Έρευνα που διενεργούν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Οι εν λόγω έρευνες διενεργούνται συστηματικά σε ολόκληρη την ΕΕ βάσει κοινής μεθοδολογίας και παρέχουν συγκρίσιμα και αντιπροσωπευτικά στατιστικά στοιχεία για τις διάφορες χώρες και χρονικές περιόδους, σε περιφερειακό επίπεδο. Οι έρευνες για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων διενεργούνται κάθε τρία ή τέσσερα χρόνια ως δειγματοληπτική έρευνα και κάθε δέκα χρόνια ως απογραφή.

ΚΓΠ (Κοινή Γεωργική Πολιτική): Το σύνολο της νομοθεσίας και των πρακτικών που έχει εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εφαρμογή κοινής και ενοποιημένης πολιτικής στον τομέα της γεωργίας. Τα πρώτα μέτρα θεσπίστηκαν το 1962. Έκτοτε η πολιτική έχει προσαρμοστεί και εξελιχθεί, ενώ έχει αποτελέσει αρκετές φορές αντικείμενο μεταρρυθμίσεων.

ΚΠΠΑ (κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης): Πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης που εφαρμόστηκε σε επίπεδο ΕΕ για την αγροτική ανάπτυξη κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Όσον αφορά δε την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, καλύπτει αμφότερους τους πυλώνες της ΚΓΠ (ΕΓΤΑΑ και ΕΓΤΕ).

Λογική παρέμβασης: Ορίζει τη σχέση μεταξύ των κοινωνικοοικονομικών αναγκών που πρέπει να καλύψει η παρέμβαση και των στόχων, των εισροών, των διεργασιών, των εκροών, των αποτελεσμάτων και του αντικτύπου τους.

Νέος γεωργός: Στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, πρόσωπο ηλικίας έως 40 ετών κατά το έτος υποβολής της αίτησης, το οποίο δημιουργεί για πρώτη φορά γεωργική εκμετάλλευση ως επικεφαλής της εκμετάλλευσης αυτής ή έχει ήδη εγκατασταθεί κατά τη διάρκεια των πέντε ετών που προηγούνται της πρώτης υποβολής αίτησης, όπως ορίζεται στο άρθρο 50,

² Άρθρο 59 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1).

παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013. Στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, πρόσωπο ηλικίας 40 ετών ή νεότερο κατά τη στιγμή της υποβολής της αίτησης, το οποίο εγκαθίσταται για πρώτη φορά σε γεωργική εκμετάλλευση ως υπεύθυνος της εκμετάλλευσης αυτής και το οποίο διαθέτει επαρκή επαγγελματικά προσόντα και ικανότητες, όπως ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο ιδ), του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013³. Δεν είμαστε σε θέση να γνωρίζουμε τον συνολικό αριθμό των γεωργών ηλικίας μέχρι 40 ετών, καθώς στα δεδομένα της Eurostat η ηλικιακή ομάδα των 35-44 ετών δεν υποδιαιρείται σε επιμέρους ομάδες.

Οργανισμός πληρωμών: Εθνικός ή περιφερειακός φορέας αρμόδιος για την εκτίμηση, τον υπολογισμό και την καταβολή γεωργικών επιδοτήσεων.

Περίοδος προγραμματισμού: Πολυετές πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών της ΕΕ, όπως η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης. Ο συγκεκριμένος έλεγχος αφορά τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020.

Πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ): Έγγραφο προγραμματισμού το οποίο εκπονεί ένα κράτος μέλος και εγκρίνει η Επιτροπή για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης της πολιτικής της ΕΕ για την αγροτική ανάπτυξη σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο.

Πυλώνες: Η ΚΓΠ απαρτίζεται από δύο ταμεία, αποκαλούμενα και «πυλώνες»: ο «πρώτος πυλώνας» αναφέρεται στο ΕΓΤΕ, το οποίο παρέχει άμεσες ενισχύσεις σε γεωργούς, ενώ ο «δεύτερος πυλώνας» αναφέρεται στο ΕΓΤΑΑ, το οποίο χρηματοδοτεί προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης.

Στόχοι SMART: Συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ουσιαστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι στόχοι⁴.

³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 487).

⁴ Άρθρο 30, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012.

ΣΥΝΟΨΗ

- I. Ο συνολικός αριθμός των γεωργών στην ΕΕ των 27 μειώθηκε με ταχείς ρυθμούς την τελευταία δεκαετία, από 14,5 εκατομμύρια γεωργούς το 2005 σε 10,7 εκατομμύρια γεωργούς το 2013. Ο αριθμός των νέων γεωργών (έως 44 ετών) σημείωσε πτώση από 3,3 εκατομμύρια το 2005 σε 2,3 εκατομμύρια το 2013. Καθώς ο αριθμός των γεωργών μειώθηκε σε όλες τις ηλικιακές ομάδες, το ποσοστό των νέων γεωργών στον συνολικό πληθυσμό των γεωργών παρέμεινε σχετικά σταθερό, μόλις πάνω από το 20 %. Εντούτοις, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών.
- II. Το διάστημα μεταξύ 2007 και 2020, η ΕΕ διέθεσε 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ σε ειδικές ενισχύσεις για τους νέους γεωργούς, προκειμένου να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και την ανανέωση των γενεών στον τομέα της γεωργίας. Η συνολική δημόσια στήριξη, περιλαμβανομένης της συγχρηματοδότησης των μέτρων εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα από τα κράτη μέλη, ανέρχεται σε 18,3 δισεκατομμύρια ευρώ. Περίπου 200 000 νέοι γεωργοί έλαβαν ενίσχυση από την ΕΕ για την εγκατάστασή τους την περίοδο 2007-2013. Πλέον του 70 % της χρηματοδότησης της ΕΕ παρασχέθηκε στο πλαίσιο του μέτρου του δεύτερου πυλώνα (ΕΓΤΑΑ) για την εγκατάσταση νέων γεωργών, ενώ το υπόλοιπο 30 % διατίθεται, την περίοδο 2014-2020, στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα (ΕΓΤΕ) ως άμεση ενίσχυση σε νέους γεωργούς.
- III. Βάσει των ανωτέρω, εξετάσαμε τον ρόλο της ΕΕ όσον αφορά τη στήριξη των νέων γεωργών και την προώθηση της ανανέωσης των γενεών. Ο έλεγχος διενεργήθηκε στην Επιτροπή και στα τέσσερα κράτη μέλη με τις μεγαλύτερες δαπάνες για νέους γεωργούς, τη Γαλλία, την Ισπανία, την Πολωνία και την Ιταλία. Σκοπός του ελέγχου ήταν να δοθεί απάντηση στο ακόλουθο ερώτημα: **«Έχει σχεδιαστεί η στήριξη των νέων γεωργών από την ΕΕ κατά τρόπο που να συμβάλλει αποτελεσματικά και να διευκολύνει την ανανέωση των γενεών;»**
- IV. Το συνολικό συμπέρασμα είναι ότι η στήριξη των νέων γεωργών από την ΕΕ βασίζεται σε μια λογική παρέμβασης που στερείται σαφήνειας, χωρίς να προσδιορίζονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα και ο σχετικός αντίκτυπος. Η στόχευσή της πρέπει να βελτιωθεί προκειμένου να προωθηθεί αποτελεσματικά η ανανέωση των γενεών. Βέβαια,
-

διαπιστώσαμε σημαντικές διαφορές μεταξύ, αφενός, των ενισχύσεων που χορηγούνταν σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα και, αφετέρου, του μέτρου εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα.

V. Όσον αφορά την ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Δεν βασίζεται σε άρτια εκτίμηση των αναγκών και ο στόχος της δεν ανταποκρίνεται στον γενικό στόχο της ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών. Τα κράτη μέλη δεν συντόνισαν την ενίσχυση του πρώτου πυλώνα με το μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα ή με εθνικά μέτρα.
- Ελλείπει εκτίμησης των αναγκών, οι ενισχύσεις χορηγούνται βάσει τυποποιημένης διαδικασίας (ετήσια πληρωμή ανά εκτάριο), ενώ δεν προκύπτει με σαφήνεια ούτε από το ύψος της ενίσχυσης ούτε από τον χρόνο χορήγησής της ποιες είναι οι συγκεκριμένες ανάγκες που καλύπτουν, πέραν του συμπληρωματικού εισοδήματος.
- Το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν παρείχε δείκτες πρόσφορους για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εν λόγω ενίσχυσης, καθόσον δεν υπάρχουν δείκτες αποτελέσματος που να αντιστοιχούν στη συγκεκριμένη ενίσχυση, ενώ δεν προβλέπεται η συγκέντρωση στοιχείων σχετικά με τα εισοδήματα και τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη.

VI. Όσον αφορά το μέτρο εγκατάστασης νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Παρότι βασίζεται εν γένει σε ασαφή εκτίμηση αναγκών, οι στόχοι του είναι, εν μέρει, συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ουσιαστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι και ανταποκρίνονται στον γενικό στόχο της ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών. Υπάρχει ως έναν βαθμό αποτελεσματικός συντονισμός με το επενδυτικό μέτρο του δεύτερου πυλώνα.
 - Η ενίσχυση παρέχεται υπό μορφή (κατ' αποκοπή ποσό με την επιφύλαξη ολοκλήρωσης ενός επιχειρηματικού σχεδίου και, σε ορισμένες περιπτώσεις, υπό τη μορφή επιδότησης επιτοκίου δανείου) που ικανοποιεί αμεσότερα τις ανάγκες των νέων
-

γεωργών για πρόσβαση σε γη, κεφάλαια και γνώση. Το ποσό της ενίσχυσης συνδέεται γενικώς με τις ανάγκες και διαφοροποιείται αναλόγως για την προώθηση συγκεκριμένων δράσεων (π.χ. εφαρμογή της βιολογικής γεωργίας, πρωτοβουλίες εξοικονόμησης ύδατος και ενέργειας).

- Η ενίσχυση στοχεύει σε περισσότερο καταρτισμένους γεωργούς, οι οποίοι δεσμεύονται να εφαρμόσουν ένα επιχειρηματικό σχέδιο που θα τους οδηγήσει στην ανάπτυξη βιώσιμων εκμεταλλεύσεων και οι οποίοι ενθαρρύνονται συχνά στο πλαίσιο της διαδικασίας επιλογής έργου να εγκατασταθούν σε μειονεκτικές περιοχές. Παρ' όλα αυτά, η ποιότητα των επιχειρηματικών σχεδίων ποίκιλλε και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διαχειριστικές αρχές δεν εφάρμοζαν διαδικασίες επιλογής που να δίνουν προτεραιότητα στα καλύτερα έργα. Κριτήρια επιλογής καθορίστηκαν προς το τέλος της περιόδου 2007-2013, τα ελάχιστα κατώτατα όρια είτε ήταν υπερβολικά χαμηλά είτε ανύπαρκτα, ενώ ο επταετής προϋπολογισμός για το μέτρο χρησιμοποιήθηκε από ορισμένα κράτη μέλη για τη χρηματοδότηση σχεδόν του συνόλου των αιτήσεων που υποβλήθηκαν κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, με αποτέλεσμα να μην μπορέσουν να λάβουν χρηματοδότηση νέοι γεωργοί που εγκαταστάθηκαν αργότερα.
- Εντοπίσαμε ελάχιστα στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα μέτρα της ΕΕ διευκόλυναν την εγκατάσταση νέων γεωργών και βελτίωσαν την ανανέωση των γενεών και τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που λάμβαναν στήριξη, κυρίως εξαιτίας της χαμηλής ποιότητας των δεικτών που είχαν οριστεί στο πλαίσιο του κοινού συστήματος παρακολούθησης.

VII. Συνιστούμε στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη:

- α) να βελτιώσουν τη λογική παρέμβασης, ενισχύοντας την εκτίμηση των αναγκών και ορίζοντας στόχους SMART, οι οποίοι θα ανταποκρίνονται στον γενικό στόχο της προώθησης της ανανέωσης των γενεών,
- β) να βελτιώσουν τη στόχευση των μέτρων μέσω καλύτερων συστημάτων επιλογής έργων, καθώς και της χρήσης επιχειρηματικών σχεδίων,

- γ) να βελτιώσουν το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης, αξιοποιώντας τις βέλτιστες πρακτικές που καταγράφουν τα κράτη μέλη στα συστήματα παρακολούθησης και τις εκθέσεις αξιολόγησης.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

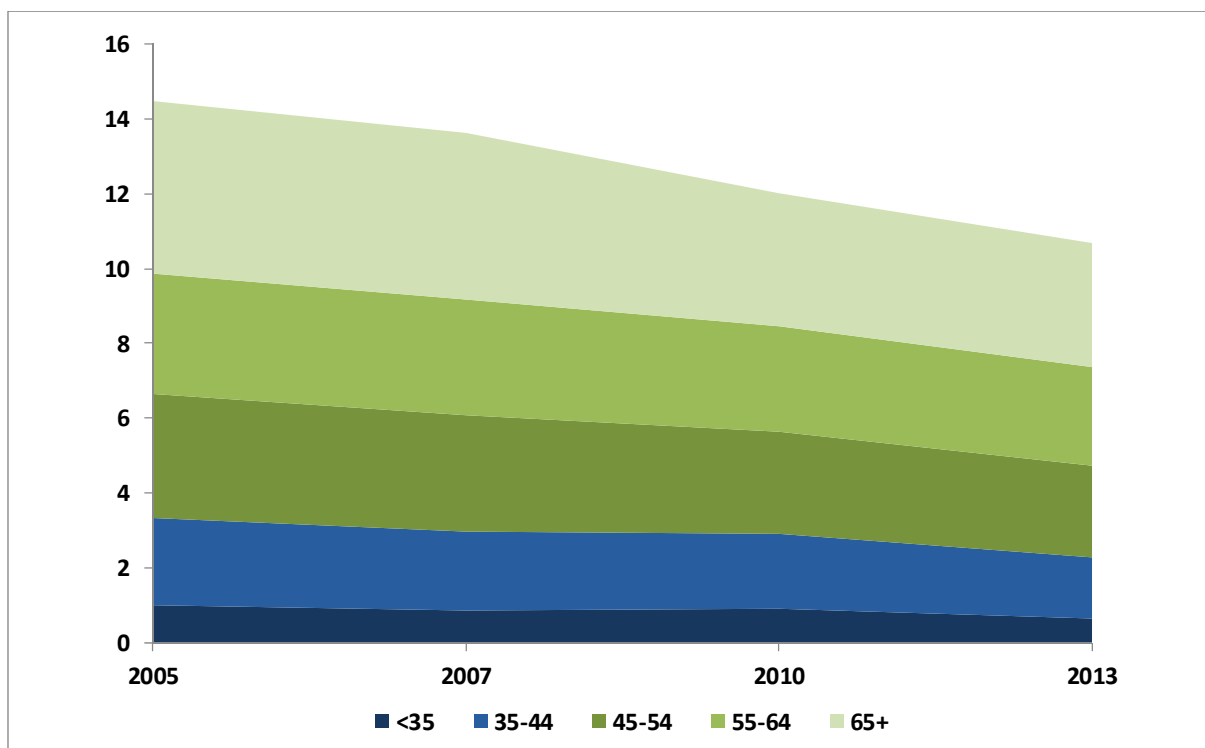
Ο πληθυσμός των γεωργών μειώνεται

1. Ο τομέας της γεωργίας της ΕΕ πλήττεται από πτώση του πληθυσμού των γεωργών. Ο συνολικός αριθμός των γεωργών στην ΕΕ των 27⁵ μειώθηκε με ταχείς ρυθμούς την τελευταία δεκαετία, από 14,5 εκατομμύρια το 2005 σε 10,7 εκατομμύρια το 2013, ήτοι παρουσίασε μείωση κατά 25 % σε λιγότερο από μία δεκαετία. Καμία ηλικιακή ομάδα δεν έμεινε ανεπηρέαστη (βλέπε γράφημα 1), χωρίς να είμαστε ωστόσο σε θέση να γνωρίζουμε τον συνολικό αριθμό των γεωργών ηλικίας μέχρι 40 ετών, καθώς στα δεδομένα της Eurostat η ηλικιακή ομάδα των 35-44 ετών δεν υποδιαιρείται σε επιμέρους ομάδες⁶.

⁵ Έως το 2013 η Κροατία δεν περιλαμβανόταν στα στατιστικά στοιχεία.

⁶ Η Eurostat παρέχει στοιχεία για τις εξής ηλικιακές ομάδες: κάτω των 35, 35-44, 45-54, 55-64, άνω των 65 ετών.

Γράφημα 1 - Εξέλιξη του αριθμού των γεωργών ανά ηλικιακή ομάδα στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27

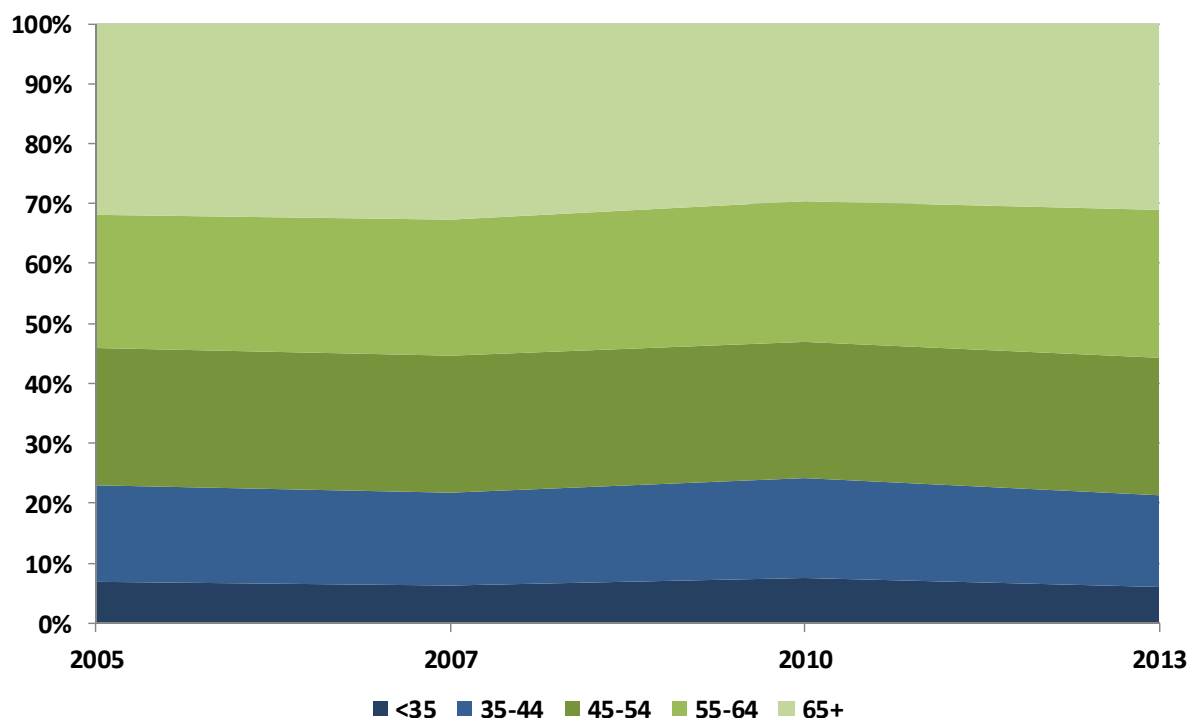


Πηγή: Eurostat, Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων⁷.

2. Ο αριθμός των νέων γεωργών (ηλικίας έως και 44 ετών) μειώθηκε από 3,3 εκατομμύρια το 2005 σε 2,3 εκατομμύρια το 2013, ήτοι κατά το ένα τρίτο σε λιγότερο από μία δεκαετία. Ωστόσο, το μερίδιο των νέων γεωργών στον συνολικό πληθυσμό των γεωργών παρέμεινε σχετικά σταθερό, μόλις πάνω από 20 % (βλέπε [γράφημα 2](#)).

⁷ Η έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων διεξάγεται κάθε τρία χρόνια από όλα τα κράτη μέλη που διαθέτουν κοινή μεθοδολογία και, κατά συνέπεια, παράγει συγκρίσιμα και αντιπροσωπευτικά στατιστικά στοιχεία σε βάθος χρόνου για τα κράτη μέλη. Δεν είμαστε σε θέση να γνωρίζουμε τον συνολικό αριθμό των γεωργών ηλικίας μέχρι 40 ετών, καθώς στα δεδομένα της Eurostat η ηλικιακή ομάδα των 35-44 ετών δεν υποδιαιρείται σε επιμέρους ομάδες.

Γράφημα 2 - Εξέλιξη της κατανομής των γεωργών ανά ηλικιακή ομάδα στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27



Πηγή: Eurostat, Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

3. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών· παραδείγματος χάριν, στην Πολωνία το μερίδιο των νέων γεωργών στον γεωργικό πληθυσμό αυξήθηκε από 34 % το 2007 σε 36 % το 2013, ενώ στην Ισπανία μειώθηκε από 21 % το 2007 σε 16 % το 2013. Στο **παράρτημα I** παρουσιάζεται επισκόπηση του αριθμού των γεωργών σε επιμέρους κράτη μέλη και της μεταβολής του μεταξύ 2007 και 2013, ενώ στο **παράρτημα II** παρουσιάζεται η εξέλιξη της κατανομής των γεωργών ανά ηλικία.

Η ανανέωση των γενεών βρίσκεται στις πρώτες θέσεις των πολιτικών προτεραιοτήτων

4. Το 2008 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκρινε ότι «η εναλλαγή των γενεών είναι απαραίτητη προκειμένου να διατηρηθεί και στο μέλλον η υψηλή ποιότητα των ευρωπαϊκών τροφίμων, η επισιτιστική ασφάλεια εντός της ΕΕ και η μελλοντική αυτάρκεια της ΕΕ», καθώς και ότι «η ΚΓΠ πρέπει να έχει στόχο την κατάργηση των εμποδίων στα οποία προσκρούουν επί του παρόντος οι νέοι προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση στη γεωργική δραστηριότητα, καθορίζοντας ως μία από τις προτεραιότητές της την εναλλαγή των

γενεών»⁸. Το 2011 επεσήμανε ότι «τα μέτρα για τους νέους αγρότες που περιλαμβάνονται στον δεύτερο πυλώνα αποδείχθηκαν ανεπαρκή για την αναχαίτιση της ταχείας γήρανσης του γεωργικού τομέα» και πρότεινε την «επέκταση των καθεστώτων στήριξης στον δεύτερο πυλώνα»⁹. Επίσης, το 2014, το Συμβούλιο τόνισε¹⁰ ότι οι νέοι γεωργοί και η ανανέωση των γενεών στη γεωργία έχουν θεμελιώδη σημασία για τη βιωσιμότητα και τη μακροπρόθεσμη ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας.

5. Το 2015 η Επιτροπή έκρινε¹¹ ως προτεραιότητα την υποστήριξη των νέων γεωργών. Σύμφωνα με τον Επίτροπο Phil Hogan¹², η ανανέωση των γενεών είναι ζήτημα που υπερβαίνει κατά πολύ τη μείωση του μέσου όρου ηλικίας των γεωργών στην ΕΕ. Το ζητούμενο είναι επίσης να παρασχεθούν στη νέα γενιά των υψηλής εξειδίκευσης νέων γεωργών τα κατάλληλα μέσα, προκειμένου αυτοί να αξιοποιήσουν πλήρως τα οφέλη της τεχνολογίας και να προωθήσουν βιώσιμες γεωργικές πρακτικές στην Ευρώπη. Ο Επίτροπος δήλωσε επίσης ότι υπάρχουν προσκόμματα που δεν επιτρέπουν στους νέους να ασχοληθούν με κάποια γεωργική δραστηριότητα, αναφέροντας ως σημαντικότερα την πρόσβαση σε γη, σε χρηματοδοτικούς πόρους και σε γνώση.

Στήριξη της ΕΕ προς τους νέους γεωργούς

6. Ο συνολικός προϋπολογισμός της ΕΕ που διατίθεται ειδικά για τη στήριξη νέων γεωργών το διάστημα 2007-2020 ανέρχεται σε 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ. Διπλασιάστηκε, από 3,2 δισεκατομμύρια ευρώ που διατέθηκαν την περίοδο 2007-2013, στο πλαίσιο του

⁸ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2008, σχετικά με το μέλλον των νέων γεωργών στο πλαίσιο της υπό εξέλιξη μεταρρύθμισης της ΚΓΠ (2007/2194(INI)).

⁹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 23ης Ιουνίου 2011, με τίτλο «Η ΚΓΠ με χρονικό ορίζοντα το 2020: η αντιμετώπιση των μελλοντικών προκλήσεων όσον αφορά τη διατροφή, τους φυσικούς πόρους και το έδαφος» (2011/2051(INI)).

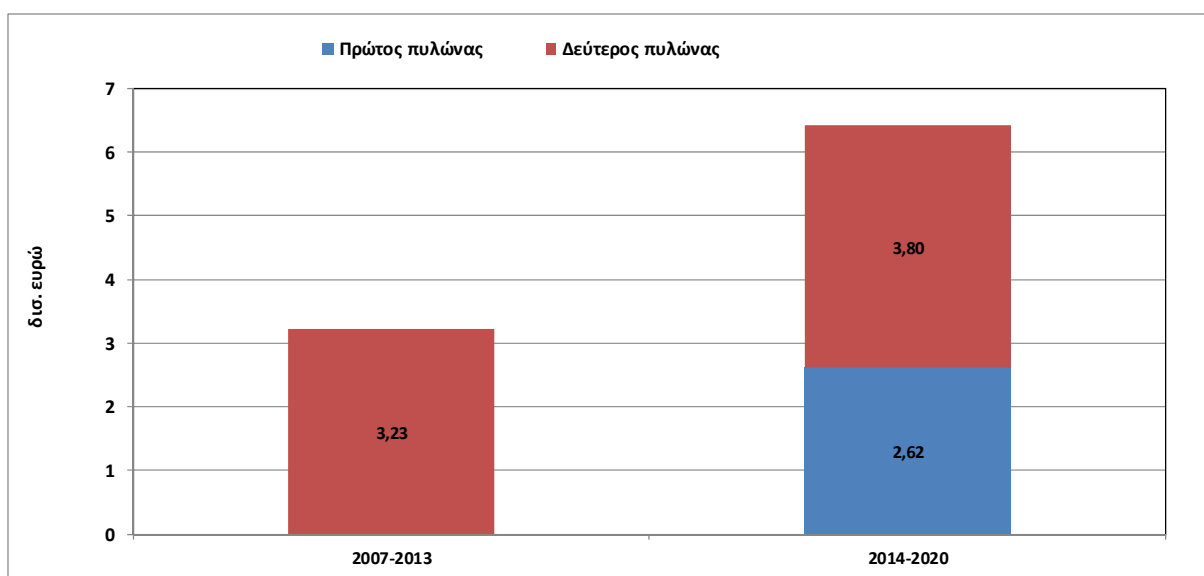
¹⁰ Συμβούλιο της ΕΕ, συμπεράσματα της Προεδρίας για ενίσχυση των πολιτικών της ΕΕ υπέρ των νέων γεωργών, διάσκεψη του Συμβουλίου Γεωργίας και Αλιείας, Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2014.

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Νέοι αγρότες και η ΚΓΠ», Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015.

¹² Ομιλία του Επιτρόπου Phil Hogan στην ημερίδα που διοργάνωσαν από κοινού οι ENRD/CEJA για την ανανέωση των γενεών, στις Βρυξέλλες στις 25 Ιανουαρίου 2017.

μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα, σε 6,4 δισεκατομμύρια ευρώ την περίοδο 2014-2020, κυρίως λόγω της θέσπισης μιας πρόσθετης άμεσης ενίσχυσης για νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα (βλέπε γράφημα 3). Οι δημόσιες δαπάνες, περιλαμβανομένης της συγχρηματοδότησης του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα από εθνικούς πόρους των κρατών μελών, ανέρχονται συνολικά σε 18,3 δισεκατομμύρια ευρώ.

Γράφημα 3 - Προϋπολογισμός της ΕΕ για τη στήριξη νέων γεωργών στο πλαίσιο του πρώτου (ΕΓΤΕ) και του δεύτερου (ΕΓΤΑΑ) πυλώνα κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής (δαπάνες 2007-2013 και πιστώσεις 2014-2020).

7. Η στήριξη των νέων γεωργών θεσπίστηκε για πρώτη φορά τη δεκαετία του '80¹³. Από το 2000, το μεγαλύτερο ποσοστό της στήριξης παρέχεται για το μέτρο εγκατάστασης νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα¹⁴. Το μέτρο αυτό ακολούθησε η εισαγωγή του

¹³ Οδηγία 81/528/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί τροποποίησης της οδηγίας 72/159/ΕΟΚ «περί εκσυγχρονισμού των γεωργικών εκμεταλλεύσεων» (ΕΕ L 197 της 20.7.1981, σ. 41) η οποία εισάγει, μεταξύ άλλων, συγκεκριμένα μέτρα που στοχεύουν σε νέους γεωργούς ηλικίας μέχρι 40 ετών.

¹⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1257/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και για την τροποποίηση και κατάργηση ορισμένων κανονισμών (ΕΕ L 160 της 26.6.1999, σ. 80).

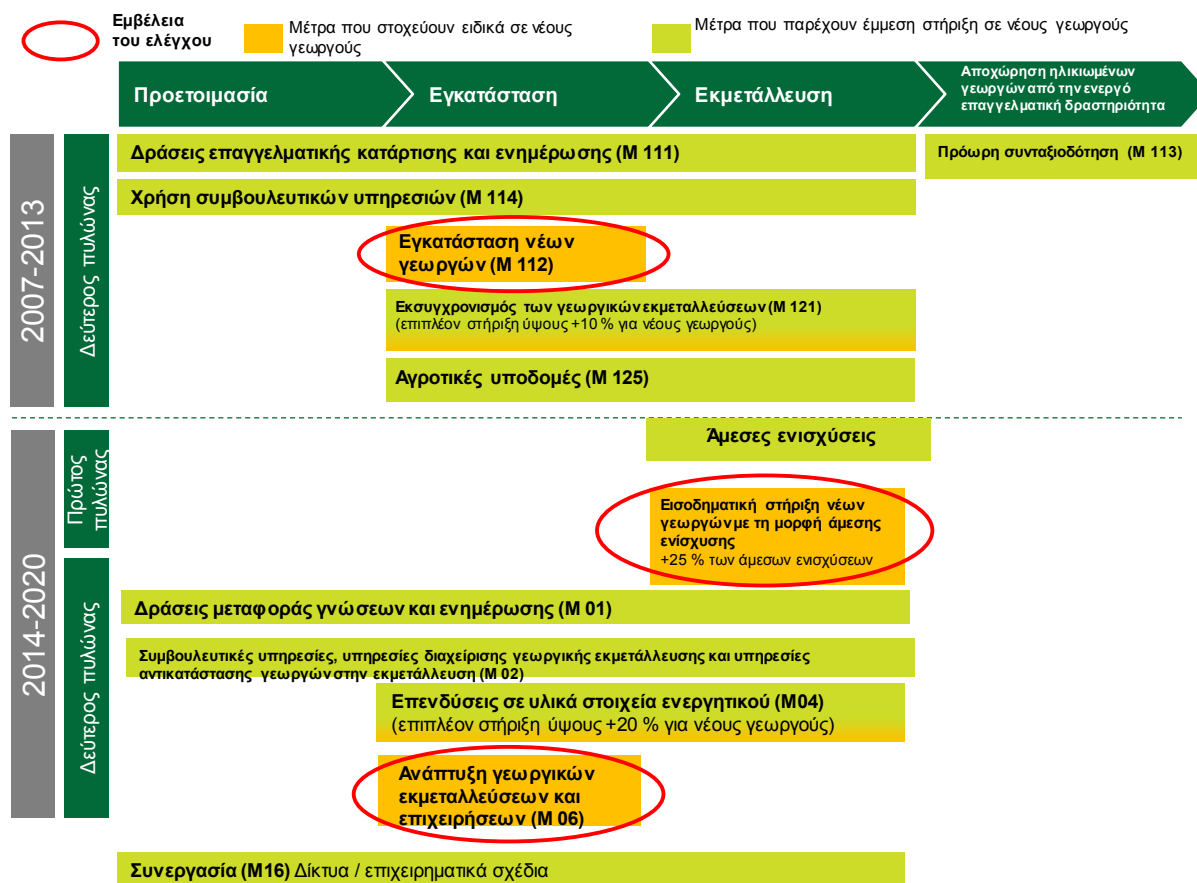
μέτρου «Ανάπτυξη γεωργικών εκμεταλλεύσεων και επιχειρήσεων» την περίοδο 2014-2020, το οποίο υλοποιείται σε 92 από τα 118 προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ) που υλοποιούνται σε 24 από τα 28 κράτη μέλη.

8. Την περίοδο 2014-2020 θεσπίστηκε συμπληρωματική στήριξη για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα¹⁵ υπό τη μορφή συμπληρωματικής ενίσχυσης της τάξης του 25 % για τους νέους γεωργούς, η οποία έρχεται να προστεθεί στην άμεση ενίσχυση.

9. Στο **γράφημα 4** παρουσιάζονται συνοπτικά τα μέσα της ΕΕ κατά το διάστημα 2007-2020 τα οποία απευθύνονται, είτε άμεσα είτε έμμεσα, στους νέους γεωργούς. Όπως φαίνεται στο **γράφημα 4**, ο έλεγχος επικεντρώθηκε στα μέτρα που προσφέρουν άμεση στήριξη στους νέους γεωργούς: το μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα και τη συμπληρωματική ενίσχυση σε νέους γεωργούς του πρώτου πυλώνα.

¹⁵ Βλέπε κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 και συγκεκριμένα την αιτιολογική σκέψη 47 του προοιμίου: «Η δημιουργία και ανάπτυξη νέας οικονομικής δραστηριότητας στον γεωργικό τομέα από γεωργούς νεαρής ηλικίας αποτελεί οικονομική πρόκληση και στοιχείο που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τη χορήγηση και στόχευση των άμεσων ενισχύσεων. Η ανάπτυξη αυτή είναι ουσιώδης για την ανταγωνιστικότητα του γεωργικού τομέα στην Ένωση».

Γράφημα 4 - Συνοπτική παρουσίαση των μέτρων της ΕΕ για στήριξη των νέων γεωργών το διάστημα 2007-2020



Πηγή: ΕΕΣ.

10. Στον **πίνακα 1** κατωτέρω αντιπαραβάλλονται τα κύρια χαρακτηριστικά της στήριξης των νέων γεωργών στο πλαίσιο του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα την περίοδο 2014-2020.

Πίνακας 1 - Κύρια χαρακτηριστικά της στήριξης των νέων γεωργών στο πλαίσιο του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα την περίοδο 2014-2020

	Πρώτος πυλώνας – Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) Ενίσχυση για νέους γεωργούς	Δεύτερος πυλώνας – Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) Μέτρο 6.1 – Ανάπτυξη γεωργικών εκμεταλλεύσεων και επιχειρήσεων για νέους γεωργούς
Νομική βάση	Άρθρο 50 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013	Άρθρο 19 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013
Μορφή στήριξης	Συμπληρωματική ενίσχυση σε νέους γεωργούς που δικαιούνται ενίσχυση στο πλαίσιο του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης ή του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης.	Ενίσχυση εκκίνησης επιχείρησης ύψους μέχρι 70 000 ευρώ, η οποία χορηγείται βάσει επιχειρηματικού σχεδίου (η καταβολή της τελευταίας δόσης εξαρτάται από την ορθή υλοποίηση του επιχειρηματικού σχεδίου).

Διάρκεια στήριξης	Καταβάλλεται ετησίως για μέγιστο διάστημα 5 ετών (από το έτος της εγκατάστασης).	Καταβάλλεται άπαξ ανά εκμετάλλευση / ανά γεωργό σε τουλάχιστον 2 δόσεις.
Υλοποίηση	Είναι υποχρεωτική για όλα τα κράτη μέλη, τα οποία δύνανται να θέσουν λίγες μόνο παραμέτρους: προϋπολογισμό, μέθοδο υπολογισμού, όριο εκταρίων, απαιτήσεις σχετικά με τις δεξιότητες και από κοινού έλεγχο εκμεταλλεύσεων-νομικών προσώπων (βλέπε σημείο 40).	Είναι προαιρετική για τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες, τα οποία ορίζουν προτεραιότητες και στόχους στα ΠΑΑ, καθορίζουν κριτήρια επιλεξιμότητας και επιλογής, επιλέγουν έργα και υποβάλλουν στην Επιτροπή στοιχεία σχετικά με την υλοποίηση των μέτρων.
Στόχος	«να διευκολυνθεί η αρχική εγκατάσταση των γεωργών αυτών και η διαρθρωτική προσαρμογή των εκμεταλλεύσεών τους μετά την αρχική τους εγκατάσταση» ¹ και να διευκολυνθεί η επίτευξη του γενικού στόχου της ΚΓΠ για βιώσιμη παραγωγή τροφίμων μέσω της ενίσχυσης της βιωσιμότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ² και η ενθάρρυνση της ανανέωσης των γενεών ³	
Επιλέξιμοι δικαιούχοι	- Γεωργοί ηλικίας κάτω των 40 ετών. - Γεωργοί που εγκαθίστανται για πρώτη φορά ως επικεφαλής γεωργικής εκμετάλλευσης ή που έχουν ήδη εγκατασταθεί κατά τη διάρκεια των τελευταίων πέντε ετών που προηγούνται της υποβολής αίτησης του 2015 για άμεσες ενισχύσεις. - Φυσικά και νομικά πρόσωπα, περιλαμβανομένων εκείνων στα οποία νέος γεωργός ασκεί από κοινού τον έλεγχο της εκμετάλλευσης.	- Γεωργοί ηλικίας κάτω των 40 ετών. - Γεωργοί που εγκαθίστανται για πρώτη φορά ως επικεφαλής γεωργικής εκμετάλλευσης. - Νομικά πρόσωπα, περιλαμβανομένων εκείνων στα οποία νέος γεωργός ασκεί από κοινού τον έλεγχο της εκμετάλλευσης.
Αριθμός δικαιούχων	279 071 (το 2015).	193 828 την περίοδο 2007-2013. Δεν έχει τεθεί τιμή-στόχος σε επίπεδο ΕΕ για την περίοδο 2014-2020.
Μέσο ποσό ενίσχυσης ανά δικαιούχο	1 135 ευρώ (το 2015).	20 000 ευρώ (την περίοδο 2007-2013).

¹ Αιτιολογική σκέψη 47 του προοιμίου του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 και αιτιολογική σκέψη 17 του προοιμίου του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013.

² Βλέπε άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013.

³ Για τον πρώτο πυλώνα, βλέπε έγγραφο της Επιτροπής «CAP Reform – an explanation of the main elements» της 26ης Ιουνίου 2013, στο οποίο αναφέρονται τα εξής: Προκειμένου να ενθαρρυνθεί η ανανέωση των γενεών, η βασική ενίσχυση που χορηγείται σε νεοεισερχόμενους νέους γεωργούς (ηλικίας κάτω των 40 ετών) θα πρέπει να συμπληρώνεται με ένα επιπλέον 25% για τα πρώτα 5 χρόνια της εγκατάστασης. Σε ενημερωτικό δελτίο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τίτλο «First pillar of the Common Agricultural Policy (CAP): Direct payments to farmers» αναφέρονται τα εξής: Προκειμένου να ενθαρρυνθεί η ανανέωση των γενεών, η βασική ενίσχυση που χορηγείται σε νέους γεωργούς (ηλικίας κάτω των 40 ετών), σε νεοεισερχόμενους στον γεωργικό τομέα ή για γεωργικές εκμεταλλεύσεις που δημιουργήθηκαν τα τελευταία πέντε χρόνια προσαυξάνεται κατά ένα 25% για τα πρώτα 5 χρόνια. Όσον αφορά τον δεύτερο πυλώνα, βλέπε άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, το οποίο ορίζει ρητά ως προτεραιότητα τη «διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα την ανανέωση των γενεών».

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

11. Σκοπός του ελέγχου ήταν να δοθεί απάντηση στο ακόλουθο ερώτημα:

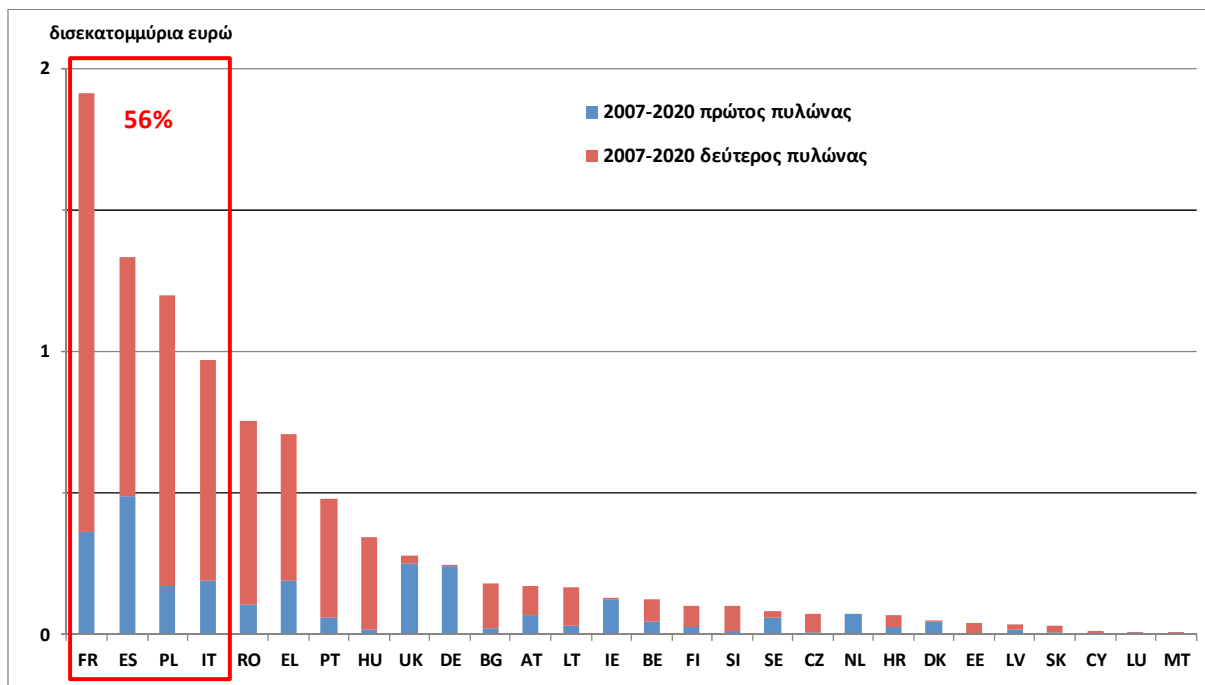
Έχει σχεδιαστεί η στήριξη της ΕΕ προς τους νέους γεωργούς κατά τρόπο που να συμβάλλει αποτελεσματικά και να διευκολύνει την ανανέωση των γενεών;

12. Για να απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό επικεντρωθήκαμε στα μέτρα άμεσης στήριξης των νέων γεωργών το διάστημα 2007-2020 (βλέπε **γράφημα 4**), και συγκεκριμένα, στο μέτρο 112 για την εγκατάσταση νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα για την περίοδο 2007-2013 και στο αντίστοιχο μέτρο 6.1 της περιόδου 2014-2020, καθώς και στην ενίσχυση σε νέους γεωργούς για την περίοδο 2014-2020 του πρώτου πυλώνα.

Αξιολογήσαμε τη λογική της παρέμβασης (Μέρος Ι της έκθεσης), τη στόχευση κατά την υλοποίηση των μέτρων (Μέρος ΙΙ) και, τέλος, τα αποτελέσματά τους (Μέρος ΙΙΙ).

13. Ο έλεγχος διενεργήθηκε μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2016 και κάλυψε τα τέσσερα κράτη μέλη που πραγματοποίησαν τις υψηλότερες δαπάνες για τους νέους γεωργούς, ήτοι τη Γαλλία, την Ισπανία, την Πολωνία και την Ιταλία (βλέπε **γράφημα 5**). Τα τέσσερα αυτά κράτη μέλη αντιπροσωπεύουν το 56 % του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ που αναλογεί στα μέτρα άμεσης στήριξης νέων γεωργών κατά το διάστημα 2007-2020 (βλέπε **γράφημα 4**). Στο **παράρτημα ΙΙΙ** παρουσιάζεται επισκόπηση του προϋπολογισμού της ΕΕ που διατέθηκε ειδικά για τους νέους γεωργούς ανά κράτος μέλος.

Γράφημα 5 - Στήριξη της ΕΕ σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου (ΕΓΤΕ) και του δεύτερου (ΕΓΤΑΑ) πυλώνα κατά το διάστημα 2007-2020 (τα ελεγχθέντα κράτη μέλη βρίσκονται εντός του ορθογώνιου πλαισίου)



Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής (δαπάνες 2007-2013 και πιστώσεις 2014-2020).

14. Στα εν λόγω τέσσερα κράτη μέλη εξετάσαμε τα εθνικά πλαίσιά τους, στα οποία ορίζεται η λογική της παρέμβασης και τα κύρια χαρακτηριστικά των μέτρων, καθώς και τον βαθμό συντονισμού μεταξύ των μέτρων αυτών και των εθνικών πολιτικών υπέρ της ανανέωσης των γενεών. Προκειμένου να αξιολογήσουμε την υλοποίηση και τα αποτελέσματα των μέτρων, εστιάσαμε σε επτά περιφέρειες που συγκαταλέγονται μεταξύ αυτών με τις υψηλότερες δαπάνες σε μέτρα άμεσης στήριξης νέων γεωργών:

- στην Περιφέρεια Λίγηρα και στον Νότο-Πυρηνάια της Γαλλίας
- στην Ανδαλουσία της Ισπανίας
- στην Βαρμία-Μαζουρία και την Κάτω Σιλεσία της Πολωνίας
- στην Αιμιλία-Ρωμανία και την Απουλία της Ιταλίας.

15. Η προσέγγιση ελέγχου αποτέλεσε συνδυασμό, αφενός, του ελέγχου των συστημάτων δικλίδων ελέγχου, κυρίως στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη, και αφετέρου, της εξέτασης δείγματος 57 έργων σε επίπεδο τελικού δικαιούχου προκειμένου να εξακριβωθούν η υλοποίηση των μέτρων και τα αποτελέσματά τους. Αναλύσαμε επίσης σχετικά στατιστικά

στοιχεία και μελέτες που μας διαβίβασαν η Eurostat (π.χ. έρευνες για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων), τα εθνικά κοινοβούλια και οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες, καθώς και πανεπιστήμια και οργανώσεις νέων γεωργών σε ενωσιακό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

16. Από τις εν λόγω μελέτες προκύπτει ότι, πέραν των μέτρων της ΕΕ, υπάρχουν και άλλοι, γενικής φύσεως παράγοντες που επηρεάζουν την ανανέωση των γενεών (π.χ. η οικονομική και κοινωνική κατάσταση, η τάση των τραπεζών να χορηγούν δάνεια, οι δυνατότητες απασχόλησης σε άλλους τομείς εκτός της γεωργίας και η υψηλή συγκέντρωση γεωργικής γης σε σχετικά μικρό αριθμό γεωργικών εκμεταλλεύσεων¹⁶). Οι εθνικές πολιτικές που ευνοούν την αποχώρηση των ηλικιωμένων γεωργών από την ενεργό επαγγελματική δραστηριότητα μπορεί να διαδραματίσουν επίσης σημαντικό ρόλο, όπως προκύπτει από την περίπτωση της Γερμανίας, ενός από τα κράτη μέλη που, όπως και η Δανία, η Ιρλανδία, οι Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο (Βόρεια Ιρλανδία), επέλεξαν να μην υλοποιήσουν το μέτρο εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα την περίοδο 2014-2020. Μάλιστα, στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αξιολόγησης της περιόδου 2007-2013 για τη Γερμανία (Ρηνανία-Παλατινάτο) διαφάνηκε ότι το μέτρο 112 για την εγκατάσταση νέων γεωργών δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει κατάλληλα το πρόβλημα που ανακύπτει στην περίπτωση γεωργικών εκμεταλλεύσεων για τις οποίες δεν υπάρχει κατάλληλος διάδοχος, όπως και ότι δεν κατέστη δυνατό να προσδιοριστεί ο αντίκτυπος που έχει επιφέρει η στήριξη στην ηλικιακή διάρθρωση των γεωργών. Επιπλέον, η Γερμανία θεώρησε ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης «Hofabgabeklausel» που εφαρμόζει, στο πλαίσιο του οποίου οι γεωργοί οφείλουν να παραιτούνται από τα δικαιώματα επί της γεωργικής εκμετάλλευσής τους προκειμένου να εισπράττουν τη σύνταξη γήρατος, έχει συντελέσει καταλυτικά στην επιτυχημένη ανανέωση των γενεών στον γεωργικό τομέα.

¹⁶ Βλέπε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Έκθεση σχετικά με τη σημερινή κατάσταση της συγκέντρωσης γεωργικής γης στην ΕΕ» (2016/2141(INI)). Εκεί αναφέρεται ότι, το 2010, το 3% μόνο των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ελέγχουν ήδη το 50 % της γεωργικής γης στην ΕΕ των 27, «λαμβάνοντας υπόψη, ότι η πολιτική και οι ενισχύσεις της ΕΕ προωθούν τις διαδικασίες συγκέντρωσης, επειδή οι άμεσες πληρωμές που συνδέονται με τις επιφάνειες κατευθύνονται μονομερώς κυρίως σε μεγάλες επιχειρήσεις και η χρησιμοποίηση αυτών των πιστώσεων συμβάλλει στην αύξηση των τιμών της γης».

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Μέρος Ι – Η λογική της παρέμβασης

17. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να σχεδιάζουν κατά τρόπο κατάλληλο τις παρεμβάσεις πολιτικής. Συναφώς, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη:

- διενεργούσαν άρτιες εκ των προτέρων εκτιμήσεις των αναγκών στους συγκεκριμένους τομείς παρέμβασης,
- επέλεξαν να χρησιμοποιήσουν τους πόρους που ανταποκρίνονταν καλύτερα στις ανάγκες των νέων γεωργών,
- καθόριζαν συγκεκριμένους, μετρήσιμους, εφικτούς, ουσιαστικούς και χρονικά προσδιορισμένους (SMART) στόχους,
- έθεταν σε εφαρμογή τις απαραίτητες ρυθμίσεις για την αποτελεσματική, αποδοτική και συντονισμένη χρήση των διάφορων πόρων.

Οι ανάγκες των νέων γεωργών είχαν προσδιοριστεί σε γενικό επίπεδο...

18. Σύμφωνα με μελέτες της Επιτροπής και συνεντεύξεις με τις ελεγχθείσες διαχειριστικές αρχές και οργανώσεις των νέων γεωργών, υπάρχουν προσκόμματα που δεν επιτρέπουν στους νέους να γίνουν γεωργοί, τα οποία μπορούν να διακριθούν στις εξής κατηγορίες:

- α) Πρόσβαση σε γη: περίπου το 60 % των νέων γεωργών στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ ανέφεραν προβλήματα κατά την αγορά ή τη μίσθωση γης¹⁷. Σύμφωνα με αρκετές μελέτες¹⁸, το πρόβλημα έγκειται στις υψηλές τιμές της γης και στην απροθυμία συνταξιοδότησης των μεγαλύτερης ηλικίας γεωργών.

¹⁷ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte για λογαριασμό της Επιτροπής: «Young farmers' needs», Σεπτέμβριος 2015. Στο πλαίσιο της έρευνας, διεξήχθησαν, την περίοδο 2014-2015, κατά μέσο όρο 78 συνεντεύξεις με γεωργούς σε κάθε κράτος μέλος της ΕΕ. Τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών, καθώς και οι ανάγκες των νέων γεωργών αποτέλεσαν αντικείμενο συζητήσεων από ομάδες εστίασης στα επιμέρους κράτη μέλη.

¹⁸ Βλέπε μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τίτλο «Study on possible effects on land markets on EU land of new direct payments» του 2013. Εκεί αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι οι

- β) Πρόσβαση σε κεφάλαια: περίπου το 35 % των νέων γεωργών της ΕΕ των 28 ανέφεραν προβλήματα σχετικά με την πρόσβαση σε επιδοτήσεις και σε πιστώσεις¹⁹. Σύμφωνα με μελέτες²⁰ και τα διαμειφθέντα στο πλαίσιο των συνεντεύξεων με τις οργανώσεις νέων γεωργών, στη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία το πρόβλημα οφείλεται στην πολυπλοκότητα και τη διάρκεια των διαδικασιών που ακολουθούνται για τη χορήγηση δημόσιας στήριξης και όχι τόσο στο ανεπαρκές ποσό των επιδοτήσεων.
- γ) Πρόσβαση σε γνώση: περίπου το 20 % των νέων γεωργών στην ΕΕ των 28 ανέφεραν προβλήματα σχετικά με την πρόσβαση στη γνώση²¹. Το 2010 μόνο το 14 % των γεωργών ηλικίας έως 35 ετών στην ΕΕ των 27 είχαν λάβει ολοκληρωμένη γεωργική κατάρτιση²², υπήρχαν ωστόσο σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, στη Γαλλία (Περιφέρεια Λίγηρα) το 84 % των γεωργών ηλικίας έως 35 ετών είχαν λάβει ολοκληρωμένη γεωργική κατάρτιση, στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) το 27 %, στην Πολωνία το 26 % και στην Ισπανία (Ανδαλουσία) μόνο το 3 %.
- δ) Πρόσβαση σε επαρκές και σταθερό εισόδημα: ορισμένα κράτη μέλη και οργανώσεις νέων γεωργών αναφέρθηκαν στη συγκεκριμένη ανάγκη, χωρίς όμως να είναι διαθέσιμα σε κανένα από τα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη αντιπροσωπευτικά στατιστικά στοιχεία για το εισόδημα των νέων γεωργών (ηλικίας έως 40 ετών) ή

τιμές πώλησης και μίσθωσης γης στα νέα κράτη μέλη έχουν αυξηθεί σημαντικά μετά την αύξηση του ΚΕΣΕ από την προσχώρησή τους το 2004 και έπειτα. Η συσχέτιση μεταξύ των άμεσων ενισχύσεων και της αξίας της γης είναι πολύ ισχυρή. Επίσης, στην ΕΕ των 15 γίνεται σημαντική κεφαλαιοποίηση του ΚΕΕ. Βλέπε επίσης μελέτη του ιταλικού εθνικού ινστιτούτου γεωργικής οικονομίας με τίτλο «Νέοι και ανανέωση των γενεών στην ιταλική γεωργία», 2013.

¹⁹ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte για λογαριασμό της Επιτροπής: «Young farmers' needs», Σεπτέμβριος 2015.

²⁰ Σε ό,τι αφορά τη Γαλλία, βλέπε ετήσια έκθεση (για το οικονομικό έτος 2007) του γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου.
Σε ό,τι αφορά την Ιταλία, βλέπε μελέτη του ιταλικού εθνικού ινστιτούτου γεωργικής οικονομίας με τίτλο «Νέοι και ανανέωση των γενεών στην ιταλική γεωργία», 2013.
Σε ό,τι αφορά την Ισπανία, βλέπε σημείο 68 της παρούσας έκθεσης.

²¹ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte για λογαριασμό της Επιτροπής: «Young farmers' needs», Σεπτέμβριος 2015.

²² Eurostat - Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, περίοδος 2007-2013.

στοιχεία από τα οποία να προκύπτει αν το εισόδημα από τα πρώτα έτη άσκησης της γεωργικής δραστηριότητας είναι κατά κανόνα ανεπαρκές ή ασταθές, ή έστω ανεπαρκές ή ασταθές σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι τα επόμενα έτη.

- ε) Πρόσβαση σε βασικές υποδομές και βασικές υπηρεσίες σε αγροτικές περιοχές, ανάλογες αυτών που είναι διαθέσιμες στους νέους που δεν ζουν στην ύπαιθρο, όπως ευρυζωνική σύνδεση, νηπιαγωγεία, σχολεία, μεταφορές και ταχυδρομικές υπηρεσίες, υγειονομική περίθαλψη και υπηρεσίες αντικατάστασης.

...χωρίς όμως να διερευνηθούν περαιτέρω οι γενικές ανάγκες

19. Στην πλειονότητα των κρατών μελών και περιφερειών που ελέγξαμε, αυτό που προκύπτει από την εξέτασή μας είναι ότι δεν είναι γνωστό κατά πόσον τα προσκόμματα αυτά αφορούν εξίσου το σύνολο των νέων γεωργών που εγκαθίστανται σε δεδομένη περιφέρεια ή μόνον ορισμένους από αυτούς, παραδείγματος χάριν, όσους δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, γεωργικούς τομείς ή βρίσκονται σε συγκεκριμένη οικονομική κατάσταση (π.χ. όσους δεν έχουν κληρονομήσει επαρκή γη ή κεφάλαια). Ούτε βέβαια είναι γνωστό ποιο είναι το χρονικό σημείο στην πορεία της διαδικασίας εγκατάστασης όπου εμφανίζονται τα συγκεκριμένα προσκόμματα με μεγαλύτερη ένταση.

Πρώτος πυλώνας

20. Η συμπληρωματική ενίσχυση για νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα βασίζεται στην παραδοχή ότι οι νέοι γεωργοί που αρχίζουν να ασκούν γεωργική δραστηριότητα αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες²³. Μολονότι η παραδοχή αυτή ενδέχεται να είναι αληθής, στην εκτίμηση αντικτύπου της Επιτροπής²⁴ δεν περιλαμβάνονται στοιχεία προς υποστήριξη της παραδοχής αυτής, ούτε και εκτίμηση του αναμενόμενου

²³ Αιτιολογική σκέψη 47 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013: «Η δημιουργία και ανάπτυξη νέας οικονομικής δραστηριότητας στο γεωργικό τομέα από γεωργούς νεαρής ηλικίας αποτελεί οικονομική πρόκληση και στοιχείο που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τη χορήγηση και στόχευση των αμέσων ενισχύσεων.»

²⁴ SEC(2011) 1153 τελικό/2 της 20ης Οκτωβρίου 2011 «Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020», παράρτημα 3.

αντικτύπου της εν λόγω συμπληρωματικής ενίσχυσης στο εισόδημα των νέων γεωργών, στη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεών τους ή στα ποσοστά ανανέωσης των γενεών, αλλά αντ' αυτού εστιάζει μόνο στις επιπλοκές που μπορεί να επιφέρουν στον προϋπολογισμό οι διάφορες μέθοδοι που προτάθηκαν για τον υπολογισμό της ενίσχυσης αυτής. Δεν καθίσταται σαφές ποιες είναι οι ανάγκες των νέων γεωργών που αναμένεται να καλύψει η ενίσχυση αυτή, πέραν του ότι θα αποτελέσει συμπληρωματικό εισόδημα, ούτε ποια θα είναι η προστιθέμενη αξία της.

21. Επίσης, ούτε στο επίπεδο των κρατών μελών υπήρχαν έγγραφα, μελέτες ή στοιχεία που να εξηγούν τους λόγους για τους οποίους κρίθηκε απαραίτητη η συμπληρωματική αυτή ενίσχυση ή που να τεκμηριώνουν την παραδοχή ότι οι νέοι γεωργοί που αρχίζουν να ασκούν γεωργική δραστηριότητα αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες. Στην Ιταλία εντοπίσαμε κάποια μη αντιπροσωπευτικά στοιχεία σε εθνικό επίπεδο, από τα οποία προέκυπτε ότι το 2010 η μέση καθαρή προστιθέμενη αξία της εκμετάλλευσης²⁵ ήταν ελαφρώς υψηλότερη (80 000 ευρώ κατά μέσο όρο) για τις εκμεταλλεύσεις γεωργών κάτω των 40 ετών σε σύγκριση με τις εκμεταλλεύσεις γεωργών μεγαλύτερης ηλικίας (73 000 ευρώ). Πέραν αυτού, δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει αν το εισόδημα των πρώτων ετών άσκησης της γεωργικής δραστηριότητας είναι κατά κανόνα ανεπαρκές ή ασταθές, ή έστω ανεπαρκές ή ασταθές σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι τα επόμενα έτη.

22. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 παραχωρεί στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίσουν τα ίδια σχετικά με ορισμένες πτυχές της υλοποίησης, όπως να ορίζουν συγκεκριμένο προϋπολογισμό για την ενίσχυση ή ανώτατο αριθμό εκταρίων βάσει των οποίων θα πρέπει να υπολογίζεται η ενίσχυση (βλέπε επίσης σημεία 39 έως 41). Εντούτοις, δεν υπήρχαν έγγραφα, μελέτες ή στοιχεία που να παρέχουν βάσιμη αιτιολόγηση των επιλογών που είχαν προκρίνει τα κράτη μέλη.

²⁵ Η μέση καθαρή προστιθέμενη αξία της εκμετάλλευσης είναι ένας δείκτης εισοδήματος του δικτύου γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης, με τον οποίο μετράται το ποσό που είναι διαθέσιμο προς καταβολή για όλους τους πάγιους συντελεστές παραγωγής μιας γεωργικής εκμετάλλευσης (γη, εργασία και κεφάλαιο).

Δεύτερος πυλώνας

23. Στα περισσότερα έγγραφα προγραμματισμού των ελεγχθέντων κρατών μελών (εκ των προτέρων αξιολογήσεις, προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης) που σχετίζονταν με το μέτρο εγκατάστασης των νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα γινόταν μνεία στις γενικές ανάγκες και τη μείωση του αριθμού των νέων γεωργών. Εντούτοις, οι λόγοι για τους οποίους οι νέοι αντιμετωπίζουν προσκόμματα κατά την πρόσβαση σε γη, κεφάλαια, γνώση, εισόδημα ή υπηρεσίες δεν είχαν διερευνηθεί επαρκώς και δεν τεκμηριώνονταν εν γένει με προσδιορίσιμα ποσοτικά αποδεικτικά στοιχεία.

Υπήρχε μερική αναντιστοιχία μεταξύ των υφιστάμενων αναγκών και της μορφής στήριξης που προκρινόταν

Πρώτος πυλώνας

24. Ελλείπει εκτίμησης των αναγκών, δεν καθίσταται σαφές ποιες είναι οι συγκεκριμένες ανάγκες, πέραν του συμπληρωματικού εισοδήματος, που αναμένεται να καλύψει η ενίσχυση σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα. Μάλιστα, όσον αφορά το εισόδημα αυτό καθαυτό, δεν μπορέσαμε να διαπιστώσουμε κατά πόσον καλύφθηκε πράγματι η ανάγκη για υψηλότερο και σταθερότερο εισόδημα, μια ανάγκη η οποία θα έπρεπε κατά κανόνα να ικανοποιείται άμεσα με τη συγκεκριμένη ενίσχυση. Τα ελεγχθέντα κράτη μέλη δεν μπόρεσαν να μας παράσχουν αντιπροσωπευτικά στατιστικά στοιχεία για το εισόδημα των νέων γεωργών, ούτε στοιχεία που να δείχνουν αν κατά τα πρώτα έτη άσκησης της γεωργικής δραστηριότητας το εισόδημά τους ήταν κατά κανόνα ανεπαρκές ή ασταθές, ή έστω ανεπαρκές ή ασταθές σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι τα επόμενα έτη. Σε ό,τι αφορά τις άλλες ανάγκες:

- α) η ανάγκη βελτίωσης της πρόσβασης σε γη δεν ικανοποιείται άμεσα με την εν λόγω ενίσχυση, η οποία παρέχεται μόνο σε νέους γεωργούς που έχουν ήδη στην κατοχή τους γη,
- β) η ανάγκη καλύτερης πρόσβασης σε κεφάλαια δεν προκύπτει με απόλυτη ασφάλεια, αφ' ης στιγμής δεν είναι γνωστό αν οι δικαιούχοι της ενίσχυσης αυτής στερούνται τα απαραίτητα κεφάλαια για τη λειτουργία μιας βιώσιμης εκμετάλλευσης ή/και την

απαραίτητη πρόσβαση σε πιστώσεις που θα τους βοηθούσαν να χρηματοδοτήσουν επενδύσεις που είναι πιθανό να αυξήσουν τη βιωσιμότητά τους,

- γ) η ανάγκη καλύτερης πρόσβασης σε γνώση δεν ικανοποιείται συγκεκριμένα με την εν λόγω ενίσχυση, η οποία χορηγείται χωρίς την προϋπόθεση ελάχιστου επιπέδου γεωργικής εκπαίδευσης στα περισσότερα κράτη μέλη.

Δεύτερος πυλώνας

25. Στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης νέων γεωργών του δεύτερου πυλώνα, οι ενισχύσεις παρέχονται ως κατ' αποκοπήν ποσό (υπό την προϋπόθεση να έχει καταρτιστεί επιχειρηματικό σχέδιο), επιδότηση επιτοκίου ή ως συνδυασμός των δύο προηγούμενων. Επομένως, η εν λόγω ενίσχυση στοχεύει αμεσότερα σε συγκεκριμένες ανάγκες των νέων γεωργών. Ειδικότερα:

- α) η ανάγκη βελτίωσης της πρόσβασης σε γη ικανοποιείται μερικώς, καθώς οι γεωργοί θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν το κατ' αποκοπήν ποσό για την αγορά γης ή να λάβουν επιδοτούμενο δάνειο για την αγορά γης,
- β) η ανάγκη καλύτερης πρόσβασης σε κεφάλαια ικανοποιείται κατά κανόνα, καθώς οι γεωργοί μπορούν να χρησιμοποιήσουν την ενίσχυση για επενδύσεις που είναι πιθανό να αυξήσουν τη βιωσιμότητα της εκμετάλλευσής τους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να λάβουν επιδοτούμενο δάνειο,
- γ) η ανάγκη καλύτερης πρόσβασης σε γνώση ικανοποιείται κατά κανόνα με το συγκεκριμένο μέτρο, καθώς οι δικαιούχοι πρέπει να διαθέτουν ή να αποκτήσουν ένα ελάχιστο επίπεδο γεωργικής εκπαίδευσης.
- δ) η ανάγκη για επαρκές και σταθερότερο εισόδημα ικανοποιείται εμμέσως μέσω της υποστήριξης δράσεων και επενδύσεων που είναι πιθανό να οδηγήσουν στην ανάπτυξη μιας βιώσιμης εκμετάλλευσης.

Οι στόχοι έχουν τεθεί σε γενικό επίπεδο ...

26. Ο κοινός γενικός στόχος που έχει τεθεί σε επίπεδο ΕΕ για τη στήριξη νέων γεωργών στο πλαίσιο του πρώτου και δεύτερου πυλώνα είναι η διευκόλυνση της αρχικής εγκατάστασης

των νέων γεωργών και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αγροτικών εκμεταλλεύσεων τους μετά την αρχική εγκατάσταση, με απώτερο στόχο την αύξηση της βιωσιμότητας και την προώθηση της ανανέωσης των γενεών (βλέπε πίνακα 1).

... ωστόσο, ο γενικός στόχος ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών δεν εκφραζόταν στον στόχο της ενίσχυσης για νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα

27. Στο παράρτημα IV παρουσιάζεται η λογική της παρέμβασης στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, σύμφωνα με την οποία οι ενισχύσεις σε νέους γεωργούς θα συμβάλουν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας και στην ενίσχυση του γεωργικού εισοδήματος και, γενικότερα, στην επίτευξη του στόχου της ΚΓΠ για βιώσιμη παραγωγή τροφίμων. Εντούτοις, ο στόχος της εν λόγω ενίσχυσης δεν εξυπηρετούσε τον γενικό στόχο ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών.

28. Ελλείψει εκτίμησης των αναγκών, ο στόχος της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα:

- α) είναι ανεπαρκώς **συγκεκριμένος**, δεδομένου ότι δεν περιγράφεται το αναμενόμενο αποτέλεσμα (εκφρασμένο, παραδείγματος χάριν, ως ποσοστό, αριθμός ή συχνότητα) ούτε αναφέρεται ο πληθυσμός-στόχος των προς στήριξη νέων γεωργών (π.χ. οι ευρισκόμενοι σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές ή οικονομικές καταστάσεις),
- β) είναι μόνον εν μέρει **μετρήσιμος**, δεδομένου ότι δεν είναι γνωστό το ποσοστό αντιστοιχίας της ενίσχυσης αυτής στο εισόδημα των νέων γεωργών, ούτε υπάρχουν προσδιορισμοί ποσοτικών στόχοι σχετικά με τα αποτελέσματα που θα μπορούσε να αποφέρει η εν λόγω ενίσχυση,
- γ) δεν είναι γνωστό αν είναι **εφικτός** και, εάν ναι, σε ποιον βαθμό, εφόσον είναι ανεπαρκώς συγκεκριμένος και μετρήσιμος,
- δ) δεν είναι σαφές σε ποιον βαθμό είναι **ουσιαστικός**, δεδομένου ότι δεν είναι γνωστές οι ανάγκες των νέων γεωργών που θα καλύψει η εν λόγω ενίσχυση, πέραν του ότι θα αποτελέσει πρόσθετο εισόδημα, ούτε είναι γνωστό πόσο γενικευμένες είναι αυτές οι ανάγκες μεταξύ των νέων γεωργών που αρχίζουν κάποια γεωργική δραστηριότητα (βλέπε σημεία 19 έως 22),

- ε) δεν είναι **χρονικά προσδιορισμένος**, δεδομένου ότι δεν καθορίζεται προθεσμία για την επίτευξη του στόχου.

Ο στόχος του μέτρου εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα δεν εξυπηρετούσε τον γενικό στόχο ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών

29. Σε επίπεδο ΕΕ, στόχος του μέτρου του δεύτερου πυλώνα που αφορά την εγκατάσταση νέων γεωργών είναι να διευκολύνει την είσοδο επαρκώς καταρτισμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και, ειδικότερα, την ανανέωση των γενεών, καθώς και να συμβάλει στον γενικό στόχο της ΚΓΠ για βιώσιμη παραγωγή τροφίμων, ενισχύοντας τη βιωσιμότητα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (βλέπε **πίνακα 1**). Πέραν του στόχου που τίθεται σε επίπεδο ΕΕ, τα κράτη μέλη προσδιόρισαν στα ΠΑΑ τους της περιόδου 2007-2013 περισσότερο συγκεκριμένους στόχους για το μέτρο αυτό, όπως την προώθηση της απασχόλησης, τη συγκράτηση του πληθυσμού στις αγροτικές περιοχές, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, την αύξηση της κερδοφορίας τους, τη χρήση νέων τεχνολογιών, καθώς και τη βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου.

30. Διαπιστώσαμε ότι, στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη, οι στόχοι του μέτρου του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών ήταν εν μέρει SMART, στον βαθμό που:

- α) ήταν ευλόγως **συγκεκριμένοι**, δεδομένου ότι ο στόχος ήταν η στήριξη επαρκώς καταρτισμένων νέων γεωργών και οι στόχοι συνοδεύονταν συχνά από περιγραφή των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων («π.χ. επίτευξη προστιθέμενης αξίας μέσω της διαφοροποίησης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας» ή «αύξηση της κερδοφορίας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων»),
- β) ήταν εν μέρει **μετρήσιμοι**, δεδομένου ότι υπήρχε δείκτης για την τιμή-στόχο όσον αφορά τις εκροές (απόλυτος αριθμός νέων γεωργών που θα υποστηριχθούν και, με σχετικούς όρους, ποσοστό του συνολικού αριθμού των εκμεταλλεύσεων σε μια περιοχή), ωστόσο δεν υπήρχε προσδιορίσιμη ποσοτικώς τιμή-στόχος όσον αφορά τα αναμενόμενα αποτελέσματα, όπως το ποσοστό ανανέωσης των γενεών που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων (βλέπε σημείο 71),

- γ) ήταν εν μέρει **εφικτοί**, δεδομένου ότι ήταν εφικτοί ως προς το σκέλος των εκροών (αριθμός των νέων γεωργών που θα λάβουν στήριξη), χωρίς όμως να είναι γνωστό αν ήταν εφικτοί ως προς τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο στην ανανέωση των γενεών,
- δ) ήταν εν μέρει **ουσιαστικοί**, στο μέτρο που ήταν συναφείς με τη γενική ανάγκη υποστήριξης της ανανέωσης των γενεών, χωρίς όμως να γίνεται συχνά γνωστός ο βαθμός στον οποίον ήταν συναφείς με τις ανάγκες πρόσβασης σε γη, κεφάλαια, γνώση, εισόδημα ή υπηρεσίες (βλέπε σημεία 19 και 23),
- ε) ήταν εν μέρει **χρονικά προσδιορισμένοι**, επειδή δεν ετίθετο κάποια προθεσμία για την προσέγγιση, παραδείγματος χάριν, συγκεκριμένου ποσοστού νέων / μεγαλύτερης ηλικίας γεωργών.

Περιορισμένος ο συντονισμός μεταξύ των μέτρων στήριξης, μολονότι εντοπίστηκαν ορισμένες ορθές πρακτικές

Περιορισμένος ο συντονισμός μεταξύ των ενωσιακών και των εθνικών μέτρων για τη στήριξη των νέων γεωργών

31. Στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη διαπιστώσαμε περιορισμένο συντονισμό μεταξύ των ενωσιακών και των εθνικών μέτρων στήριξης. Συγκεκριμένα:

- Στη Γαλλία υπάρχει ευρύ φάσμα εθνικών ενισχύσεων υπέρ των νέων γεωργών, όπως φορολογικές ελαφρύνσεις, απαλλαγές από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, κατά προτεραιότητα πρόσβαση στην αγορά γεωργικής γης και ενίσχυση για μαθήματα κατάρτισης. Υπάρχουν κέντρα πληροφόρησης για την ενημέρωση των πιθανών δικαιούχων σχετικά με τις διάφορες ενισχύσεις. Επίσης, ενώ υπάρχουν συντονιστικοί φορείς που διασφαλίζουν τη συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων ενισχύσεων, δεν υπάρχουν συγκεκριμένοι μηχανισμοί για τον συντονισμό μεταξύ των ενωσιακών και εθνικών μέτρων.
- Στην Ιταλία υπάρχει σε κάποιο βαθμό συντονισμός όσον αφορά την έκταση της παρέμβασης, με το εθνικό μέτρο να παρέχει επιδότηση επιτοκίου στους νέους γεωργούς για την αγορά γης (ζήτημα που αντιμετωπίζουν μόνον εν μέρει τα ενωσιακά μέτρα) και παράλληλα μηχανισμούς για την αποφυγή συσσώρευσης της συγκεκριμένης

ενίσχυσης με το ενωσιακό μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα. Προβλέπονται επίσης φορολογικές ελαφρύνσεις χωρίς όμως να υπάρχουν μηχανισμοί συντονισμού αυτών με τα ενωσιακά μέτρα.

- Στην Πολωνία χορηγούνται δάνεια με ευνοϊκούς όρους χωρίς να προβλέπονται μηχανισμοί συντονισμού με τα ενωσιακά μέτρα.
- Στην Ισπανία χορηγούνται δάνεια με ευνοϊκούς όρους και φορολογικές ελαφρύνσεις με άμεσο αντίκτυπο στο εισόδημα των νέων γεωργών, όπως η ενίσχυση του πρώτου πυλώνα στους νέους γεωργούς. Ωστόσο, δεν υφίσταται μηχανισμός συντονισμού των εν λόγω ενισχύσεων, οι οποίες είναι δυνατό να συσσωρεύονται.

32. Σε κανένα από τα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη δεν διαθέτουν οι αρχές συνολική εικόνα των διαφόρων ενωσιακών και εθνικών ενισχύσεων που παρέχονται στους δικαιούχους. Είναι έτσι υπαρκτός ο κίνδυνος ορισμένοι νέοι γεωργοί να λαμβάνουν υπερβολική στήριξη συγκριτικά με τις πραγματικές ανάγκες τους (π.χ. να επωφελούνται από την ενωσιακή ενίσχυση του πρώτου πυλώνα για τους νέους γεωργούς, από τα μέτρα εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα, από επενδύσεις, διαφοροποίηση, κατάρτιση και από τις διάφορες εθνικές ενισχύσεις), ενώ άλλοι γεωργοί να λαμβάνουν ελλιπή στήριξη.

Δεν υφίσταται συντονισμός μεταξύ της ενίσχυσης που χορηγούνταν σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα και του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα

33. Μολονότι η Επιτροπή ανέφερε ότι η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ το 2013 αποσκοπούσε στην ενίσχυση των δεσμών μεταξύ των δύο πυλώνων, προσφέροντας κατ' αυτόν τον τρόπο μια συνολικότερη και περισσότερο ολοκληρωμένη προσέγγιση²⁶, αυτό που διαπιστώσαμε στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη είναι ότι δεν υπήρχε συντονισμός μεταξύ των εθνικών αρχών που διαχειρίζονται την ενίσχυση για νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα και εκείνων που διαχειρίζονται το μέτρο εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα. Η διαχείριση των δύο μέτρων ασκείται από διαφορετικές αρχές, βάσει διαφορετικών κανόνων (βλέπε πίνακα 1). Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι κάποιος γεωργός

²⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Agricultural Policy Perspective Brief αριθ. 5 «Overview of CAP Reform 2014-2020», Δεκέμβριος 2013.

έχει λάβει ενίσχυση στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα δεν επηρεάζει επ' ουδενί τη δυνατότητά του να επωφεληθεί της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα.

Υπαρξη θετικής συνεργίας στον δεύτερο πυλώνα μεταξύ του μέτρου εγκατάστασης και του μέτρου για τις επενδύσεις

34. Στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη διαπιστώσαμε διαφορετικά επίπεδα συντονισμού μεταξύ του μέτρου εγκατάστασης και του μέτρου περί επενδύσεων του δεύτερου πυλώνα, τα οποία απέδωσαν κάποια συνεργιστικά αποτελέσματα.

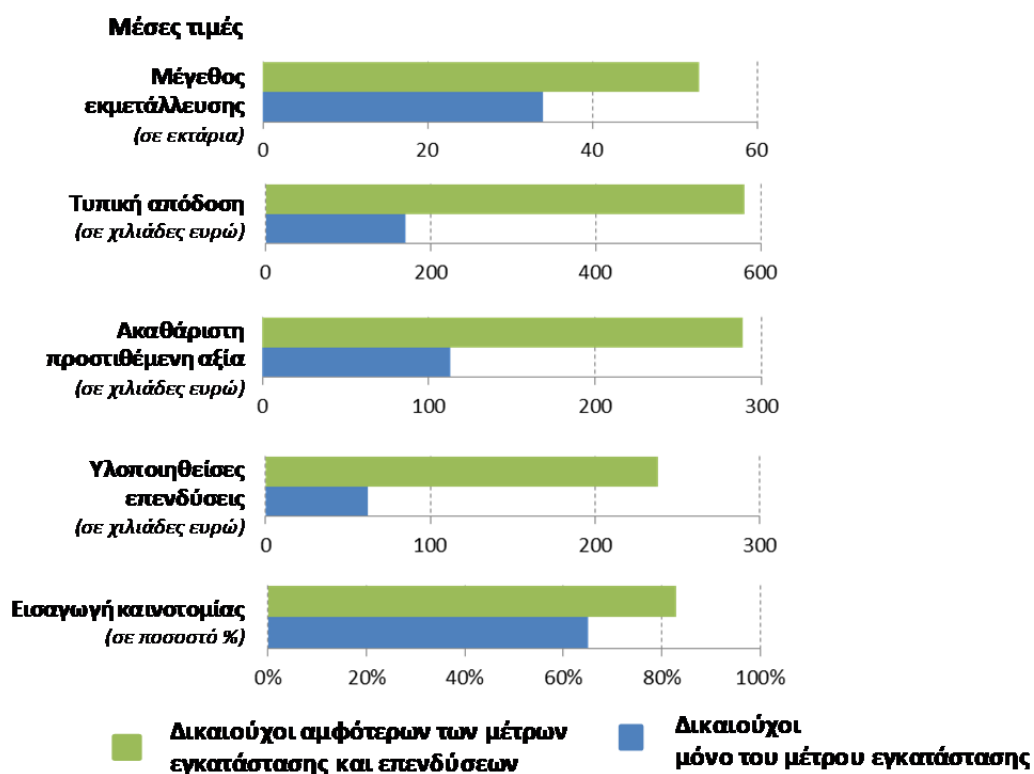
35. Στην Ιταλία, όπου η βοήθεια προς τους νέους γεωργούς παρασχέθηκε υπό τη μορφή δέσμης ενίσχυσης, σύμφωνα με τις συστάσεις του εθνικού στρατηγικού σχεδίου (βλέπε πλαίσιο 1), ο συνδυασμός των μέτρων εγκατάστασης και επενδύσεων αποδείχθηκε επιτυχής.

Πλαίσιο 1 – Παράδειγμα θετικής συνεργίας μέτρων εγκατάστασης και επενδύσεων

Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)

Οι νέοι γεωργοί που υπέβαλαν αίτηση για το μέτρο εγκατάστασης ενθαρρύνθηκαν να υποβάλουν ταυτόχρονα αίτηση και για το μέτρο που αφορά τις επενδύσεις, επειδή στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης θα λάμβαναν υψηλότερα ποσά ενίσχυσης (την περίοδο 2007-2013) και θα τους απονέμονταν περισσότεροι βαθμοί, γεγονός που αύξανε την πιθανότητα επιλογής τους (την περίοδο 2014-2020). Επομένως, το ήμισυ των αιτούντων για το μέτρο εγκατάστασης έλαβε επίσης ενίσχυση στο πλαίσιο του μέτρου για τις επενδύσεις. Κατά μέσο όρο, οι συγκεκριμένοι αιτούντες εγκαταστάθηκαν σε μεγαλύτερες, περισσότερο παραγωγικές και περισσότερο κερδοφόρες εκμεταλλεύσεις, ενώ πραγματοποίησαν περισσότερες επενδύσεις και καινοτομίες από τους υπόλοιπους²⁷.

²⁷ Πηγή: Εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013 που αφορά την περιφέρεια Αιμιλία-Ρωμανία, βλέπε επίσης σημείο 75.



Πηγή: Στοιχεία που επεξεργάστηκε το ΕΕΣ, βασιζόμενο στην έκθεση της εκ των υστέρων αξιολόγησης του ΠΑΑ της Ιταλίας (Αιμιλία-Ρωμανία) για την περίοδο 2007-2013.

Η οικονομική αποδοτικότητα της ενίσχυσης που χορηγείται στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης διπλασιάζεται όταν αυτή χορηγείται από κοινού με το μέτρο για τις επενδύσεις. Στην πραγματικότητα, η απόδοση της δημόσιας ενίσχυσης (υπολογιζόμενη ως η αύξηση της ετήσιας ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας των εκμεταλλεύσεων πέραν του ποσού της ενίσχυσης²⁸) για τους δικαιούχους αμφότερων των μέτρων είναι διπλάσια από εκείνη των δικαιούχων μόνο του μέτρου εγκατάστασης.

36. Επίσης, στην Ισπανία (Ανδαλουσία) διοργανώθηκαν την περίοδο 2007-2013 κοινές προσκλήσεις για τα μέτρα εγκατάστασης και επενδύσεων, με αποτέλεσμα οι νέοι γεωργοί να έχουν τη δυνατότητα να λάβουν στήριξη στο πλαίσιο αμφότερων των μέτρων. Εντούτοις, την περίοδο 2014-2020 εγκαταλείφθηκε η προσέγγιση της δέσμης ενισχύσεων και διοργανώθηκαν χωριστές προσκλήσεις για τα δύο μέτρα, οι οποίες αξιολογήθηκαν σε διαφορετικούς χρόνους, βάσει διαφορετικών κριτηρίων επιλογής.

²⁸ Όσον αφορά τους δικαιούχους αμφότερων των μέτρων, ελήφθη υπόψη μόνο το μερίδιο της αύξησης της ετήσιας ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας που αφορά την ενίσχυση στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης.

37. Στη Γαλλία και την Πολωνία, τα μέτρα εγκατάστασης και επενδύσεων λειτούργησαν χωριστά· ωστόσο, οι νέοι γεωργοί που υπέβαλαν αίτηση για το μέτρο επενδύσεων επωφελήθηκαν από επιπλέον ενίσχυση 10 % για τη συγχρηματοδότηση των επενδύσεων, ενώ στη Γαλλία έλαβαν επίσης πρόσθετους βαθμούς στο σύστημα επιλογής έργων.

Μέρος II – Στόχευση των μέτρων

38. Τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν μεθόδους επιλογής που δίδουν προτεραιότητα στις παρεμβάσεις με τη μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα, με τους εξής ενδεικτικούς τρόπους:

- στοχεύοντας τη βοήθεια στους περισσότερο καταρτισμένους νέους γεωργούς και τις μειονεκτικές περιοχές (π.χ. περιοχές που αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη ανεπάρκεια στην ανανέωση των γενεών),
- εφαρμόζοντας διαδικασίες επιλογής (π.χ. ανταγωνιστικές προσκλήσεις για την υποβολή προτάσεων, με σαφή και συναφή κριτήρια επιλογής) και εργαλεία (π.χ. επιχειρηματικά σχέδια) που δίδουν προτεραιότητα σε δικαιούχους που είναι πιθανό να αυξήσουν τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεών τους χάρη στην ενίσχυση,
- παρέχοντας ποσό ενίσχυσης που συνδέεται με τη βελτίωση της βιωσιμότητάς τους,
- παρέχοντας την ενίσχυση εν ευθέτω χρόνω, όταν ακριβώς κρίνεται αναγκαία για τη διευκόλυνση της αρχικής εγκατάστασης των νέων γεωργών και των διαρθρωτικών προσαρμογών των εκμεταλλεύσεών τους.

Ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα: υπερβολικά τυποποιημένη ενίσχυση

Το νομικό πλαίσιο του πρώτου πυλώνα περιορίζει τις δυνατότητες στόχευσης ...

39. Η ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα χορηγείται ετησίως και για μέγιστη περίοδο πέντε ετών σε όλους τους αιτούντες ηλικίας έως και 40 ετών κατά το έτος της πρώτης αίτησής τους, οι οποίοι εγκαθίστανται για πρώτη φορά σε μια γεωργική εκμετάλλευση ως επικεφαλής αυτής ή έχουν ήδη εγκατασταθεί κατά τη

διάρκεια των πέντε ετών που προηγούνται της πρώτης υποβολής αίτησης για το καθεστώς ενίσχυσης.

40. Στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα οι νέοι γεωργοί λαμβάνουν όντως πρόσθετο εισόδημα. Εντούτοις, το νομικό πλαίσιο του πρώτου πυλώνα δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να στοχεύσουν τη στήριξη επαρκώς σε εκείνους τους νέους γεωργούς που είναι περισσότερο πιθανό να χρειάζονται τη συμπληρωματική ενίσχυση για τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεών τους. Στην πραγματικότητα, τα κράτη μέλη μπορούν μόνο:

- α) να καθορίσουν το ποσοστό του εθνικού ανώτατου ορίου που θα χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση ενισχύσεων στους νέους γεωργούς²⁹ (έως το 2 % του προϋπολογισμού για τις άμεσες ενισχύσεις),
- β) να επιλέξουν μεταξύ τριών μεθόδων υπολογισμού³⁰ (τα περισσότερα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων της Γαλλίας και της Πολωνίας, υπολόγισαν την ενίσχυση στο 25 % της εθνικής μέσης άμεσης ενίσχυσης ανά εκτάριο),
- γ) να θέσουν όριο (μεταξύ 25 και 90 εκταρίων) στον αριθμό των εκταρίων βάσει των οποίων υπολογίζεται η συγκεκριμένη ενίσχυση (τα περισσότερα κράτη μέλη έθεσαν το όριο στα 90 εκτάρια),
- δ) να απαιτούν τη συνδρομή πρόσθετων προσόντων ή/και κατάρτισης (10 κράτη μέλη και μία περιφέρεια επέβαλαν τις συγκεκριμένες απαιτήσεις³¹),
- ε) να επιλέξουν αν θα κάνουν δεκτές περιπτώσεις στις οποίες ο έλεγχος νομικών προσώπων που υποβάλλουν αίτηση για την ενίσχυση ασκείται από κοινού από νέους

²⁹ Κατά μέσο όρο, τα κράτη μέλη αφιέρωσαν στη συγκεκριμένη συμπληρωματική ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς το 1,33 % του προϋπολογισμού τους για τις άμεσες ενισχύσεις του έτους 2015. Τα στοιχεία αυτά αφορούν εκτιμώμενες χρηματοδοτικές ανάγκες και όχι πραγματικές δαπάνες.

³⁰ Άρθρο 50, παράγραφοι 6 έως 8, του κανονισμού αριθ. 1307/2013. Εναλλακτικά, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν την καταβολή ετήσιας κατ' αποκοπή ενίσχυσης ανεξαρτήτως του μεγέθους της εκμετάλλευσης (μόνο το Λουξεμβούργο επέλεξε αυτή τη δυνατότητα), όπως προβλέπεται στο άρθρο 50, παράγραφος 10, του κανονισμού 1307/2013.

³¹ Βέλγιο, Βουλγαρία, Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Λουξεμβούργο, Αυστρία, Πορτογαλία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο (Βόρειος Ιρλανδία).

και μεγαλύτερους σε ηλικία γεωργούς ή αν θα περιορίζουν την πρόσβαση στα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται αποκλειστικά από νέους γεωργούς³².

41. Επιπλέον, η εφαρμογή της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς είναι υποχρεωτική για όλα τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που επέλεξαν να μην εφαρμόσουν το μέτρο εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα (βλέπε σημείο 16). Στον **πίνακα 2** παρουσιάζεται επισκόπηση των επιλογών που προέκριναν τα ελεγχθέντα κράτη μέλη όσον αφορά την εφαρμογή της ενίσχυσης προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, ενώ στο **παράρτημα V** μια επισκόπηση για το σύνολο της ΕΕ των 28.

Πίνακας 2 - Επιλογές των ελεγχθέντων κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα

	Γαλλία	Ιταλία	Πολωνία	Ισπανία
% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου	1 %	1 %	1 %	2 %
Μέθοδος υπολογισμού:	25 % της εθνικής μέσης ενίσχυσης ανά εκτάριο	Μέση αξία των δικαιωμάτων που κατέχει ένας γεωργός	25 % της εθνικής μέσης ενίσχυσης ανά εκτάριο	Μέση αξία των δικαιωμάτων που κατέχει ένας γεωργός
Μέγιστο όριο των εκταρίων βάσει των οποίων υπολογίζεται η ενίσχυση	34 εκτάρια	90 εκτάρια	50 εκτάρια	90 εκτάρια
Πρόσθετες απαιτήσεις για προσόντα ή/και κατάρτιση	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι
Επιτρέπεται ο από κοινού έλεγχος των νομικών προσώπων από νέους και μεγαλύτερους σε ηλικία γεωργούς	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

³² Η Εσθονία, η Κύπρος, η Λιθουανία και η Φινλανδία επέλεξαν να περιορίσουν την πρόσβαση σε αυτή την ενίσχυση στα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται αποκλειστικά από νέους γεωργούς για την περίοδο 2016-2020 και η Λετονία για την περίοδο 2017-2020.

... με αποτέλεσμα την υπερβολική τυποποίηση της ενίσχυσης

42. Κατά συνέπεια, η εν λόγω ενίσχυση καταβάλλεται χωρίς να συνεκτιμώνται τα εξής στοιχεία:

- α) τα προσόντα ή/και η κατάρτιση των αιτούντων (στα περισσότερα κράτη μέλη³³): νέοι γεωργοί χωρίς καμία γεωργική κατάρτιση λαμβάνουν στήριξη,
- β) ο τύπος των δικαιούχων: οι νέοι γεωργοί που είναι εγκατεστημένοι σε μειονεκτικές περιοχές, οι οποίοι, κατά γενικό κανόνα, αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες προκλήσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα, δεν ευνοούνται σε σύγκριση με εκείνους που είναι εγκατεστημένοι σε άλλες περιοχές,
- γ) η βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων: εκμεταλλεύσεις που είναι ήδη κερδοφόρες και δεν έχουν ανάγκη από τη συγκεκριμένη συμπληρωματική ενίσχυση για τη βιωσιμότητά τους, λαμβάνουν τη στήριξη (βλέπε παραδείγματα στο **πλαίσιο 2**).

Πλαίσιο 2 – Παραδείγματα εκμεταλλεύσεων που δεν εξαρτούν τη βιωσιμότητά τους από τη συμπληρωματική ενίσχυση για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα

Πολωνία

Ένας από τους δικαιούχους που ελέγχθηκαν διέθετε εκμετάλλευση 513 εκταρίων, λάμβανε περίπου 100 000 ευρώ ετησίως σε άμεσες ενισχύσεις της ΕΕ και, τα τρία έτη πριν από την υποβολή αίτησης για τη συμπληρωματική ενίσχυση που αφορά τους νέους γεωργούς, είχε καθαρά κέρδη περίπου 150 000 ευρώ (ποσό που ισοδυναμεί με το 15πλάσιο του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στην Πολωνία). Επομένως, ο εν λόγω δικαιούχος δεν αντιμετώπιζε οικονομικές δυσκολίες και η εκμετάλλευσή του ήταν βιώσιμη ακόμη και πριν λάβει την ενίσχυση για τους νέους γεωργούς (3 000 ευρώ το 2015).

Ισπανία (Ανδαλουσία)

Δύο από τους οκτώ ελεγχθέντες δικαιούχους διέθεταν εκμεταλλεύσεις μεγαλύτερες των 50 εκταρίων, και είχαν γεωργικό εισόδημα ύψους περίπου 400 000 ευρώ και 700 000 ευρώ αντιστοίχως (μεγαλύτερο δηλαδή του δεκαπλάσιου του μέσου ισπανικού εισοδήματος αναφοράς³⁴),

³³ Βλέπε **παράρτημα V** για επισκόπηση.

³⁴ Renta de referencia: Δείκτης των μη γεωργικών ακαθάριστων εισοδημάτων στην Ισπανία. Θεσμοθετήθηκε με τον ισπανικό εθνικό νόμο αριθ. 19/1995. Το 2016, ανερχόταν σε 28 397 ευρώ.

το έτος που προηγήθηκε της υποβολής αίτησης για την ενίσχυση των νέων γεωργών. Οι συγκεκριμένοι δικαιούχοι λειτουργούσαν ήδη βιώσιμες εκμεταλλεύσεις για περισσότερα από τρία έτη πριν ακόμη λάβουν την ενίσχυση για τους νέους γεωργούς (4 200 και 1 200 ευρώ αντίστοιχα το 2015).

Η ενίσχυση καταβλήθηκε και υπέρ εκμεταλλεύσεων στις οποίες ο ρόλος των νέων γεωργών ήταν ήσσονος σημασίας

43. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο έλεγχος σε γεωργική εκμετάλλευση με νομική προσωπικότητα ασκείται από κοινού με άλλους μεγαλύτερης ηλικίας γεωργούς, η ενίσχυση καταβάλλεται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, ανεξαρτήτως του ρόλου των νέων γεωργών στη λήψη αποφάσεων. Όταν, σε μια τέτοια περίπτωση, ένας νέος που δεν ασκεί γεωργική δραστηριότητα ούτε πληροί τις προϋποθέσεις για την απόκτηση της ιδιότητας του ενεργού γεωργού³⁵ κατέχει ακόμη και μικρό μερίδιο της εκμετάλλευσης, μπορεί να την καταστήσει στο σύνολό της επιλέξιμη για τη συγκεκριμένη ενίσχυση (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 3**).

Πλαίσιο 3 – Παράδειγμα εκμετάλλευσης που λαμβάνει την ενίσχυση για τους νέους γεωργούς, παρότι ο ρόλος του νέου στην εκμετάλλευση είναι ήσσονος σημασίας

Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)

Στην περίπτωση των απλών εταιρειών³⁶ αρκεί να είναι νέος ένας τουλάχιστον μέτοχος, ανεξαρτήτως του μεριδίου του, και η εκμετάλλευση καθίσταται στο σύνολό της επιλέξιμη για την καταβολή της ενίσχυσης που προορίζεται για τους νέους γεωργούς. Η εν λόγω ενίσχυση δεν είναι ανάλογη με το μερίδιο που κατέχει ο νέος μέτοχος ούτε με την εξουσία λήψης αποφάσεων αυτού. Επίσης, την απαίτηση περί ενεργού γεωργού πρέπει να πληροί η εταιρεία και όχι ατομικά ο νέος μέτοχος. Επομένως, δεν διενεργούνται έλεγχοι σχετικά με το κατά πόσον η γεωργική δραστηριότητα του νέου μετόχου αποτελεί την κύρια δραστηριότητά του, αν έχει καταχωριστεί ως γεωργός στα μητρώα κοινωνικής ασφάλισης ή αν η γεωργία αποφέρει σημαντικό τμήμα του εισοδήματός του.

³⁵ Όπως ορίζεται στο άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013. Βλέπε ορισμό στο γλωσσάριο.

³⁶ Πρόκειται για το απλούστερο και συνηθέστερο είδος εταιρείας στην ιταλική γεωργία. Ορίζεται στα άρθρα 2251-2290 του ιταλικού αστικού κώδικα.

Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση ενός γεωργού που ελέγξαμε, ο οποίος κατέχει το 16 % των μετοχών μιας απλής εταιρείας, δεν εργαζόταν στην εταιρεία ούτε ασκούσε κάποια γεωργική δραστηριότητα και, ως άτομο, δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί ενεργός γεωργός. Παρ' όλα αυτά, το 2016 η εταιρεία έλαβε για τα 90 επιλέξιμα εκτάριά της 8 000 ευρώ ως συμπληρωματική ενίσχυση για νέους γεωργούς.

44. Ελλοχεύει ο κίνδυνος η εν λόγω ενίσχυση να καταβάλλεται σε πληθώρα εκμεταλλεύσεων στην ΕΕ, στις οποίες ο νέος δικαιούχος διαδραματίζει ρόλο ήσσονος σημασίας στην εκμετάλλευση και έχει περιορισμένη εξουσία λήψης αποφάσεων και, ατομικά, δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί ενεργός γεωργός, όπως στο προαναφερθέν παράδειγμα. Από τους 279 071 αιτούντες³⁷ για τη συγκεκριμένη ενίσχυση στην ΕΕ το 2015, 61 742 από αυτούς (περίπου το 20 % του συνόλου) ασκούν από κοινού στην εκμετάλλευση. Το ήμισυ σχεδόν από αυτούς (ήτοι 26 925, το 10 % περίπου του συνόλου) ελέγχουν την εκμετάλλευση από κοινού με μεγαλύτερης ηλικίας γεωργούς.

45. Από τα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία διενεργήθηκε ο έλεγχος, ο κίνδυνος είναι μεγαλύτερος στη Γαλλία και την Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία), όπου το 64 % και 42 % των δικαιούχων αντίστοιχα εγκαθίστανται σε εκμεταλλεύσεις με νομική προσωπικότητα. Δεν μπορέσαμε να συγκεντρώσουμε στοιχεία από τα δύο αυτά κράτη μέλη σχετικά με το μέσο μερίδιο που κατέχουν νέοι δικαιούχοι σε αυτά τα νομικά πρόσωπα ή άλλες πληροφορίες που να επιτρέπουν την αξιολόγηση του πραγματικού ρόλου τους (π.χ. αν οι νέοι γεωργοί ασκούν καταλυτικό ρόλο στις αποφάσεις διαχείρισης που αφορούν τις εκμεταλλεύσεις, αν πληρούν, ατομικά, τα χαρακτηριστικά του ενεργού γεωργού ή αν έχουν καταχωριστεί ως γεωργοί στα μητρώα κοινωνικής ασφάλισης).

46. Γενικότερα, υπάρχει ο κίνδυνος η συγκεκριμένη ενίσχυση να χορηγείται σε εκμεταλλεύσεις ανά την ΕΕ στις οποίες ο νέος γεωργός δεν συμμετέχει στην καθημερινή διαχείριση. Πέραν αυτού και δεδομένου ότι η ενίσχυση καταβάλλεται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που καταβάλλονται οι άμεσες ενισχύσεις, δεν διενεργούνται έλεγχοι σχετικά

³⁷ Βάσει αποσπασματικών στοιχείων που παρείχαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο: στα τέλη Φεβρουαρίου 2017 εξακολουθούσαν να απουσιάζουν ή να είναι ελλιπή τα στοιχεία από την Κροατία, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Ρουμανία, τη Μάλτα και το Ηνωμένο Βασίλειο.

με τη νομιμότητα του τίτλου χρήσης γης που δήλωσε ο νέος γεωργός για τη λήψη της συγκεκριμένης ενίσχυσης.

Δεν είναι γνωστό αν το ποσό της ενίσχυσης συναρτάται με τις ανάγκες

47. Στον **πίνακα 3** παρουσιάζεται επισκόπηση των ποσών της ενίσχυσης στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη.

Πίνακας 3 - Συνολική εικόνα των ποσών της ενίσχυσης που χορηγήθηκε στους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη το 2015.

Ποσό της ενίσχυσης (ευρώ)	Γαλλία ¹	Ιταλία	Ισπανία (Ανδαλουσία)	Πολωνία
Μέσος όρος	δεν είναι γνωστό	1 143	2 182	1 040
Ελάχιστο	δεν είναι γνωστό	15	16	25
Μέγιστο	δεν είναι γνωστό	25 887	15 342	3 000

¹ Τον Φεβρουάριο του 2017, οι γαλλικές αρχές δεν ήταν σε θέση να παράσχουν βάση δεδομένων με την κατάσταση των δικαιούχων της συγκεκριμένης ενίσχυσης το 2015, στην οποία να αναφέρονται το ποσό που έλαβαν στο πλαίσιο της συγκεκριμένης ενίσχυσης και το ποσό των άλλων άμεσων ενισχύσεων του πρώτου πυλώνα, η ημερομηνία εγκατάστασης και εφαρμογής, ο αριθμός των εκταρίων και το μερίδιο της εκμετάλλευσης που διατηρούσε ο νέος γεωργός (στην περίπτωση από κοινού ελέγχου της εκμετάλλευσης με νομική προσωπικότητα).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων των κρατών μελών.

48. Σε επίπεδο ΕΕ, το ποσό που καταβλήθηκε κατά μέσο όρο ως ενίσχυση για τους νέους γεωργούς το 2015 ανήλθε στα 1 200 ευρώ ανά εκμετάλλευση. Το συγκεκριμένο ποσό αντιστοιχεί στο 4 % περίπου του μέσου εισοδήματος μιας εκμετάλλευσης (30 000 ευρώ) στην ΕΕ³⁸ και σε ακόμη μικρότερο ποσοστό σε ορισμένα κράτη μέλη. Παραδείγματος χάριν, στην Ιταλία, το μέσο ποσό ενίσχυσης ανερχόταν στα 1 143 ευρώ, το οποίο αντιστοιχεί σε

³⁸ Σύμφωνα με το δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης, η μέση καθαρή προστιθέμενη αξία της εκμετάλλευσης (ΚΠΑΕ) στην ΕΕ των 27 κρατών μελών ήταν το 2012 περίπου 30 000 ευρώ, ενώ η ΚΠΑΕ ανά μονάδα ετήσιας εργασίας ανερχόταν στα 19 000 ευρώ.

ποσοστό μικρότερο του 2 % του μέσου εισοδήματος μιας εκμετάλλευσης ενός νέου γεωργού (64 328 ευρώ)³⁹.

49. Το εν λόγω ποσό δεν συναρτάται με τη βιωσιμότητα ή με άλλα χαρακτηριστικά των εκμεταλλεύσεων (βλέπε σημείο 42) ούτε είναι γνωστό αν είναι ανάλογο των αναγκών των νέων γεωργών, δεδομένου ότι αυτές δεν υπεβλήθησαν σε ενδεδειγμένη εκτίμηση (βλέπε σημεία 19 έως 22). Οι ελεγχθέντες δικαιούχοι ανέφεραν ότι το ποσό αυτό χρησιμοποιείτο κυρίως για την κάλυψη τρεχουσών δαπανών και την αντιστάθμιση απωλειών του εισοδήματός τους, οι οποίες οφείλονταν στις αυξομειώσεις των γεωργικών τιμών, μια κατάσταση που αντιμετωπίζουν όλοι οι γεωργοί και όχι μόνο οι κάτω των 40 ετών. Επομένως, είναι μάλλον απίθανο το ποσό της συγκεκριμένης ενίσχυσης, όπως καταβάλλεται επί του παρόντος, να έχει σημαντικό αντίκτυπο στη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων και στην απόφαση εγκατάστασης των νέων γεωργών.

50. Η Ιταλία και η Ισπανία επέλεξαν να υπολογίσουν το ποσό της ενίσχυσης ως το 25 % της μέσης αξίας των δικαιωμάτων που κατέχει κάθε νέος γεωργός. Η αξία αυτή συνδέεται με την ιστορική αξία των δικαιωμάτων που κατέχει κάθε νέος γεωργός, ο οποίος τα απέκτησε ή τα μίσθωσε από άλλους γεωργούς (π.χ. γονείς ή μεγαλύτερης ηλικίας γεωργούς). Δεδομένου ότι στόχος της εν λόγω ενίσχυσης είναι να διευκολυνθεί η αρχική εγκατάσταση νέων γεωργών, δεν είναι σαφές για ποιον λόγο το ποσό της ενίσχυσης συνδέεται με το ιστορικό των εκμεταλλεύσεων και, κατά συνέπεια, θέτει σε μειονεκτική θέση τους νέους γεωργούς οι οποίοι δεν έχουν κληρονομήσει ούτε κατέχουν υψηλής αξίας δικαιώματα, τα οποία διατηρούσαν στο παρελθόν άλλοι γεωργοί.

Ο χρόνος καταβολής της ενίσχυσης δεν διευκολύνει την αρχική εγκατάσταση νέων γεωργών

51. Σε πολλές περιπτώσεις, η ενίσχυση καταβλήθηκε σε δικαιούχους που βρίσκονταν ήδη εγκατεστημένοι επί αρκετά έτη και οι οποίοι, σε ορισμένες περιπτώσεις (βλέπε παραδείγματα στο **πλαίσιο 2**), είχαν ήδη εξασφαλίσει ένα επαρκές και σταθερό εισόδημα.

³⁹ Istituto Nazionale di Economia Agraria, «I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana», 2013, σ. 45. Το εν λόγω ποσό βασίζεται στην έρευνα που διεξήχθη στο πλαίσιο του δικτύου γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης και ενδεχομένως να μην είναι στατιστικώς αντιπροσωπευτικό του πληθυσμού των ιταλών γεωργών ηλικίας κάτω των 40 ετών.

Αυτό σημαίνει ότι η καταβολή της ενίσχυσης δεν ήταν, κατά γενικό κανόνα, χρονικά συνεπής με τους δεδηλωμένους στόχους της, εφόσον σε πολλές περιπτώσεις η ενίσχυση καταβαλλόταν με υπερβολική καθυστέρηση μη καταφέροντας επομένως να μη διευκολύνει την αρχική εγκατάσταση των νέων γεωργών ούτε να συμβάλει σε τυχόν διαρθρωτική προσαρμογή των εκμεταλλεύσεών τους. Συν τοις άλλοις δεν λειτούργησε ούτε ως κίνητρο, καθώς η πλειονότητα των νέων γεωργών που ελέγχθηκαν είχαν εγκατασταθεί προτού περιέλθει στη γνώση τους η δυνατότητα λήψης της ενίσχυσης.

Με το σύστημα επιλογής έργων του δεύτερου πυλώνα καθίσταται εφικτή η κατάλληλη στόχευση, αν και ορισμένες φορές δεν δόθηκε προτεραιότητα στα καλύτερα έργα

Με τα κριτήρια επιλεξιμότητας και επιλογής κατέστη εφικτή η στόχευση της ενίσχυσης προς τους γεωργούς με τα περισσότερα προσόντα και προς εκείνους που ήταν εγκατεστημένοι σε μειονεκτικές περιοχές ...

52. Και τα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη διοχέτευσαν την ενίσχυση προς τους περισσότερο καταρτισμένους γεωργούς, ζητώντας από αυτούς είτε να διαθέτουν επαρκές επίπεδο γεωργικής εκπαίδευσης είτε να το αποκτήσουν εντός 36 μηνών από την υποβολή της αίτησης. Με την ενίσχυση αυξήθηκαν, κατά γενικό κανόνα, τα επαγγελματικά προσόντα των νέων γεωργών και η ικανότητά τους να υλοποιούν καινοτομίες. Παραδείγματος χάριν, στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) το 31 % των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη είναι πτυχιούχοι του γεωργικού τομέα, ενώ μόλις το 25 % του συνόλου των νέων γεωργών της περιφέρειας είναι πτυχιούχοι του συγκεκριμένου τομέα. Στην Ισπανία (Ανδαλουσία), το 84 % των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη διαθέτουν κάποιου είδους γεωργική κατάρτιση, σε σύγκριση με μόλις το 26 % του συνόλου των νέων γεωργών της περιφέρειας. Επίσης, το 12 % των νέων γεωργών που λαμβάνουν στήριξη εφαρμόζει μεθόδους βιολογικής γεωργίας, σε σύγκριση με μόλις το 4 % του συνόλου των νέων γεωργών της περιφέρειας.

53. Και στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη οι νέοι γεωργοί ενθαρρύνονταν να εγκατασταθούν σε μειονεκτικές περιοχές (π.χ. περιοχές με φυσικούς περιορισμούς ή με υψηλή ανεργία):
- Στη Γαλλία και την Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) αυτό επιτεύχθηκε, με τη χορήγηση σημαντικά υψηλότερου ποσού ενίσχυσης (περίπου 20 000 ευρώ επιπλέον) σε αιτούντες που εγκαταστάθηκαν σε μειονεκτικές περιοχές.
 - Η Ιταλία (Απουλία) ευνόησε επί της ουσίας τους νέους γεωργούς που εγκαθίστανται σε μειονεκτικές περιοχές, αφενός, απονέμοντας μεγαλύτερη βαθμολογία στα σχετικά κριτήρια επιλογής και, αφετέρου, χορηγώντας επιπλέον 5 000 ευρώ στους νέους γεωργούς που εγκαθίστανται σε αυτές τις περιοχές. Κατά συνέπεια, το ποσοστό νέων γεωργών που έλαβε στήριξη στις αγροτικές περιοχές με γενικά προβλήματα ανάπτυξης (12 %) και στις ενδιάμεσες αγροτικές ζώνες (10,6 %) ήταν υψηλότερο από το αντίστοιχο στις αγροτικές περιοχές με εξειδικευμένη εντατική γεωργία (9,9 %) και στα αστικά κέντρα (8 %)⁴⁰.
 - Στην Ισπανία (Ανδαλουσία) αυτό επιτεύχθηκε, αφενός, απονέμοντας μεγαλύτερη βαθμολογία στα σχετικά κριτήρια επιλογής και, αφετέρου, χορηγώντας επιπλέον ποσό (+10 %) στους νέους γεωργούς που εγκαθίστανται σε αυτές τις περιοχές.
 - Στην Πολωνία αυτό επιτεύχθηκε μέσω των κριτηρίων επιλογής, απονέμοντας μεγαλύτερη βαθμολογία, κατά την περίοδο 2007-2013, σε αιτούντες που εγκαθίστανται σε περιοχές με υψηλότερη ανεργία.

⁴⁰ Οι αγροτικές περιοχές με γενικά προβλήματα ανάπτυξης αποτελούν τα πλέον μειονεκτικά εδάφη της περιφέρειας, στα οποία η δυσμενής μορφολογία του εδάφους και η έλλειψη υποδομών περιορίζει τις παραγωγικές δραστηριότητες. Οι εν λόγω περιοχές χαρακτηρίζονται από σημαντικά χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε σύγκριση με άλλες περιοχές.

Φωτογραφία 1 – Εκμετάλλευση που έλαβε στήριξη για την εγκατάσταση σε μειονεκτική περιοχή



Πηγή: ΕΕΣ.

... ενώ, αντιθέτως, τα κριτήρια επιλογής σπανίως μεθόδευαν την ανανέωση των γενεών

54. Μόνο στην Ισπανία (Ανδαλουσία), για την περίοδο 2007-2013, και στην Πολωνία, για την περίοδο 2014-2020, προβλεπόταν κριτήριο επιλογής που να ενθαρρύνει άμεσα την ανανέωση των γενεών: στην Ισπανία (Ανδαλουσία) οι αιτούντες που εγκαθίσταντο σε συνέχεια πρόωρης συνταξιοδότησης λάμβαναν περισσότερους βαθμούς, ενώ στην Πολωνία όσο μεγαλύτερη η διαφορά ηλικίας μεταξύ του αποχωρούντος και του νέου γεωργού τόσο περισσότεροι βαθμοί χορηγούνταν στο έργο. Εντούτοις, στην πράξη, τα κριτήρια αυτά δεν είχαν σχεδόν ποτέ αποφασιστικό αντίκτυπο όσον αφορά τη στόχευση της ενίσχυσης, κυρίως επειδή τα ελάχιστα κατώτατα όρια της βαθμολογίας ήταν υπερβολικά χαμηλά ή ανύπαρκτα (βλέπε σημείο 55).

Εξαιτίας αδυναμιών στα συστήματα επιλογής δεν δινόταν συχνά προτεραιότητα στα καλύτερα έργα

55. Τα συστήματα επιλογής πρέπει να καθιστούν εφικτή τη συγκριτική αξιολόγηση και την κατάταξη των προτάσεων έργων, ώστε να δίδεται προτεραιότητα στα πλέον αποδοτικά από οικονομική άποψη. Εντούτοις, τα κριτήρια επιλογής δεν κατάφερναν συχνά να επηρεάσουν τη στόχευση της ενίσχυσης προς τα καλύτερα έργα, είτε επειδή θεσπίστηκαν καθυστερημένα την περίοδο 2007-2013 είτε επειδή δεν εφαρμόστηκαν σχεδόν ποτέ για τον αποκλεισμό χαμηλής ποιότητας έργων. Αυτό οφειλόταν κυρίως, αφενός, στο ότι τα ελάχιστα κατώτατα όρια που αφορούσαν τη βαθμολογία των προς επιλογή έργων ήταν υπερβολικά χαμηλά ή και ανύπαρκτα και, αφετέρου, στο ότι η κατανομή του επταετούς προϋπολογισμού για το μέτρο δεν ήταν ισορροπη.

56. Παραδείγματος χάριν, στην Ιταλία (Απουλία), εξαντλήθηκε όλος ο προϋπολογισμός της περιόδου 2007-2013 για το μέτρο, καθώς χρηματοδοτήθηκε το σύνολο σχεδόν των αιτήσεων που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της πρόσκλησης για την υποβολή προτάσεων που διοργανώθηκε το 2009. Το κατώτατο όριο ήταν τόσο χαμηλό ώστε απορρίφθηκαν μόνο οκτώ από τα 2 424 έργα. Επομένως, όσοι νέοι γεωργοί σκόπευαν να δρομολογήσουν την εγκατάστασή τους τα επόμενα πέντε έτη με ενδεχομένως καλύτερα έργα δεν μπορούσαν να λάβουν χρηματοδότηση.

57. Ομοίως, στην Ισπανία (Ανδαλουσία), το σύνολο του προϋπολογισμού της περιόδου 2014-2020 για το μέτρο χρησιμοποιήθηκε στις δύο πρώτες προσκλήσεις για την υποβολή προτάσεων (2015 και 2016), ενώ η ελάχιστη απαιτούμενη βαθμολογία ήταν μόλις ένας βαθμός στους 20. Αυτό σημαίνει ότι για το υπόλοιπο της περιόδου προγραμματισμού, νέοι γεωργοί με ενδεχομένως καλύτερα έργα δεν θα έχουν δυνατότητα χρηματοδότησης, εκτός και εάν αυξηθεί ο προϋπολογισμός για το μέτρο.

58. Στην Πολωνία, η διαχειριστική αρχή εφάρμοσε σύστημα «εξυπηρέτησης κατά σειρά προτεραιότητας» χωρίς κριτήρια επιλογής έως το 2011, οπότε και εξαντλήθηκε ο προϋπολογισμός. Μέχρι το 2014, όταν αυξήθηκε ο προϋπολογισμός για το μέτρο και θεσπίστηκαν κριτήρια επιλογής, δεν μπόρεσαν να διοργανωθούν άλλες προσκλήσεις για

την υποβολή προτάσεων, αποκλείοντας κατ' αυτό τον τρόπο τη χρηματοδότηση των νέων γεωργών που είχαν εγκατασταθεί στα ενδιάμεσα τρία έτη.

59. Μόνο στη Γαλλία και την Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) κατανεμήθηκε ο προϋπολογισμός ισομερώς σε όλες τις περιόδους προγραμματισμού, με ικανοποιητικό επίπεδο ελάχιστης απαιτούμενης βαθμολογίας (μολονότι στη Γαλλία ίσχυσε μόνο για την περιφέρεια Νότος-Πυρηναία για την περίοδο 2014-2020). Κατ' αυτό τον τρόπο κατέστη δυνατό να επιλέγεται κάθε χρόνο προς χρηματοδότηση σταθερός αριθμός αιτήσεων ικανοποιητικής ποιότητας.

Ελάχιστες οι αποδείξεις περί βελτιωμένης βιωσιμότητας

60. Το μέτρο του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση των νέων γεωργών αποσκοπεί στην ενίσχυση της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων, ευνοώντας την εγκατάσταση γεωργών με επαρκή προσόντα και την ανανέωση των γενεών (βλέπε σημείο 29). Τα επιχειρηματικά σχέδια είναι, καταρχήν, χρήσιμα εργαλεία για την καθοδήγηση των νέων γεωργών στην ανάπτυξη βιώσιμων εκμεταλλεύσεων. Επίσης, πρέπει να επιτρέπουν στις διαχειριστικές αρχές να αξιολογήσουν, στο στάδιο επιλογής, τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων και, αργότερα, να παρακολουθήσουν και να αξιολογήσουν τα αποτελέσματα.

61. Σε κανένα από τα ελεγχθέντα κράτη μέλη δεν χρησιμοποιήθηκε, κατά τη διαδικασία επιλογής, το εισόδημα της εκμετάλλευσης —όπως είχε αρχικώς εκτιμηθεί (πριν από την υλοποίηση του έργου)— προκειμένου να αξιολογηθεί η δυνατότητά της να χρηματοδοτήσει αφ' εαυτής τις επενδύσεις της. Πέραν αυτού, μπορεί μεν τα επιχειρηματικά σχέδια να είναι χρήσιμα εργαλεία, οι αποδείξεις όμως που εντοπίσαμε περί βελτίωσης της βιωσιμότητας ήταν ελάχιστες (βλέπε πλαίσιο 4).

Πλαίσιο 4 - Ελάχιστες οι αποδείξεις περί βελτίωσης της βιωσιμότητας

Γαλλία

Τα επιχειρηματικά σχέδια χρησιμοποιήθηκαν προκειμένου να αξιολογηθεί η δυνητική βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων και να εξασφαλιστεί η στήριξη μόνο νέων γεωργών που εγκαθίστανται σε εκμεταλλεύσεις που αναμένεται να αποφέρουν εισόδημα —έως το τέλος του έργου (συνήθως το τέταρτο έτος)— τουλάχιστον ίσο αλλά όχι μεγαλύτερο από το τριπλάσιο του κατώτατου μισθού της

Γαλλίας⁴¹. Το συγκεκριμένο κριτήριο συνέβαλε, γενικώς, στη χορήγηση της ενίσχυσης σε εκμεταλλεύσεις που ήταν περισσότερο πιθανό να είναι βιώσιμες και που έχρηζαν δημόσιας ενίσχυσης. Εντούτοις, εξαιτίας σημαντικών καθυστερήσεων στη διενέργεια των ελέγχων μετά το πέρας του έργου, πράγμα που αφορούσε την πλειονότητα των δικαιούχων που άρχισαν την υλοποίηση των έργων τους την περίοδο 2007-2010, δεν υπάρχουν ακόμη αποδεικτικά στοιχεία για τη βιωσιμότητα των έργων. Στην Περιφέρεια Λίγηρα, το ήμισυ σχεδόν των 598 έργων που είχαν ολοκληρωθεί και ελεγχθεί έως τον Νοέμβριο του 2016 δεν κατάφερε να τηρήσει τα επιχειρηματικά σχέδια, ενώ στον Νότο-Πυρηναία μόνο στο 3 % των ελεγχθέντων έργων δεν είχε τηρηθεί το οικείο επιχειρηματικό σχέδιο.

Πολωνία

Στα επιχειρηματικά σχέδια δεν υπήρχε η απαίτηση να τεκμηριώνεται αύξηση της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων αλλά μόνο η διατήρηση του αρχικού επιπέδου των συνήθων εκροών (ή η επίτευξη του ελάχιστου επιπέδου των 4 800 ευρώ στις περιπτώσεις που το αρχικό επίπεδο ήταν χαμηλότερο από αυτό) για την περίοδο 2007-2013 ή η επίτευξη μικρής αύξησης (+10 %) για την περίοδο 2014-2020. Η επιβολή της απαίτησης αυτής αποτελεί μια προσπάθεια παρακίνησης των νέων γεωργών να διατηρήσουν ή να αυξήσουν ελαφρώς το μέγεθος των εκμεταλλεύσεών τους ή/και να επιλέξουν περισσότερο αποδοτικές καλλιέργειες. Βέβαια, δεν σημαίνει ότι αποτελεί κατ' ανάγκη κίνητρο για τους νέους γεωργούς να αυξήσουν το εισόδημά τους και τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων, δεδομένου ότι στις συνήθεις εκροές δεν συνεκτιμώνται οι δαπάνες ούτε, κατά συνέπεια, το εισόδημα. Στο πλαίσιο της απαίτησης υπολογίζεται μόνο το γεωργικό παραγωγικό δυναμικό μιας εκμετάλλευσης, βάσει του μεγέθους και του είδους των καλλιεργειών / ζωικού κεφαλαίου.

Ισπανία

Τα επιχειρηματικά σχέδια χρησιμοποιήθηκαν για τη στήριξη, κατά προτεραιότητα, νέων γεωργών που εγκαθίστανται σε εκμεταλλεύσεις οι οποίες αναμένεται να δημιουργήσουν επαρκή φόρτο εργασίας για μία τουλάχιστον μονάδα ετήσιας εργασίας και εισόδημα ανά μονάδα ετήσιας εργασίας το οποίο να κυμαίνεται μεταξύ 35 % και 120 % του ισπανικού εισοδήματος αναφοράς⁴².

⁴¹ *Salair minimum interprofessionnel de croissance-SMIC* (κατώτατος διεπαγγελματικός μισθός ανάπτυξης), χωρίς τις κοινωνικές εισφορές. Υπολογίζεται από τη γαλλική στατιστική υπηρεσία και ισούται με μικτές μηνιαίες αποδοχές ύψους 1 489 ευρώ (την 1.1.2017), βάσει 151,67 εργάσιμων ωρών μηνιαίως.

⁴² Renta de referencia: Δείκτης των μη γεωργικών ακαθάριστων εισοδημάτων στην Ισπανία. Θεσμοθετήθηκε με τον ισπανικό εθνικό νόμο αριθ. 19/1995. Το 2016, ανερχόταν σε 28 397 ευρώ.

Πάντως, οι εκτιμήσεις του εισοδήματος επηρεάστηκαν από τις εκτιμήσεις κόστους που δήλωσαν οι δικαιούχοι στα επιχειρηματικά σχέδιά τους, των οποίων η αξιοπιστία δεν ελέγχθηκε από τη διαχειριστική αρχή κατά την έγκριση των έργων. Επίσης, στο πλαίσιο των ελέγχων που διενεργήθηκαν με το πέρας του έργου δεν εξετάστηκαν τα πραγματικά στοιχεία όσον αφορά τις δαπάνες, το εισόδημα, τον εξοπλισμό ή τους υπαλλήλους.

Επιπροσθέτως, τα επιχειρηματικά σχέδια δεν ήταν υποχρεωτικό να τεκμηριώνουν την αύξηση της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων ούτε χρησιμοποιούνταν για την εκτίμηση τυχόν ανάγκης δημόσιας στήριξης. Τρεις από τους επτά ελεγχθέντες δικαιούχους χρησιμοποίησαν ουσιαστικά την ενίσχυση για την αγορά πρόσθετης γης ή για την απόκτηση συμμετοχών σε εκμετάλλευση που κατείχαν οι γονείς ή τα αδέρφια τους, χωρίς να αποδείξουν κάποια αύξηση στη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεών τους.

62. Μόνο στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν τη βελτίωση της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη, όπως προκύπτει από την έκθεση της εκ των υστέρων αξιολόγησης (βλέπε πλαίσιο 5).

Το ποσό της ενίσχυσης συνδεόταν με τις ανάγκες και διαφοροποιείτο ούτως ώστε να ενεργοποιήσει συγκεκριμένες δράσεις

63. Στον ακόλουθο πίνακα 4 παρουσιάζεται επισκόπηση των διαφόρων ποσών ενίσχυσης στα ελεγχθέντα κράτη μέλη για τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020.

Πίνακας 4 - Επισκόπηση των ποσών ενίσχυσης στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα στα ελεγχθέντα κράτη μέλη κατά τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020

Περίοδος προγραμματισμού 2007-2013					
Ποσό της ενίσχυσης (ευρώ)	Γαλλία	Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)	Ιταλία (Απουλία)	Ισπανία (Ανδαλουσία)	Πολωνία ¹
Μέσος όρος	15 440	38 077	40 000	53 270	17 000
Ελάχιστο	8 000	15 000	40 000	24 000	12 000
Μέγιστο	58 400	40 000	45 000	70 000	24 000
Ενδεικτικές διαφοροποιήσεις	Το ελάχιστο ποσό αυξήθηκε σε 16 500 ευρώ για την εγκατάσταση σε ορεινές περιοχές	Εφαρμογή βιολογικής γεωργίας, σύναψη δανείου, πραγματοποίηση επενδύσεων που υπερβαίνουν τα 60 000 ευρώ	+5 000 στις μειονεκτικές περιοχές	+ 10 % στις μειονεκτικές περιοχές	Ουδέν

Περίοδος προγραμματισμού 2014-2020					
Ποσό της ενίσχυσης (ευρώ)	Γαλλία	Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)	Ιταλία (Απουλία)	Ισπανία (Ανδαλουσία)	Πολωνία
Μέσος όρος	20 282 στην περιφέρεια Νότος-Πυρηναία 12 747 στην Περιφέρεια Λίγηρα	Δεν είναι ακόμα διαθέσιμος	Δεν είναι ακόμα διαθέσιμος	60 331	24 000
Ελάχιστο	8 000	30 000	40 000	30 000	24 000
Μέγιστο	58 000	50 000	45 000	70 000	24 000
Ενδεικτικές διαφοροποιήσεις	+30 % στην Περιφέρεια Λίγηρα για εγκατάσταση εκτός του οικογενειακού κύκλου	+20 000 στις μειονεκτικές περιοχές	+5 000 στις μειονεκτικές περιοχές	+25 000 εάν οι συνήθεις εκροές υπερβαίνουν τα 50 000 ευρώ	Ουδέν

¹ Από τις 12.12.2014 η ενίσχυση ανέρχεται σε 24 000 ευρώ (100 000 πολωνικά ζλότι), ενώ έως τις 31.12.2011 ανερχόταν σε 12 000 ευρώ (50 000 πολωνικά ζλότι) και από την 1.1.2012 έως τις 12.12.2014 ανερχόταν σε 17 000 ευρώ (75 000 πολωνικά ζλότι).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων των κρατών μελών.

64. Στη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία, την περίοδο 2007-2013, το ποσό της ενίσχυσης συνδεόταν, κατά γενικό κανόνα, με τις συγκεκριμένες ανάγκες και τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των εκμεταλλεύσεων (π.χ. τοποθεσία, συνήθειες εκροές), καθώς και με τις δράσεις που περιλαμβάνονταν στα επιχειρηματικά σχέδια (π.χ. καινοτομίες, δάνεια, επενδύσεις) και διαφοροποιείτο αναλόγως.

65. Οι διαφοροποιήσεις του ποσού της ενίσχυσης αποδείχθηκαν θετικό εργαλείο ενθάρρυνσης των νέων γεωργών να εγκατασταθούν υπό δυσχερέστερες συνθήκες (π.χ. σε ορεινές περιοχές, εκτός του οικογενειακού κύκλου, με τη σύναψη δανειοδοτικής σύμβασης), να εφαρμόσουν συστήματα ποιότητας παραγωγής, όπως η βιολογική γεωργία, οι τεχνολογίες εξοικονόμησης ύδατος/ενέργειας, να αναλάβουν μεγαλύτερες επενδύσεις ή να διαχειρίζονται περισσότερο παραγωγικές εκμεταλλεύσεις. Εντούτοις, όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να μην συναρτήσουν το ποσό της ενίσχυσης από τα στοιχεία των επενδύσεων ή το μέγεθός τους.

Φωτογραφία 2 – Εκμετάλλευση που έλαβε στήριξη για την εγκατάσταση και την καθιέρωση μεθόδων βιολογικής γεωργικής παραγωγής



Πηγή: ΕΕΣ.

66. Η Πολωνία όρισε ένα πάγιο ποσό ενίσχυσης (επί του παρόντος 24 000 ευρώ) για την εγκατάσταση κάθε νέου γεωργού, ανεξαρτήτως των χαρακτηριστικών των εκμεταλλεύσεων και του περιεχομένου των δράσεων και των στόχων που τίθενται στο επιχειρηματικό σχέδιο (π.χ. τοποθεσία, μέγεθος, επενδύσεις κ.λπ.). Η εν λόγω τυποποιημένη προσέγγιση αυξάνει τον κίνδυνο το ποσό της ενίσχυσης να μην είναι ανάλογο με τις ανάγκες και τις προσπάθειες του νέου γεωργού που εγκαθίσταται, καθώς και να μη δίδει κίνητρα για την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων.

Ο χρόνος χορήγησης της ενίσχυσης ήταν, κατά γενικό κανόνα, ο ενδεδειγμένος

67. Στη Γαλλία, την Ιταλία και την Πολωνία, ο χρόνος χορήγησης της ενίσχυσης ήταν, κατά γενικό κανόνα, ο ενδεδειγμένος, καθώς στην πλειονότητα των περιπτώσεων οι νέοι γεωργοί έλαβαν την ενίσχυση εντός ενός έτους από την εγκατάστασή τους, ήτοι όταν η ενίσχυση τούς ήταν αναγκαία για την ανάπτυξη της εκμετάλλευσής τους. Στην πραγματικότητα, η επεξεργασία των αιτήσεων έργου ολοκληρωνόταν συνήθως εντός εύλογου χρονικού διαστήματος (διάστημα μικρότερο των έξι μηνών από την ημερομηνία υποβολής της

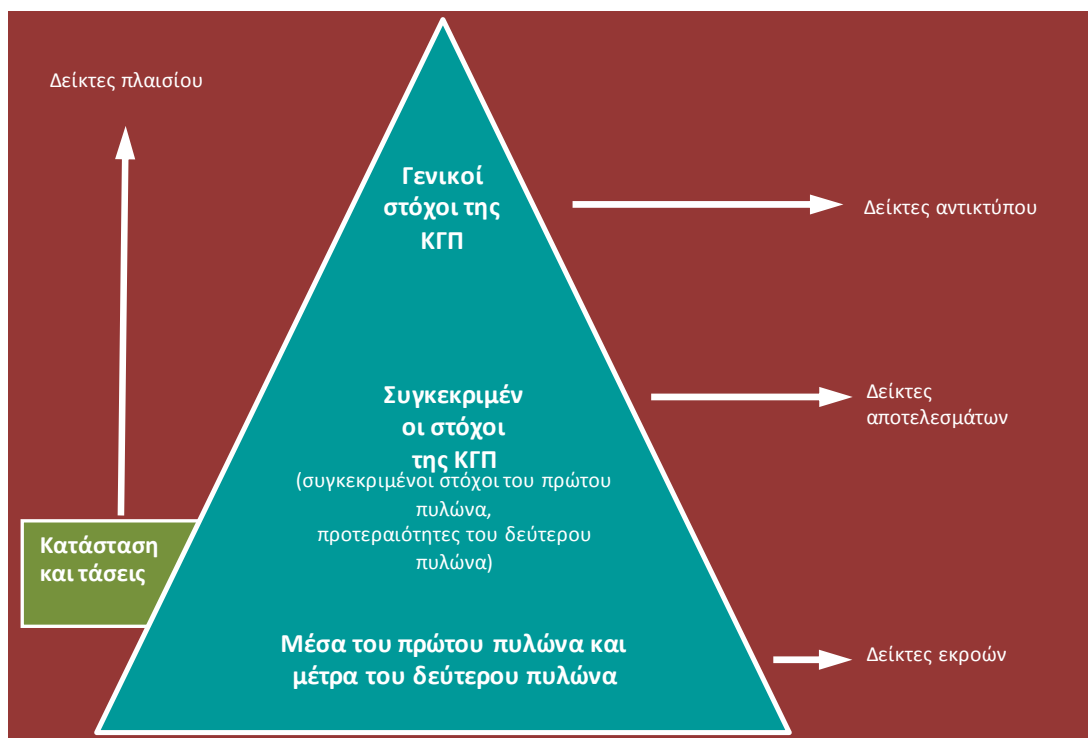
αίτησης). Οι νέοι γεωργοί είχαν ήδη λάβει την ενίσχυση προτού υλοποιήσουν την πλειονότητα των δράσεων που παρουσίαζαν στο επιχειρηματικό σχέδιό τους. Έτσι, η ενίσχυση συνέβαλε στον μετριασμό του προβλήματος της πρόσβασης σε κεφάλαια και, ορισμένες φορές, του δανεισμού από τράπεζες.

68. Στην Ισπανία (Ανδαλουσία) μόνο, η διοικητική διεκπεραίωση ήταν χρονοβόρα κατά την περίοδο 2007-2013 και οι αιτούντες έπρεπε να περιμένουν κατά μέσο όρο 17 μήνες για την έγκριση του έργου (διάστημα πολύ μεγαλύτερο από το όριο του εξαμήνου που είχε θέσει η διαχειριστική αρχή στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων έργων). Κατά συνέπεια, δύο από τους οκτώ ελεγχθέντες δικαιούχους είχαν ήδη πραγματοποιήσει ορισμένες επενδύσεις προτού επιβεβαιωθεί η έγκριση των έργων τους. Πέραν αυτού, η ενίσχυση καταβαλλόταν πάντοτε βάσει αποδείξεων δαπανών, αφού δηλαδή οι δικαιούχοι είχαν πραγματοποιήσει όλες τις επενδύσεις. Επομένως, η ενίσχυση καταβαλλόταν, κατά γενικό κανόνα, με υπερβολική καθυστέρηση, μη συμβάλλοντας επομένως στην κάλυψη των αναγκών των νέων γεωργών ενόψει της εγκατάστασής τους.

Μέρος III – Παρακολούθηση και αξιολόγηση των μέτρων

69. Προκειμένου να συγκεντρωθούν πληροφορίες επιδόσεων σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δαπανών της ΕΕ:

- Η Επιτροπή πρέπει να καθιερώνει ένα κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης (ΚΠΠΑ) για την παροχή δεικτών εκροών, αποτελεσμάτων και αντικτύπου, με το οποίο θα αξιολογούνται η πρόοδος, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της πολιτικής έναντι των στόχων (βλέπε **γράφημα 6**).

Γράφημα 6 - Ιεράρχηση των δεικτών στο ΚΠΠΑ

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τεχνικό εγχειρίδιο σχετικά με το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης της κοινής γεωργικής πολιτικής της περιόδου 2014-2020.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν στην Επιτροπή όλες τις πληροφορίες που εξυπηρετούν την παρακολούθηση και αξιολόγηση των μέτρων, αναπτύσσοντας συναφώς χρήσιμους πρόσθετους δείκτες. Στο μέτρο του δυνατού, οι πληροφορίες αυτές πρέπει να αντλούνται από καθιερωμένες πηγές δεδομένων, όπως το δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης και η Eurostat.
- Οι αξιολογήσεις επιδόσεων πρέπει να διενεργούνται από ανεξάρτητους αναδόχους υπό την ευθύνη της Επιτροπής (για τα μέτρα του πρώτου πυλώνα) και των κρατών μελών (για τα μέτρα του δεύτερου πυλώνα).

Με τους δείκτες του ΚΠΠΑ δεν καθίσταται εφικτή η αξιολόγηση των επιδόσεων των μέτρων όσον αφορά την επίτευξη των στόχων τους

70. Προκειμένου να αποδεικνύουν τις επιδόσεις των μέτρων της ΕΕ για τη στήριξη των νέων γεωργών όσον αφορά την επίτευξη των στόχων τους (βλέπε σημεία 26 έως 30), τα κράτη μέλη πρέπει να συγκεντρώνουν στοιχεία σχετικά με τις εκροές και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται. Στο πλαίσιο του ΚΠΠΑ, τα κράτη μέλη πρέπει να συλλέγουν πληροφορίες

τουλάχιστον για τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που αναφέρονται στη συνέχεια (βλέπε πίνακα 5).

Πίνακας 5 - Επισκόπηση των υποχρεωτικών δεικτών στο πλαίσιο του ΚΠΠΑ για το μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα (μέτρο 112 την περίοδο 2007-2013, μέτρο 6.1 την περίοδο 2014-2020) και της συμπληρωματικής ενίσχυσης του πρώτου πυλώνα για τους νέους γεωργούς (την περίοδο 2014-2020)

Είδος δείκτη	Δεύτερος πυλώνας, περίοδος 2007-2013 (μέτρο 112 για την εγκατάσταση νέων	Δεύτερος πυλώνας, περίοδος 2014-2020 (μέτρο 6.1 για την εγκατάσταση νέων	Πρώτος πυλώνας, περίοδος 2014-2020 (ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς)
Συνολικές δημόσιες δαπάνες (ευρώ)	5 281 543 934	10 440 973 292	2 621 619 765
Εκροές	- Αριθμός νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη - Συνολικός όγκος επενδύσεων	- Αριθμός γεωργικών εκμεταλλεύσεων με επιχειρηματικό σχέδιο ανάπτυξης / επενδύσεις για νέους γεωργούς που λαμβάνουν στήριξη στο πλαίσιο του ΠΑΑ	- Αριθμός νέων γεωργών - Αριθμός εκταρίων
Αποτέλεσμα	- Αύξηση της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας στις εκμεταλλεύσεις που έτυχαν στήριξης	- Ποσοστό γεωργικών εκμεταλλεύσεων με επιχειρηματικό σχέδιο ανάπτυξης/επενδύσεις για νέους γεωργούς που λαμβάνουν στήριξη στο πλαίσιο του ΠΑΑ (από το σύνολο των εκμεταλλεύσεων)	Ουδέν
Αντίκτυπος¹	- Οικονομική ανάπτυξη (καθαρή προστιθέμενη αξία ανά μονάδα ετήσιας εργασίας) - Παραγωγικότητα της εργασίας (προστιθέμενη αξία ανά μονάδα ετήσιας εργασίας)	- Γεωργικό επιχειρηματικό εισόδημα - Γεωργικό εισόδημα συντελεστών παραγωγής - Συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής στον τομέα της γεωργίας - Διακύμανση των τιμών βασικών προϊόντων της ΕΕ	

¹ Σε επίπεδο ΠΑΑ την περίοδο 2007-2013 και όσον αφορά τον στόχο της ΚΓΠ για τη βιώσιμη παραγωγή τροφίμων την περίοδο 2014-2020.

71. Όπως και σε προηγούμενες εκθέσεις του ΕΕΣ⁴³, διαπιστώσαμε ότι οι πληροφορίες για τις επιδόσεις, οι οποίες είχαν συγκεντρωθεί βάσει των δεικτών ΚΠΠΑ δεν εξυπηρετούν την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των μέτρων ως προς την επίτευξη των στόχων τους. Αυτό οφείλεται, κυρίως, στο γεγονός ότι:

- Όσον αφορά την περίοδο 2007-2013, σε όλα τα ελεγχθέντα κράτη μέλη πλην της Ιταλίας (Αιμιλία-Ρωμανία, βλέπε σημείο 35), ο μοναδικός δείκτης αποτελεσμάτων στο πλαίσιο του ΚΠΠΑ (Αύξηση της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη) βασίστηκε σε μη επαληθεύσιμες εκτιμήσεις και όχι σε πραγματικά στοιχεία συγκεντρωμένα από τις εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη.
- Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, δεν υπάρχουν δείκτες αποτελεσμάτων στο πλαίσιο του ΚΠΠΑ που να επιτρέπουν την αξιολόγηση της βελτίωσης της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων, η οποία αποτελεί τον τελικό στόχο που αποσκοπούν να επιτύχουν τα μέτρα αυτά. Ο μόνος δείκτης αποτελεσμάτων που αφορά το μέτρο του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση των νέων γεωργών [Ποσοστό γεωργικών εκμεταλλεύσεων με επιχειρηματικό σχέδιο ανάπτυξης / επενδύσεις για νέους γεωργούς που λαμβάνουν στήριξη στο πλαίσιο του ΠΑΑ (από το σύνολο των εκμεταλλεύσεων)] δεν αποτελεί αυτός καθαυτός δείκτη αποτελεσμάτων αλλά περισσότερο δείκτη εκροών, δεδομένου ότι δεν χρησιμεύει για τη μέτρηση του αποτελέσματος της στήριξης σε σχέση με τους στόχους του (π.χ. βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων, ανανέωση γενεών, δημιουργία θέσεων εργασίας, αύξηση του επιπέδου εκπαίδευσης και καινοτομίας των νέων γεωργών κ.λπ.).
- Συνήθως, δεν συγκεντρώνονται στοιχεία για τα πραγματικά διαρθρωτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη (π.χ. έσοδα, εισόδημα, αριθμός υπαλλήλων). Επίσης, οι εκτιμήσεις όσον αφορά το εισόδημα, οι οποίες προέρχονται από το δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης, δεν είναι

⁴³ Βλέπε ειδικές εκθέσεις αριθ. 8/2012, 1/2013, 6/2013, 12/2013 και 25/2015 (<http://eca.europa.eu>).

αντιπροσωπευτικές των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη ή του πληθυσμού των νέων γεωργών⁴⁴. Επομένως, για κανένα από τα ελεγχθέντα κράτη μέλη πλην της Ιταλίας (Αιμιλία-Ρωμανία, βλέπε σημείο 75) δεν είναι γνωστό κατά πόσον οι εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη απασχολούν στην πραγματικότητα περισσότερα άτομα, καθίστανται μεγαλύτερες, περισσότερο παραγωγικές και περισσότερο βιώσιμες, καθώς και κατά πόσον αποφέρουν μεγαλύτερο εισόδημα από τις εκμεταλλεύσεις που δεν έλαβαν στήριξη. Δεν είναι επίσης γνωστό κατά πόσον οι εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα και για το μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα έχουν στην πραγματικότητα καλύτερες επιδόσεις από την άποψη αυτή σε σύγκριση με τις εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη μόνο για το ένα μέτρο.

... υπάρχουν όμως κράτη μέλη που ανέπτυξαν χρήσιμους δείκτες

72. Πέραν των υποχρεωτικών δεικτών στο πλαίσιο του ΚΠΠΑ, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίσουν πρόσθετους συγκεκριμένους δείκτες. Στον πίνακα 6 παρέχεται επισκόπηση των πρόσθετων προαιρετικών δεικτών που όρισαν μερικά από τα ελεγχθέντα κράτη μέλη όσον αφορά το μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα.

⁴⁴ Το δείγμα του ΔΓΛΠ δημιουργήθηκε με σκοπό την εξέταση των εισοδημάτων και των εμπορικών δραστηριοτήτων των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Μπορεί να παρέχει σημαντικές και χρήσιμες πληροφορίες για τις επιχειρηματικές επιδόσεις των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ανά γεωργικό τομέα και τάξη μεγέθους. Εντούτοις δεν είχε σχεδιαστεί για να είναι αντιπροσωπευτικό συγκεκριμένων ομάδων, όπως των δικαιούχων της ΚΓΠ ή των νέων γεωργών. Επομένως, δεν είναι διαθέσιμες επαρκείς αντιπροσωπευτικές πληροφορίες σχετικά με το εισόδημα των νέων γεωργών ή με τις επιδράσεις συγκεκριμένων μέτρων στήριξης της ΕΕ, όπως του μέτρου εγκατάστασης νέων γεωργών. Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε επίσης ειδική έκθεση αριθ. 1/2016, σημεία 48 έως 50 (<http://eca.europa.eu>).

Πίνακας 6 - Επισκόπηση των πρόσθετων δεικτών που όρισαν μερικά από τα ελεγχθέντα κράτη μέλη όσον αφορά το μέτρο του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών.

Είδος δείκτη	Μέτρο του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών
Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)	
Αποτέλεσμα	- Αύξηση ή διατήρηση των θέσεων απασχόλησης στις εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη - Αριθμός των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη και εισήγαγαν προαιρετικά συστήματα πιστοποίησης - Αριθμός των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη και ενσωμάτωσαν στις επενδύσεις τους πτυχές για την προστασία του περιβάλλοντος και την καλή μεταχείριση των ζώων
Αντίκτυπος	- Αριθμός θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν
Πολωνία	
Αποτέλεσμα	- Μέση αύξηση του οικονομικού μεγέθους (συνήθεις εκροές) των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη - Μέσο ποσοστό αύξησης του οικονομικού μεγέθους (συνήθεις εκροές) των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη - Μέσο μέγεθος των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη μετά την υλοποίηση του επιχειρηματικού σχεδίου
Αντίκτυπος	- Αριθμός θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν
Ισπανία (Ανδαλουσία)	
Εκροές	- Αριθμός νέων γεωργών που εγκαθίστανται συνεπεία πρόωρης συνταξιοδότησης - Ποσοστό γυναικών μεταξύ των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη για την εγκατάστασή τους
Αποτέλεσμα	- Αριθμός θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν

Πηγή: Στοιχεία που επεξεργάστηκε το ΕΕΣ βάσει των ελεγχθέντων ΠΑΑ.

73. Οι συγκεκριμένοι πρόσθετοι δείκτες που έθεσαν ορισμένα κράτη μέλη καθιστούν εφικτή την αξιολόγηση των μέτρων ως προς συγκεκριμένους στόχους, όπως τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων, την ανανέωση των γεωργών και την καινοτομία. Παραδείγματος χάριν, στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία), χάρη στον δείκτη «Αριθμός των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη και εισήγαγαν προαιρετικά συστήματα πιστοποίησης» γνωρίζουμε ότι 214 (13 %) από τους 1640 δικαιούχους του μέτρου την περίοδο 2007-2013 εισήγαγαν αυτή την καινοτομία στις εκμεταλλεύσεις τους. Στην Ισπανία

(Ανδαλουσία), χάρη σε δύο πρόσθετους δείκτες εκροών, γνωρίζουμε ότι το μέτρο ήταν λιγότερο αποτελεσματικό από το αναμενόμενο ως προς την ενθάρρυνση της ανανέωσης των γεωργών (μόνο 53 από τους νέους γεωργούς που έλαβαν στήριξη εγκαταστάθηκαν συνεπεία πρόωρης συνταξιοδότησης έναντι στόχου για 92), καθώς και στην εγκατάσταση γυναικών (μόλις το 23 % των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη ήταν γυναίκες, έναντι του στόχου του 45 %, και το ποσοστό των γυναικών ηλικίας μικρότερης των 44 ετών στον πληθυσμό των γεωργών της Ανδαλουσίας ανερχόταν σε 32 %).

Μολονότι, από τις αξιολογήσεις δεν αντλούνται γενικά πολύτιμες πληροφορίες για τις επιδόσεις των μέτρων, διαπιστώθηκε μία ορθή πρακτική

74. Στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη, οι ενδιάμεσες και οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 παρείχαν είτε πενιχρές είτε μη αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις του μέτρου 112 που αφορά την εγκατάσταση νέων γεωργών, με εξαίρεση την Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία). Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής:

- Η Γαλλία στα τέλη Φεβρουαρίου 2017⁴⁵ δεν είχε ακόμη υποβάλει την έκθεση της εκ των υστέρων αξιολόγησης του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013, η οποία έπρεπε να υποβληθεί έως τις 31.12.2016.
- Η Ιταλία (Απουλία) ανέφερε στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013 ότι ο μέσος κύκλος εργασιών των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη αυξήθηκε, κατά μέσο όρο κατά 15 500 ευρώ από την εγκατάσταση και ότι το 73 % των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη προσέλαβε νέους υπαλλήλους. Εντούτοις, τα αποτελέσματα αυτά βασίστηκαν σε διαδικτυακή έρευνα στην οποία απάντησαν μόλις 16 δικαιούχοι, ενώ για τις δηλώσεις που αφορούσαν τον κύκλο εργασιών δεν παρουσιάστηκαν αποδεικτικά στοιχεία.
- Η Πολωνία ανέφερε στην ενδιάμεση αξιολόγηση του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013 ότι η μέση προστιθέμενη αξία των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη αυξήθηκε, κατά μέσο όρο, κατά 35 % έως το τέλος του 2009, χωρίς ωστόσο να αναφέρει κάποιο βασικό έτος

⁴⁵ Η Γαλλία διαβίβασε την έκθεση εκ των υστέρων αξιολόγησης στα τέλη Μαρτίου του 2017, μετά το κλείσιμο του εν προκειμένω ελέγχου.

σύγκρισης. Επιπλέον, στην έκθεση αξιολόγησης αναφερόταν ότι η αύξηση αυτή οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην αύξηση του ποσού των επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων και όχι στην αύξηση της αξίας της γεωργικής παραγωγής.

- Η Ισπανία ανέφερε στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013 ότι η μέση προστιθέμενη αξία των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη αυξήθηκε, κατά μέσο όρο, κατά 23,5 % χωρίς, ωστόσο, να διευκρινίζει τη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για τις εκτιμήσεις ή την πηγή των στοιχείων.

75. Μόνο στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία), παρέχει η εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013 αξιόπιστες πληροφορίες για τις επιδόσεις του μέτρου που αφορά την εγκατάσταση νέων γεωργών (βλέπε [πλαίσιο 5](#)).

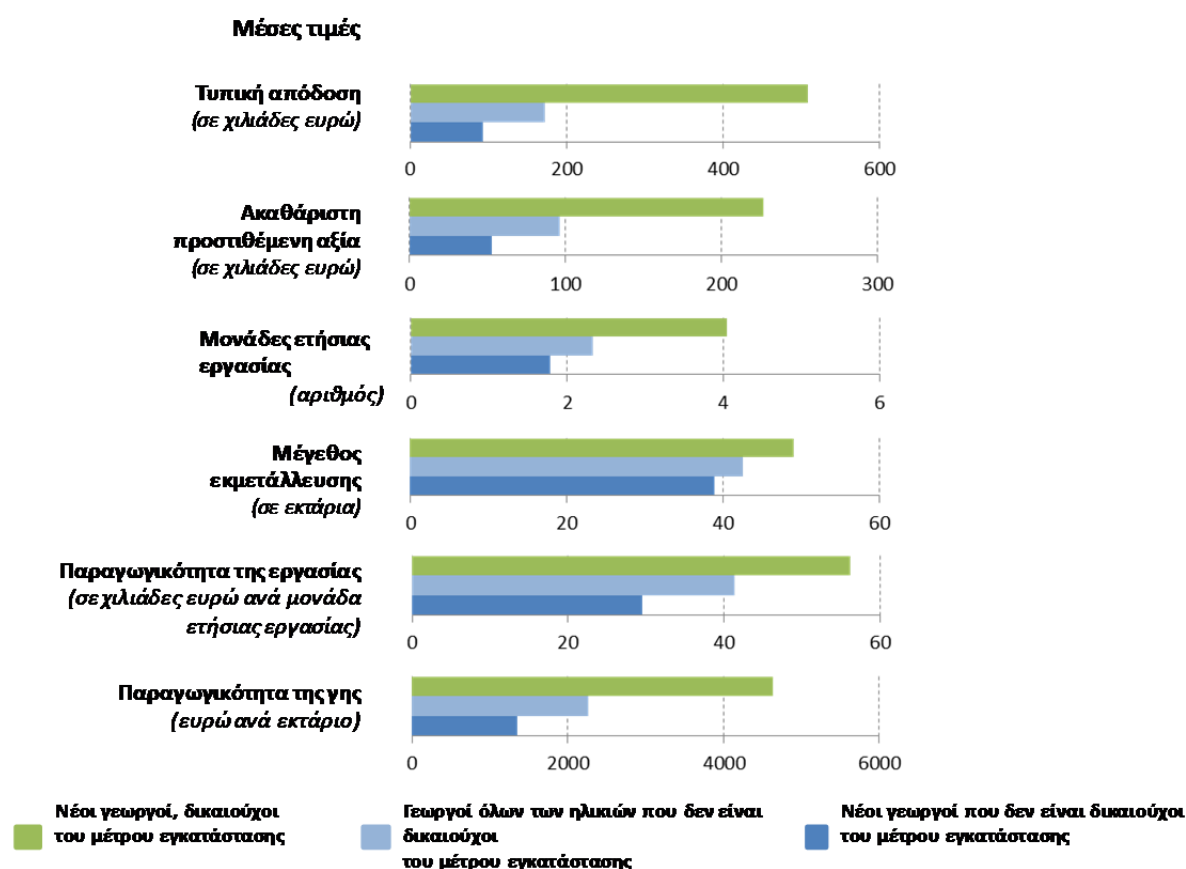
Πλαίσιο 5 – Παράδειγμα έκθεσης εκ των υστέρων αξιολόγησης από την οποία προκύπτει η αποτελεσματικότητα του μέτρου για την εγκατάσταση νέων γεωργών

Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)

Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013 παρατίθεται μια ανάλυση αντίθετης περίπτωσης, στο πλαίσιο της οποίας συγκρίνεται δείγμα 56 νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη στο πλαίσιο του μέτρου 112 με δύο δείγματα αντίθετης περίπτωσης:

- δείγμα 122 γεωργών όλων των ηλικιών, οι οποίοι δεν έλαβαν στήριξη στο πλαίσιο του μέτρου,
- δείγμα 22 νέων γεωργών, οι οποίοι δεν έλαβαν στήριξη στο πλαίσιο του μέτρου.

Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης ανάλυσης καταδεικνύεται ότι οι νέοι γεωργοί που έλαβαν στήριξη από το μέτρο 112 είχαν σε κάθε περίπτωση καλύτερες επιδόσεις από τα άλλα δύο δείγματα αντίθετης περίπτωσης, όσον αφορά τις συνήθειες εκροές, την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία, τον αριθμό των μονάδων ετήσιας εργασίας, το μέγεθος των εκμεταλλεύσεων, την παραγωγικότητα της εργασίας και την παραγωγικότητα της γης.



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από την έκθεση της εκ των υστέρων αξιολόγησης του ΠΑΑ της Ιταλίας (Αιμιλία-Ρωμανία) για την περίοδο 2007-2013.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση καταδεικνύει επίσης τα θετικά αποτελέσματα που απέφερε το μέτρο από την άποψη της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη. Στην πραγματικότητα, το 94,6 % των 624 δικαιούχων που εγκαταστάθηκαν τα έτη 2008-2009 εξακολουθούσαν να είναι ενεργοί γεωργοί έξι χρόνια αργότερα (συγκριτικά με το 94,3 % των γεωργών όλων των ηλικιών που εγκαταστάθηκαν την περίοδο 2007-2013 στην Αιμιλία-Ρωμανία). Μεταξύ των νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη, τα ποσοστά εγκατάλειψης ήταν σημαντικά χαμηλότερα για τις εκμεταλλεύσεις που ήταν μεγαλύτερες των 16 εκταρίων έναντι εκείνων με μικρότερη έκταση (4,6 % έναντι 9,5 %), όπως και για τους δικαιούχους που εγκαταστάθηκαν σε εκμετάλλευση με νομική προσωπικότητα έναντι όσων εγκαταστάθηκαν σε ατομικές εκμεταλλεύσεις (3,7 % έναντι 6,5 %).

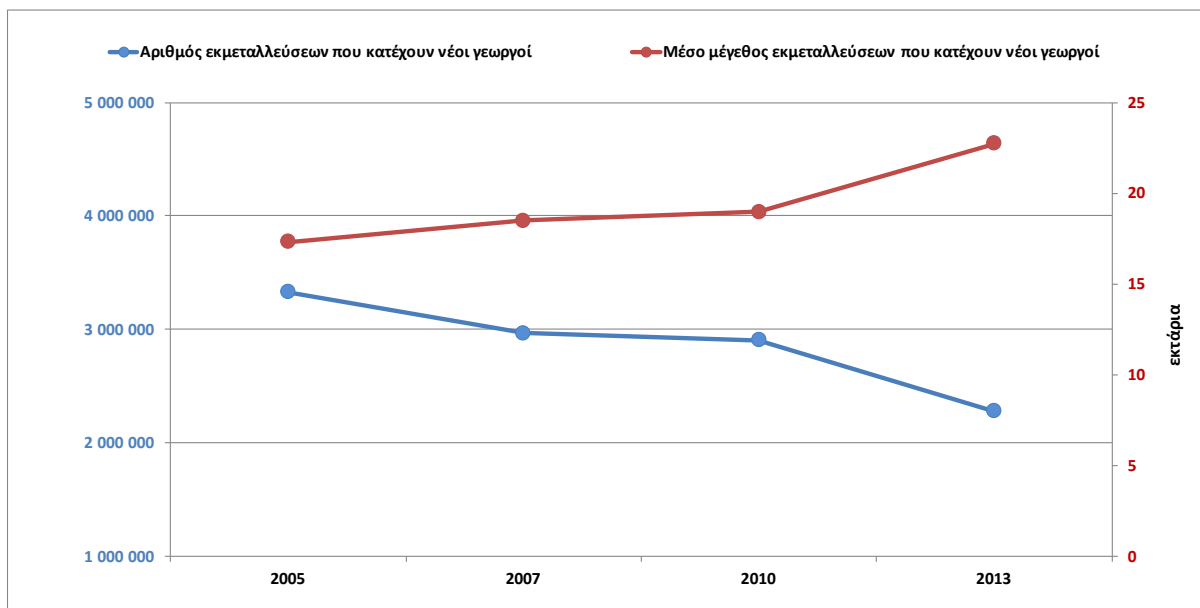
Είναι περιορισμένα τα στοιχεία από τα οποία προκύπτει η διευκόλυνση της εγκατάστασης των νέων γεωργών

76. Στα τέσσερα ελεγχθέντα κράτη μέλη διαπιστώσαμε περιορισμένα στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι τα μέτρα της ΕΕ διευκόλυναν την εγκατάσταση νέων γεωργών, βοηθώντας τους να αντιμετωπίσουν τα αρχικά εμπόδια εισόδου στον τομέα, όπως η πρόσβαση σε γη, σε κεφάλαια, σε γνώση και σε επαρκές εισόδημα.

77. Τα μέτρα της ΕΕ βοήθησαν σε μικρό μόνο βαθμό τους νέους γεωργούς στην απόκτηση πρόσβασης σε γη. Στην πραγματικότητα, η ενίσχυση για νέους γεωργούς του πρώτου πυλώνα χορηγούνταν μόνο σε νέους γεωργούς που κατείχαν ήδη γη, ενώ η ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα ενθάρρυνε σε μικρό μόνο βαθμό τους νέους γεωργούς να αυξήσουν το μέγεθος της εκμετάλλευσής τους μέσω της εφαρμογής κριτηρίων επιλεξιμότητας και επιλογής (βλέπε σημεία 60 και 61), ενώ δεν υπήρχαν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι ενθάρρυνε την ενίσχυση της βιωσιμότητας της γεωργικής εκμετάλλευσης. Μόνο στην περίπτωση της Ιταλίας (Αιμιλία-Ρωμανία) υπήρξαν ορισμένες αποδείξεις ότι οι νέοι γεωργοί που έλαβαν στήριξη αύξησαν το μέγεθος των εκμεταλλεύσεών τους σε μεγαλύτερο βαθμό από μη δικαιούχους (βλέπε σημείο 75).

78. Γενικώς, ο συνολικός αριθμός εκταρίων που κατείχαν οι νέοι γεωργοί παρέμεινε σταθερός κατά την περίοδο 2005-2013 (βλέπε [γράφημα 7](#)). Η μείωση στον αριθμό των εκμεταλλεύσεων που διατηρούσαν νέοι γεωργοί αντισταθμίστηκε από την αύξηση του μέσου μεγέθους της εκμετάλλευσης.

Γράφημα 7 - Εξέλιξη του αριθμού των εκμεταλλεύσεων που διατηρούν νέοι γεωργοί, του μέσου μεγέθους των εκμεταλλεύσεών τους και του συνολικού αριθμού εκταρίων που κατέχουν νέοι γεωργοί στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27



σε εκατομμύρια εκτάρια	2005	2007	2010	2013
Συνολικός αριθμός εκταρίων που κατέχουν νέοι γεωργοί	57.7	54.8	55.2	51.9
Συνολικός αριθμός εκταρίων που κατέχουν γεωργοί όλων των ηλικιών	172.1	172.8	174.5	173.0

Πηγή: ΕΕΣ βάσει της έρευνας για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων της περιόδου 2005-2013 της Eurostat

79. Τα μέτρα της ΕΕ βοήθησαν άμεσα τους νέους γεωργούς να αποκτήσουν πρόσβαση σε κεφάλαια, χάρη στην παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Εντούτοις, είτε δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία –στην περίπτωση της ενίσχυσης στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα σε νέους γεωργούς– είτε υπάρχουν ελάχιστα αποδεικτικά στοιχεία –στην περίπτωση του μέτρου του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών– που να επιβεβαιώνουν ότι η ενίσχυση της ΕΕ διευκόλυνε την πρόσβαση των νέων γεωργών σε πιστώσεις εμπορικών τραπεζών:

- Στη Γαλλία και την Ιταλία (Απουλία), η ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα μπορούσε επίσης να παρασχεθεί εν είδει επιδότησης επιτοκίου δανείου, αλλά αυτό το είδος των ενισχύσεων δεν ευόδωσε. Στη Γαλλία, πολλοί δικαιούχοι εξέφρασαν τη δυσαρέσκειά τους με το γεγονός ότι τα δάνεια που είχαν συνάψει δεν ήταν διαπραγματεύσιμα ούτε μπορούσαν να επαναχρηματοδοτηθούν, γεγονός που τους υποχρέωνε να καταβάλλουν σταθερό επιτόκιο

κατά πολύ υψηλότερο από το τρέχον επιτόκιο της αγοράς. Στην Ιταλία (Απουλία), μόλις 37 δικαιούχοι από τους 2 502 της περιόδου 2007-2013 υπέβαλαν αίτηση για την ενίσχυση αυτή, κυρίως επειδή η διαχειριστική αρχή είχε θέσει ως προϋπόθεση όλες οι επενδύσεις που περιλαμβάνονταν στο επιχειρηματικό σχέδιο να έχουν ολοκληρωθεί προτού οι δικαιούχοι ζητήσουν την επιδότηση επιτοκίου.

- Στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) και στην Πολωνία, η ενίσχυση στο πλαίσιο του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα δεν παρασχέθηκε ως επιδότηση επιτοκίου δανείου, μολονότι στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) οι δικαιούχοι μπορούσαν να λάβουν μεγαλύτερο ποσό ενίσχυσης όταν το ύψος του δανείου τους ξεπερνούσε τα 30 000 ευρώ (βλέπε **πίνακα 4**).

- Μόνο στην Ισπανία (Ανδαλουσία), όπου η ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα παρασχέθηκε επίσης ως επιδότηση επιτοκίου δανείου (σε 567 από τους 738 δικαιούχους της περιόδου 2007-2013), και η πρόσβαση σε πιστώσεις είναι αρκετά δυσχερής για τους νέους γεωργούς⁴⁶, οι εμπορικές τράπεζες έδειξαν περισσότερο ανοικτές στη σύναψη δανειοδοτικών συμβάσεων, όπως φαίνεται στην περίπτωση των επτά από τους οκτώ ελεγχθέντες δικαιούχους.

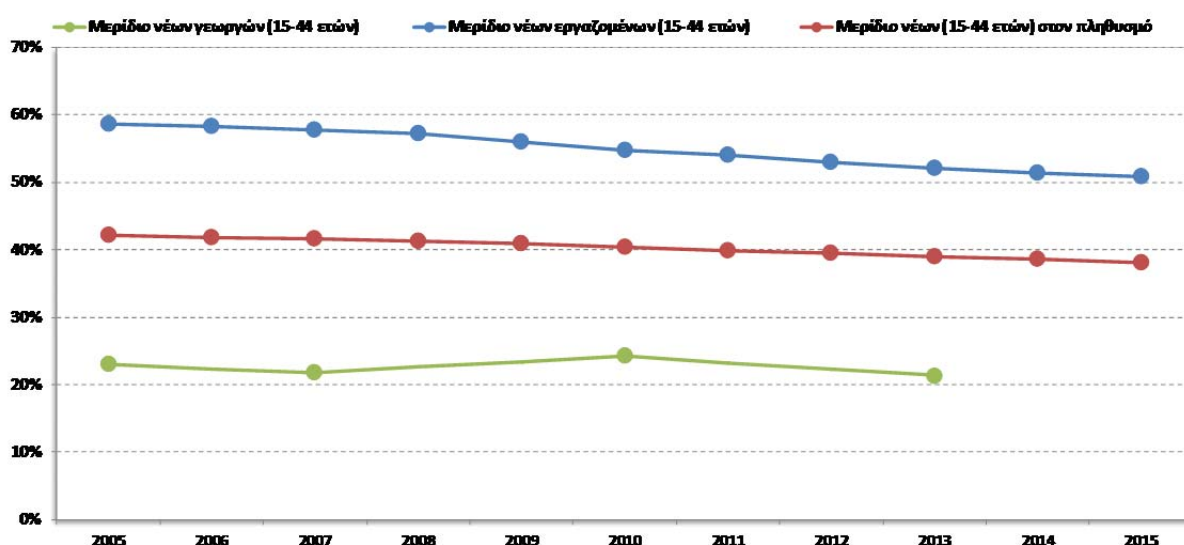
80. Τα μέτρα της ΕΕ, ειδικά το μέτρο του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση των νέων γεωργών, είχε, γενικώς, θετικό αντίκτυπο στο επίπεδο γνώσεων των νέων γεωργών, χάρη στα κριτήρια επιλεξιμότητας, τα οποία ευνοούσαν την είσοδο στον γεωργικό τομέα περισσότερο καταρτισμένων γεωργών. Εντούτοις, ο εν λόγω θετικός αντίκτυπος στο επίπεδο γνώσεων των νέων γεωργών δεν διασφαλιζόταν στην Ιταλία και την Πολωνία στο πλαίσιο της ενίσχυσης του πρώτου πυλώνα προς τους νέους γεωργούς, δεδομένου ότι τα συγκεκριμένα κράτη μέλη δεν απαιτούσαν από τους αιτούντες να διαθέτουν ή να αποκτήσουν ειδικά προσόντα ή κατάρτιση.

⁴⁶ Σύμφωνα με το ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte για λογαριασμό της Επιτροπής, «Young farmers' needs in Spain», Σεπτέμβριος 2015, το 56 % των νέων γεωργών της Ισπανίας θεωρούσε προβληματική την πρόσβαση σε πιστώσεις, συγκριτικά με το 33 % των νέων γεωργών στα κράτη μέλη της ΕΕ των 28.

Δεν υφίσταται σαφής σχέση μεταξύ της ενίσχυσης της ΕΕ και της ανανέωσης των γενεών

81. Η ανανέωση των γενεών αποτελεί γενικό ζήτημα που επηρεάζει το σύνολο του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού στην ΕΕ. Όπως φαίνεται στο γράφημα 8, το μερίδιο των νέων στον συνολικό πληθυσμό και στο εργατικό δυναμικό μειώνεται ταχύτερα από ό,τι στον πληθυσμό των γεωργών.

Γράφημα 8 - Εξέλιξη του μεριδίου των νέων στον συνολικό πληθυσμό, στο εργατικό δυναμικό και στον πληθυσμό των γεωργών στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27.

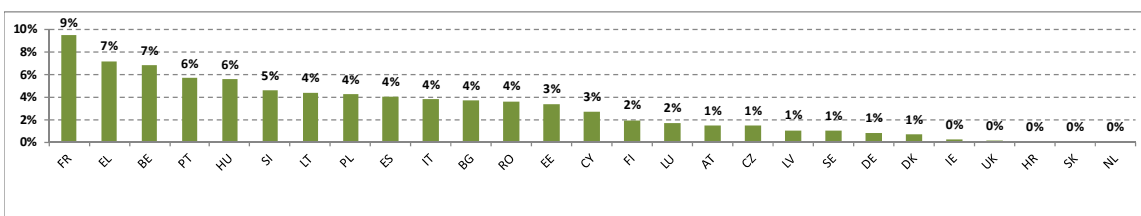


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat από την απογραφή πληθυσμού (2005-2015), την έρευνα εργατικού δυναμικού (2005-2015) και την έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (2005-2013).

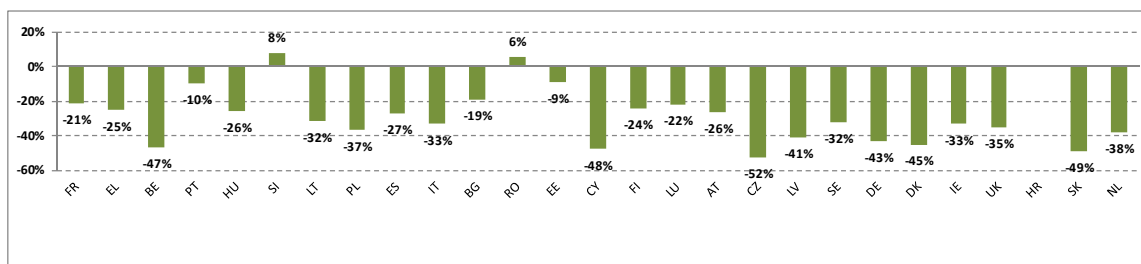
82. Γενικώς, δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί σαφής σύνδεση μεταξύ της παρασχεθείσας ενίσχυσης της ΕΕ και της εξέλιξης του αριθμού των νέων γεωργών (βλέπε γράφημα 9). Είναι επίσης δύσκολο να αποδειχθεί αν και σε ποιον βαθμό η ενίσχυση της ΕΕ συνέβαλε στην αύξηση του μέσου μεγέθους εκμετάλλευσης (βλέπε σημεία 77 και 78) ή αν η αύξηση αυτή συνέβαλε στην ενίσχυση της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων.

Γράφημα 9 - Σύγκριση του μεριδίου των δαπανών του ΕΓΤΑΑ για την εγκατάσταση νέων γεωργών (μέτρο 112) και μεταβολές στον αριθμό των γεωργών ηλικίας έως και 44 ετών κατά την περίοδο 2007-2013

Μερίδιο των δαπανών του ΕΓΤΑΑ που διατέθηκαν σε νέους γεωργούς (M112)
(% των συνολικών δαπανών του ΕΓΤΑΑ)



Μεταβολή του αριθμού των γεωργών ηλικίας κάτω των 44 ετών την περίοδο 2007-2013
(% του πληθυσμού του 2007)



Πηγή: ΕΕΕ, βάσει στοιχείων της Eurostat, της έρευνας για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων για την περίοδο 2007-2013 και στοιχείων της Επιτροπής (Ιανουάριος 2017).

83. Τα ανωτέρω οφείλονται σε διάφορους λόγους:

- η ενίσχυση της ΕΕ χορηγείται, κατά γενικό κανόνα, σε μικρό ποσοστό νέων γεωργών: μόνο το 7 % όλων των νέων γεωργών που δραστηριοποιούνται στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27⁴⁷ έλαβαν την ενίσχυση της ΕΕ για την εγκατάσταση,
- υπάρχουν αρκετές εθνικές πολιτικές που υποστηρίζουν τους νέους γεωργούς, οι οποίες, ωστόσο, είναι σπανίως συντονισμένες με τα μέτρα της ΕΕ (βλέπε σημεία 16, 31 και 32),
- το σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν παρέχει επαρκή πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με την επίτευξη των στόχων, κυρίως εξαιτίας της χαμηλής ποιότητας

⁴⁷ Βάσει του μέσου αριθμού των γεωργών της ηλικιακής ομάδας 15-44 ετών, την περίοδο 2007-2013.

των δεικτών που παρέχει το κοινό σύστημα παρακολούθησης (βλέπε σημεία 70 και 71) και των περιορισμένων ή μη αξιόπιστων πληροφοριών επιδόσεων που απορρέουν από την πλειονότητα των αξιολογήσεων (βλέπε σημείο 74),

- πέραν των μέτρων της ΕΕ, υπάρχουν παράγοντες γενικής φύσεως που επηρεάζουν την εν λόγω σχέση, όπως η οικονομική και κοινωνική κατάσταση, η τάση των τραπεζών να χορηγούν δάνεια, οι δυνατότητες απασχόλησης σε άλλους τομείς εκτός της γεωργίας (βλέπε σημείο 16).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

84. Ο τομέας της γεωργίας της ΕΕ πλήττεται από πτώση του πληθυσμού των γεωργών. Ο συνολικός αριθμός των γεωργών στην ΕΕ των 27 μειώθηκε με ταχείς ρυθμούς την τελευταία δεκαετία, από 14,5 εκατομμύρια γεωργούς το 2005 σε 10,7 εκατομμύρια γεωργούς το 2013. Ο αριθμός των νέων γεωργών (έως 44 ετών) μειώθηκε από 3,3 εκατομμύρια το 2005 σε 2,3 εκατομμύρια το 2013. Καθώς ο αριθμός των γεωργών μειώθηκε σε όλες τις ηλιακές ομάδες, το ποσοστό των νέων γεωργών στον συνολικό πληθυσμό των γεωργών παρέμεινε σχετικά σταθερό, μόλις πάνω από το 20 %. Εντούτοις, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών (βλέπε παράρτημα II).

85. Το διάστημα μεταξύ 2007 και 2020, η ΕΕ διέθεσε 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ σε ειδική στήριξη για τους νέους γεωργούς, προκειμένου να προωθήσει την ανταγωνιστικότητα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και την ανανέωση των γενεών στον τομέα της γεωργίας. Η συνολική δημόσια στήριξη, περιλαμβανομένης της συγχρηματοδότησης του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα από τα κράτη μέλη, ανέρχεται σε 18,3 δισεκατομμύρια ευρώ. Την περίοδο 2007-2013, έλαβαν ενίσχυση από την ΕΕ για την εγκατάστασή τους περί τους 200 000 νέους γεωργούς. Πλέον του 70 % της χρηματοδότησης της ΕΕ παρασχέθηκε στο πλαίσιο του μέτρου του δεύτερου πυλώνα (ΕΓΤΑΑ) για την εγκατάσταση νέων γεωργών, ενώ το υπόλοιπο 30 % διατίθεται την περίοδο 2014-2020 στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα (ΕΓΤΕ), ως συμπληρωματική άμεση ενίσχυση σε νέους γεωργούς.

86. Βάσει των ανωτέρω, εξετάσαμε τον ρόλο που διαδραματίζει η ΕΕ όσον αφορά τη στήριξη των νέων γεωργών και την προώθηση της ανανέωσης των γενεών. Στο πλαίσιο του ελέγχου επιχειρήθηκε να δοθεί απάντηση στο ακόλουθο ερώτημα:

Έχει σχεδιαστεί η στήριξη της ΕΕ προς τους νέους γεωργούς κατά τρόπο που να συμβάλλει αποτελεσματικά και να διευκολύνει την ανανέωση των γενεών;

87. Το συνολικό συμπέρασμα είναι ότι η στήριξη της ΕΕ προς τους νέους γεωργούς βασίζεται σε μια λογική παρέμβασης που στερείται σαφήνειας, χωρίς να προσδιορίζονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα και ο σχετικός αντίκτυπος. Η στόχευσή της πρέπει να βελτιωθεί προκειμένου να προωθηθεί αποτελεσματικά η ανανέωση των γενεών.

88. Όσον αφορά τη λογική της παρέμβασης:

Σε σχέση με την ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Δεν βασίζεται σε εκτίμηση αναγκών, ο στόχος της δεν εξυπηρετεί τον γενικό στόχο ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών και τα κράτη μέλη δεν τη συντονίζουν με το μέτρο εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα ή με εθνικά μέτρα (βλέπε σημεία 19 έως 33).

- Ελλείψει εκτίμησης των αναγκών, οι ενισχύσεις χορηγούνται βάσει τυποποιημένης διαδικασίας (ετήσια πληρωμή ανά εκτάριο), ενώ δεν προκύπτει με σαφήνεια ούτε από το ύψος της ενίσχυσης ούτε από τον χρόνο χορήγησής της ποιες είναι οι συγκεκριμένες ανάγκες που καλύπτουν, πέραν του συμπληρωματικού εισοδήματος (βλέπε σημεία 39 έως 51).

Σε σχέση με το μέτρο εγκατάστασης νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Παρότι βασίζεται εν γένει σε ασαφή εκτίμηση αναγκών, οι στόχοι του είναι, εν μέρει, SMART και ανταποκρίνονται στον γενικό στόχο ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών. Ο συντονισμός μεταξύ του μέτρου εγκατάστασης του δεύτερου πυλώνα και των επενδύσεων είναι ικανοποιητικός. Εντούτοις, ο συντονισμός με εθνικά χρηματοοικονομικά μέσα, όπως δάνεια υπό ευνοϊκούς όρους για την αγορά γης, είναι ελλιπής (βλέπε σημεία 19 έως 37).

- Η ενίσχυση παρέχεται υπό μορφή που ικανοποιεί άμεσα τις ανάγκες των νέων γεωργών για πρόσβαση σε γη, κεφάλαια και γνώση. Το ποσό της ενίσχυσης συνδέεται γενικώς με τις ανάγκες και διαφοροποιείται με σκοπό την υλοποίηση συγκεκριμένων δράσεων, όπως η εφαρμογή βιολογικής γεωργίας, πρωτοβουλίες εξοικονόμησης ύδατος ή πόρων, η εγκατάσταση σε μειονεκτικές περιοχές (βλέπε σημεία 25, 52 και 53).

Σύσταση 1 – Βελτίωση της λογικής της παρέμβασης με την ενίσχυση της εκτίμησης των αναγκών και τον καθορισμό στόχων SMART

Όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να υποδείξει (ή να ζητήσει από τα κράτη μέλη να υποδείξουν, σύμφωνα με τις διατάξεις της επιμερισμένης διαχείρισης) μια σαφή λογική παρέμβασης για τα μέσα πολιτικής που έχουν ως σκοπό την ανανέωση των γενεών στον τομέα της γεωργίας. Η λογική της παρέμβασης πρέπει να περιλαμβάνει:

- άρτια εκτίμηση των αναγκών των νέων γεωργών, στην οποία να εξετάζονται τα βαθύτερα αίτια των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι νέοι που επιθυμούν να γίνουν γεωργοί κατά την εγκατάστασή τους, καθώς και ο βαθμός διάχυσης των εν λόγω εμποδίων στις διάφορες γεωγραφικές περιοχές, γεωργικούς τομείς ή σε άλλα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των εκμεταλλεύσεων,
- εκτίμηση των αναγκών που πρέπει να αντιμετωπιστούν με μέσα πολιτικής της ΕΕ και των αναγκών που μπορούν να αντιμετωπιστούν ή αντιμετωπίζονται ήδη καλύτερα στο πλαίσιο των πολιτικών των κρατών μελών, καθώς και ανάλυση των μορφών στήριξης (π.χ. άμεσες ενισχύσεις, κατ' αποκοπήν ποσά, χρηματοοικονομικά μέσα) που είναι οι πλέον κατάλληλες για την αντιμετώπιση των προσδιορισμένων αναγκών,
- καθορισμός στόχων SMART, ούτως ώστε να υπάρχουν σαφώς διατυπωμένα και προσδιορίσιμα ποσοτικώς προσδοκώμενα αποτελέσματα των μέσων πολιτικής υπό τη μορφή προσδοκώμενου ποσοστού ανανέωσης των γενεών και της συνεισφοράς στη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη· συγκεκριμένα, θα πρέπει να αποσαφηνιστεί αν τα μέσα πολιτικής πρέπει να επιδιώκουν τη στήριξη όσο το δυνατόν περισσότερων νέων γεωργών ή να στοχεύουν τη στήριξη σε συγκεκριμένο είδος νέων γεωργών (π.χ. στους πλέον καταρτισμένους γεωργούς, αυτούς που εγκαθίστανται σε μειονεκτικές περιοχές, αυτούς που εισάγουν τεχνολογίες εξοικονόμησης ύδατος/ενέργειας

στις εκμεταλλεύσεις, αυτούς που αυξάνουν την κερδοφορία ή την παραγωγικότητα των εκμεταλλεύσεων, αυτούς που προσφέρουν απασχόληση σε περισσότερα άτομα).

89. Όσον αφορά τη στόχευση των μέτρων:

Σε σχέση με τις ενισχύσεις σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Η ενίσχυση παρέχεται σε τυποποιημένη μορφή ανεξαρτήτως της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων, της τοποθεσίας τους και —στην πλειονότητα των κρατών μελών— του επιπέδου των προσόντων ή/και της κατάρτισης των δικαιούχων. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο έλεγχος σε γεωργική εκμετάλλευση με νομική προσωπικότητα ασκείται από κοινού με άλλους μεγαλύτερης ηλικίας γεωργούς, η ενίσχυση χορηγείται ενίοτε σε εκμεταλλεύσεις στις οποίες οι νέοι γεωργοί διαδραματίζουν ρόλο ήσσονος σημασίας —όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων— (βλέπε σημεία 39 έως 46).

Σε σχέση με το μέτρο εγκατάστασης νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Η ενίσχυση στοχεύει στους περισσότερο καταρτισμένους γεωργούς, οι οποίοι δεσμεύονται να εφαρμόσουν ένα επιχειρηματικό σχέδιο, το οποίο θα τους οδηγήσει στην ανάπτυξη βιώσιμων εκμεταλλεύσεων και οι οποίοι ενθαρρύνονται συχνά στο πλαίσιο της διαδικασίας επιλογής έργου να εγκατασταθούν σε μειονεκτικές περιοχές. Παρ' όλα αυτά, η ποιότητα των επιχειρηματικών σχεδίων ποίκιλλε και συχνά οι διαχειριστικές αρχές δεν εφάρμοζαν διαδικασίες επιλογής που να δίνουν προτεραιότητα στα καλύτερα έργα. Κριτήρια επιλογής καθορίστηκαν προς το τέλος της περιόδου 2007-2013, τα ελάχιστα κατώτατα όρια είτε ήταν υπερβολικά χαμηλά είτε ανύπαρκτα και ο επταετής προϋπολογισμός για το μέτρο χρησιμοποιήθηκε από ορισμένα κράτη μέλη για τη χρηματοδότηση σχεδόν του συνόλου των αιτήσεων που υποβλήθηκαν κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, με αποτέλεσμα να μην μπορέσουν να χρηματοδοτηθούν οι νέοι γεωργοί που εγκαταστάθηκαν αργότερα (βλέπε σημεία 52 έως 61).

Σύσταση 2 – Βελτίωση της στόχευσης των μέτρων

Τα κράτη μέλη πρέπει, κατά την εφαρμογή των μέτρων της ΚΓΠ μετά το 2020, να βελτιώσουν τη στόχευση των μέτρων αυτών ως εξής:

- εφαρμόζοντας κριτήρια που εξασφαλίζουν την επιλογή των πλέον αποδοτικών από οικονομική άποψη έργων, όπως έργων που αποφέρουν τη μεγαλύτερη αύξηση της παραγωγικότητας ή της βιωσιμότητας των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη, ή τη μεγαλύτερη αύξηση της απασχόλησης στις περιοχές με τη μεγαλύτερη ανεργία ή σε μειονεκτικές περιοχές με τα χαμηλότερα επίπεδα ανανέωσης των γενεών,
- εφαρμόζοντας σαφή κριτήρια για την αξιολόγηση του ρόλου που πρέπει να διαδραματίζουν οι προς στήριξη νέοι γεωργοί, σε περίπτωση που ασκούν από κοινού έλεγχο σε εκμετάλλευση με νομική προσωπικότητα (π.χ. καθορίζοντας το ποσοστό των δικαιωμάτων ψήφου ή συμμετοχής που πρέπει να έχει ο δικαιούχος, το ελάχιστο ποσοστό του εισοδήματός του που πρέπει να προέρχεται από τη δραστηριότητά του στην εκμετάλλευση που λαμβάνει στήριξη), προκειμένου η ενίσχυση να διοχετεύεται σε νέους γεωργούς των οποίων η κύρια δραστηριότητα είναι η άσκηση της γεωργίας στις εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν στήριξη,
- ορίζοντας σε ικανοποιητικά υψηλά επίπεδα την ελάχιστη απαιτούμενη βαθμολογία που θα πρέπει να συγκεντρώνει ένα έργο και επιμερίζοντας επαρκώς τον προϋπολογισμό των μέτρων ώστε οι πόροι να είναι ισομερώς διαθέσιμοι καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού στους νέους γεωργούς που εγκαθίστανται,
- βελτιώνοντας τη χρήση των επιχειρηματικών σχεδίων ως εργαλείου για την αξιολόγηση της ανάγκης δημόσιας χρηματοδότησης, τόσο κατά το στάδιο υποβολής της αίτησης, εκτιμώντας την πιθανή βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων χωρίς την ενίσχυση, όσο και με το πέρας των έργων, αξιολογώντας τον αντίκτυπο της ενίσχυσης στη βιωσιμότητα της εκμετάλλευσης ή σε άλλους σαφώς καθορισμένους στόχους (π.χ. απασχόληση, εισαγωγή τεχνολογιών εξοικονόμησης ύδατος/ενέργειας).

90. Όσον αφορά τα αποτελέσματα των μέτρων:

Σε σχέση με την ενίσχυση προς τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν παρέχει δείκτες πρόσφορους για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της ενίσχυσης αυτής, καθόσον δεν υπάρχει δείκτης αποτελέσματος που να αντιστοιχεί στη συγκεκριμένη ενίσχυση, ενώ δεν προβλέπεται η συγκέντρωση στοιχείων σχετικά με τα εισοδήματα και τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη (βλέπε σημεία 70 και 71).

Σε σχέση με το μέτρο εγκατάστασης νέων γεωργών στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, διαπιστώσαμε ότι:

- Είναι ελάχιστα τα στοιχεία που αποδεικνύουν ότι το εν λόγω μέτρο διευκόλυνε την εγκατάσταση νέων γεωργών και βελτίωσε την ανανέωση των γενεών και τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη, κυρίως εξαιτίας της χαμηλής ποιότητας των δεικτών που είχαν καθοριστεί στο πλαίσιο του κοινού συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης. Μόνο στην Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία) εντοπίσαμε στοιχεία που απεδείκνυαν ότι οι δικαιούχοι του μέτρου εγκατάστασης ανέπτυξαν μεγαλύτερες εκμεταλλεύσεις, οι οποίες ήταν περισσότερο παραγωγικές και κερδοφόρες, καθώς και ότι στις εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη απασχολούνταν περισσότερα άτομα από ό,τι σε όσες δεν είχαν λάβει στήριξη (βλέπε σημεία 70 έως 83).

Σύσταση 3 – Βελτίωση του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης

Ενόψει της εφαρμογής των μέτρων που αφορούν την ΚΓΠ μετά το 2020, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη (σύμφωνα με τις διατάξεις της επιμερισμένης διαχείρισης) πρέπει να βελτιώσουν το σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης. Συγκεκριμένα:

- η Επιτροπή πρέπει να καθορίσει δείκτες εκροών, αποτελεσμάτων και αντικτύπου, με τους οποίους να μπορούν να αξιολογούνται η πρόοδος, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μέσων πολιτικής έναντι των στόχων, αξιοποιώντας βέλτιστες πρακτικές, όπως παραδείγματος χάριν χρήσιμους δείκτες που ανέπτυξαν τα κράτη μέλη στα συστήματα παρακολούθησής τους (βλέπε σημεία 72 και 73),
- τα κράτη μέλη πρέπει να συγκεντρώνουν τακτικά στοιχεία που αποτυπώνουν τα πραγματικά διαρθρωτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη (π.χ. έσοδα, εισόδημα, αριθμός υπαλλήλων, εφαρμοσθείσες καινοτομίες, εκπαιδευτικό επίπεδο των γεωργών), τα οποία χρησιμεύουν για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των μέτρων ως προς την επίτευξη των ευκαταίων στόχων πολιτικής,
- η Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να απαιτούν να περιλαμβάνονται στις αξιολογήσεις χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τα επιτεύγματα των έργων και των μέτρων, οι οποίες θα βασίζονται σε στοιχεία που καταγράφουν την πραγματική εξέλιξη των διαρθρωτικών και οικονομικών χαρακτηριστικών των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη, αξιοποιώντας βέλτιστες πρακτικές (π.χ. συγκριτική αξιολόγηση, αναλύσεις αντίθετων περιπτώσεων, έρευνες) όπως από αυτές που προσδιορίστηκαν στο πλαίσιο του προκειμένου ελέγχου (βλέπε σημείο 75).

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο Phil WYNN OWEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 31ης Μαΐου 2017.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι**Μεταβολή του αριθμού των γεωργών ηλικίας έως 44 ετών μεταξύ 2007 και 2013 στα κράτη μέλη**

Κράτος μέλος	Αριθμός γεωργών ηλικίας έως 44 ετών		Μεταβολή του αριθμού των γεωργών ηλικίας έως 44 ετών μεταξύ 2007 και 2013
	2007	2013	
Βέλγιο	13 580	7 240	-6 340
Βουλγαρία	61 540	49 980	-11 560
Τσεχική Δημοκρατία	10 660	5 080	-5 580
Δανία	12 190	6 700	-5 490
Γερμανία	133 080	75 570	-57 510
Εσθονία	5 120	4 670	-450
Ιρλανδία	33 770	32 020	-1 750
Ελλάδα	188 470	141 220	-47 250
Ισπανία	216 810	158 620	-58 190
Γαλλία	167 220	131 970	-35 250
Κροατία	Μη διαθέσιμα στοιχεία		
Ιταλία	231 970	155 270	-76 700
Κύπρος	5 780	3 020	-2 760
Λετονία	27 090	15 990	-11 100
Λιθουανία	48 990	33 460	-15 530
Λουξεμβούργο	690	540	-150
Ουγγαρία	139 150	103 330	-35 820
Μάλτα	1 680	1 570	-110
Κάτω Χώρες	21 080	13 090	-7 990
Αυστρία	67 480	49 680	-17 800
Πολωνία	808 330	512 690	-295 640
Πορτογαλία	28 450	25 640	-2 810
Ρουμανία	638 490	676 770	38 280
Σλοβενία	12 810	13 860	1 050
Σλοβακία	10 940	5 550	-5 390
Φινλανδία	21 850	16 620	-5 230
Σουηδία	16 980	11 510	-5 470
Ηνωμένο Βασίλειο	42 740	27 650	-15 090
ΕΕ των 27	2 966 940	2 279 310	-687 630

Πηγή: Eurostat - Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων του 2007 και του 2013.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II**Κατανομή γεωργών ανά ηλικιακή ομάδα τα έτη 2007 και 2013 στα κράτη μέλη**

Κράτος μέλος	<35		35-44		45-54		55-64		65+	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Βέλγιο	6,1 %	4,0 %	22,2 %	15,2 %	28,6 %	32,9 %	22,7 %	26,8 %	20,5 %	21,2 %
Βουλγαρία	3,1 %	6,4 %	9,4 %	13,2 %	17,5 %	18,5 %	25,1 %	25,2 %	45,0 %	36,7 %
Τσεχική Δημοκρατία	9,7 %	4,6 %	17,4 %	14,8 %	27,2 %	23,8 %	28,5 %	33,9 %	17,2 %	23,0 %
Δανία	5,9 %	2,5 %	21,4 %	14,7 %	29,1 %	31,2 %	23,9 %	27,6 %	19,6 %	24,0 %
Γερμανία	7,7 %	6,8 %	28,2 %	19,7 %	33,9 %	37,2 %	22,6 %	29,8 %	7,5 %	6,5 %
Εσθονία	6,2 %	7,5 %	15,8 %	16,8 %	23,1 %	23,4 %	23,8 %	21,8 %	31,1 %	30,4 %
Ιρλανδία	8,1 %	6,3 %	18,3 %	16,7 %	24,6 %	25,1 %	25,5 %	25,5 %	23,5 %	26,5 %
Ελλάδα	6,9 %	5,2 %	15,1 %	14,7 %	21,6 %	23,9 %	20,2 %	24,9 %	36,3 %	31,3 %
Ισπανία	5,2 %	3,7 %	15,6 %	12,7 %	23,3 %	25,0 %	24,5 %	25,2 %	31,4 %	33,3 %
Γαλλία	8,1 %	8,8 %	23,6 %	19,1 %	31,5 %	32,7 %	23,9 %	27,0 %	12,9 %	12,4 %
Κροατία	μη διαθέσιμα στοιχεία									
Ιταλία	3,1 %	4,5 %	10,7 %	10,8 %	19,4 %	21,6 %	23,9 %	23,3 %	42,9 %	39,7 %
Κύπρος	2,4 %	1,7 %	12,0 %	6,9 %	26,7 %	21,4 %	29,1 %	30,1 %	29,8 %	40,0 %
Λετονία	7,1 %	5,0 %	18,1 %	14,5 %	25,0 %	26,3 %	20,7 %	24,1 %	29,2 %	30,1 %
Λιθουανία	4,4 %	5,6 %	16,9 %	13,9 %	21,4 %	25,6 %	18,2 %	20,9 %	39,1 %	34,0 %
Λουξεμβούργο	7,4 %	8,7 %	22,5 %	17,3 %	33,8 %	32,2 %	22,5 %	27,4 %	13,9 %	14,4 %
Ουγγαρία	7,6 %	6,1 %	14,6 %	14,9 %	23,2 %	19,4 %	27,1 %	29,2 %	27,5 %	30,3 %

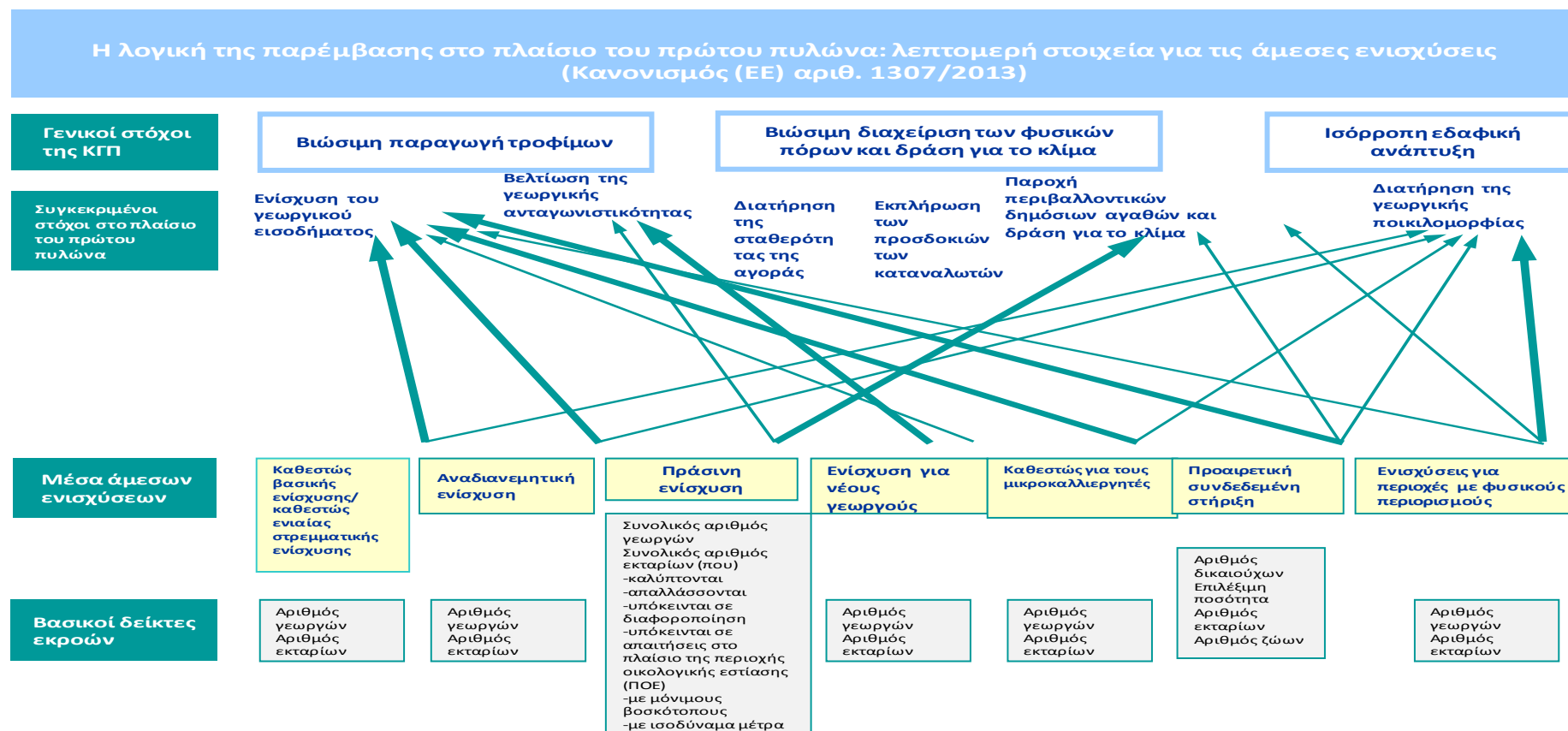
Μάλτα	4,9 %	3,8 %	10,3 %	12,9 %	29,3 %	24,8 %	32,4 %	33,4 %	23,0 %	25,1 %
Κάτω Χώρες	4,0 %	3,1 %	23,5 %	16,3 %	28,7 %	32,7 %	26,1 %	26,9 %	17,7 %	21,0 %
Αυστρία	11,0 %	10,9 %	29,7 %	24,4 %	33,3 %	36,5 %	16,5 %	19,6 %	9,4 %	8,6 %
Πολωνία	12,2 %	12,1 %	21,6 %	23,7 %	31,1 %	30,2 %	19,3 %	24,3 %	15,8 %	9,6 %
Πορτογαλία	2,2 %	2,5 %	8,2 %	7,2 %	17,6 %	16,6 %	25,4 %	23,6 %	46,7 %	50,1 %
Ρουμανία	4,4 %	4,7 %	11,9 %	13,9 %	17,0 %	16,9 %	22,6 %	23,5 %	44,2 %	41,0 %
Σλοβενία	4,0 %	4,8 %	13,0 %	14,4 %	24,6 %	26,4 %	23,5 %	29,1 %	34,9 %	25,3 %
Σλοβακία	3,8 %	8,1 %	12,0 %	15,4 %	25,2 %	24,9 %	27,3 %	30,0 %	31,7 %	21,6 %
Φινλανδία	9,2 %	8,5 %	22,8 %	22,0 %	32,0 %	30,1 %	29,8 %	29,1 %	6,2 %	10,2 %
Σουηδία	6,0 %	4,4 %	17,4 %	12,8 %	26,7 %	24,8 %	29,3 %	28,0 %	20,6 %	30,0 %
Ηνωμένο Βασίλειο	3,9 %	3,9 %	15,0 %	11,0 %	25,0 %	26,6 %	28,6 %	27,9 %	27,6 %	30,6 %
ΕΕ των 27	6,3 %	6,0 %	15,5 %	15,3 %	22,8 %	22,9 %	22,7 %	24,7 %	32,7 %	31,1 %

Πηγή: Eurostat - Έρευνα για τη διάρθρωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων του 2007 και του 2013.

Προϋπολογισμός της ΕΕ για τους νέους γεωργούς ανά κράτος μέλος

Κράτος μέλος	Περίοδος προγραμματισμού 2007-2013 (δαπάνες)		Περίοδος προγραμματισμού 2014-2020 (διατεθείς προϋπολογισμός)	
	Αριθμός νέων γεωργών που έλαβαν στήριξη στο πλαίσιο του μέτρου 112 του δεύτερου πυλώνα	Μέτρο 112 του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών (σε ευρώ)	Μέτρο 6.1 του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών (σε ευρώ)	Άμεσες ενισχύσεις του πρώτου πυλώνα για τους νέους γεωργούς (σε ευρώ)
Βέλγιο	2 152	32 563 695	46 833 607	42 897 688
Βουλγαρία	5 808	92 325 533	68 861 719	18 576 263
Κύπρος	320	4 504 895	7 000 000	1 891 663
Τσεχική	1 364	41 734 186	24 750 000	8 511 002
Δανία		3 811 130		44 088 268
Εσθονία	846	24 253 253	18 164 000	1 891 635
Φινλανδία	2 966	41 510 603	33 088 500	26 189 410
Γαλλία	34 629	631 741 559	902 843 886	362 156 470
Γερμανία	325	2 254 554		242 542 160
Ελλάδα	19 128	246 270 288	276 800 000	187 750 920
Ουγγαρία	8 411	219 299 316	108 867 861	16 127 358
Ιρλανδία	862	6 504 938		121 258 400
Ιταλία	21 925	335 322 041	460 259 594	190 086 580
Λετονία	407	11 168 738	9 452 635	15 515 660
Λιθουανία	2 668	77 645 851	55 000 000	31 296 288
Λουξεμβούργο	267	1 612 973	2 209 200	2 512 935
Μάλτα			3 225 000	104 844
Κάτω Χώρες				72 480 060
Αυστρία	9 375	59 831 898	46 704 425	69 214 480
Πολωνία	38 857	570 569 560	456 849 802	170 675 060
Πορτογαλία	8 595	226 807 119	194 263 175	58 237 760
Ρουμανία	12 770	260 504 741	400 355 600	102 773 360
Σλοβακία			22 302 000	7 796 253
Σλοβενία	2 652	41 500 643	48 520 000	9 516 155
Ισπανία	17 603	305 951 740	542 330 984	486 689 740
Σουηδία	1 796	19 928 329	6 564 399	55 839 760
Ηνωμένο Βασίλειο	102	883 508	27 832 582	250 504 493

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV**Λογική παρέμβασης του πρώτου πυλώνα**

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Τεχνικό εγχειρίδιο σχετικά με το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης της κοινής γεωργικής πολιτικής της περιόδου 2014-2020».

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

Οι επιλογές των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα

Κράτος μέλος	% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου (2015)	Πρόσθετα κριτήρια επιλεξιμότητας			Ενίσχυση στους γεωργούς					
		κατάλληλα προσόντα	απαιτήσεις κατάρτισης	για όλους τους νέους γεωργούς που ασκούν έλεγχο στο νομικό πρόσωπο	Υπολογίστηκε ως το 25 %				με το μέγιστο ανώτατο όριο (εκατάρτων/δικαιωμάτων)	κατ' αποκοπήν ποσό ανά εκμετάλλευση
					της μέσης αξίας των δικαιωμάτων που κατέχει ένας γεωργός	κατ' αποκοπήν ποσοστού του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης	της ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης	της εθνικής μέσης ενίσχυσης ανά εκτάρσιο		
Βέλγιο	1,89				ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ		
Βέλγιο (Φλάνδρα)		ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Βέλγιο (Βαλλονία)		ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Βουλγαρία	0,47	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	30	ΟΧΙ
Τσεχική Δημοκρατία	0,20	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Δανία	2,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Γερμανία	1,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Εσθονία	0,30	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	39	ΟΧΙ
Ιρλανδία	2,00	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	50	ΟΧΙ
Ελλάδα	2,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	25	ΟΧΙ
Ισπανία	2,00	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Γαλλία	1,00	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	34	ΟΧΙ
Κροατία	2,00	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	25	ΟΧΙ
Ιταλία	1,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Κύπρος	1,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Λετονία	1,50	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ

Κράτος μέλος	% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου (2015)	Πρόσθετα κριτήρια επιλεξιμότητας			Ενίσχυση στους γεωργούς					
					Υπολογίστηκε ως το 25 %				με το μέγιστο ανώτατο όριο (εκταρίων/δικαιωμάτ ων)	κατ' αποκοπή ποσό ανά εκμετάλλευση
		κατάλληλα προσόντα	απαιτήσεις κατάρτισης	για όλους τους νέους γεωργούς που ασκούν έλεγχο στο νομικό πρόσωπο	της μέσης αξίας των δικαιωμάτων που κατέχει ένας γεωργός	κατ' αποκοπήν ποσοστού του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης	της ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης	της εθνικής μέσης ενίσχυσης ανά εκτάριο		
Λιθουανία	1,75	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Λουξεμβούργο	1,50	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΝΑΙ
Ουγγαρία	0,20	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Μάλτα	0,40	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Κάτω Χώρες	2,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Αυστρία	2,00	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	40	ΟΧΙ
Πολωνία	1,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	50	
Πορτογαλία	2,00	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Ρουμανία	1,79	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	60	ΟΧΙ
Σλοβενία	1,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Σλοβακία	0,55	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	28	ΟΧΙ
Φινλανδία	1,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Σουηδία	2,00	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Ηνωμένο Βασίλειο	1,63					ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ		ΟΧΙ
Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία)		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Ηνωμένο Βασίλειο (Βόρειος Ιρλανδία)		ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	90	ΟΧΙ
Ηνωμένο Βασίλειο (Σκωτία)		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	90	ΟΧΙ
Ηνωμένο Βασίλειο (Ουαλία)		ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	25	ΟΧΙ

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ
ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΒΕΛΤΙΩΘΕΙ Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΝΕΟΥΣ ΓΕΩΡΓΟΥΣ ΩΣΤΕ ΝΑ
ΠΡΩΘΗΘΕΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΑ Η ΑΝΑΝΕΩΣΗ ΤΩΝ ΓΕΝΕΩΝ»**

ΣΥΝΟΨΗ

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία V και VI.

Ο στόχος (πρώτος πυλώνας) της παροχής «εισοδηματικής στήριξης για γεωργούς νεαρής ηλικίας οι οποίοι αρχίζουν τη γεωργική δραστηριότητά τους, με σκοπό να διευκολυνθεί η αρχική εγκατάστασή τους και η διαρθρωτική προσαρμογή των εκμεταλλεύσεών τους μετά την αρχική τους εγκατάσταση» (αιτιολογική σκέψη 47, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013) δεν προβλέπεται αποκλειστικά από το καθεστώς νέου γεωργού, δεδομένου ότι το εν λόγω καθεστώς συνιστά συμπληρωματική ενίσχυση προς τη βασική ενίσχυση που λαμβάνουν οι νέοι γεωργοί στο πλαίσιο του καθεστώτος άμεσων ενισχύσεων. Η χορήγηση πιο στοχευμένων άμεσων ενισχύσεων στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα με στόχο την καλύτερη αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών των νέων γεωργών αποτέλεσε αντικείμενο πολιτικής απόφασης. Όπως επεξηγείται στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων (SEC(2011) 1153 final), η γήρανση του γεωργικού πληθυσμού συνιστά πρόβλημα, το οποίο, πριν από τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ μετά το 2013, αντιμετωπιζόταν μόνο μέσω προαιρετικών καθεστώτων (δέσμη μέτρων του δεύτερου πυλώνα για τη στήριξη νέων γεωργών και πιθανή χορήγηση δικαιωμάτων ενίσχυσης από το απόθεμα), τα οποία δεν εφαρμόζονταν ευρέως σε όλα τα κράτη μέλη.

Η δημιουργία και ανάπτυξη νέας οικονομικής δραστηριότητας από νέους γεωργούς που αρχίζουν τις γεωργικές δραστηριότητές τους αποτελεί οικονομική πρόκληση. Συνεπώς, η χορήγηση και η στόχευση των άμεσων ενισχύσεων στον τομέα της ΚΓΠ σε νέους γεωργούς ενισχύθηκαν με τη μεταρρύθμιση του 2013.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο πρώτος πυλώνας αποσκοπεί στη χορήγηση ενισχυμένης εισοδηματικής στήριξης (σε σύγκριση με άλλους γεωργούς) σε νέους γεωργούς που έχουν εγκατασταθεί προσφάτως για μέγιστο διάστημα 5 ετών.

Μία από τις έξι προτεραιότητες για την αγροτική ανάπτυξη, μέσω του «τομέα εστίασης 2B», αποσκοπεί στη *διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στο γεωργικό τομέα και ειδικότερα στην ανανέωση των γενεών* (άρθρο 5 παράγραφος 2 στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013). Εκτός από την ειδική στήριξη για τη σύσταση νέων επιχειρήσεων, η οποία καλύπτεται από την εμβέλεια του παρόντος ελέγχου, στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα οι νέοι γεωργοί μπορούν να επωφελούνται από ένα ευρύ φάσμα άλλων καθεστώτων στήριξης. Για παράδειγμα, τα παρακάτω μέτρα έχουν προγραμματιστεί στο πλαίσιο του προαναφερθέντος τομέα εστίασης κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού: Δράσεις μεταφοράς γνώσεων και ενημέρωσης (M1), Συμβουλευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες διαχείρισης γεωργικής εκμετάλλευσης και υπηρεσίες αντικατάστασης στην εκμετάλλευση (M2), Επενδύσεις σε υλικά στοιχεία του ενεργητικού (M4) και Συνεργασία (M16)

Τα μέτρα του δεύτερου πυλώνα προγραμματίζονται από τα κράτη μέλη βάσει ανάλυσης αναγκών των αντίστοιχων τομέων προγραμματισμού τους.

Παρότι ο δεύτερος πυλώνας διευκολύνει τη διαδικασία εγκατάστασης νέων γεωργών, ο πρώτος πυλώνας προβλέπει μια υποχρεωτική ενίσχυση για τους νέους γεωργούς που έχουν ήδη εγκατασταθεί, με στόχο τη στήριξη της αρχικής φάσης της δραστηριότητάς τους. Η επιδιωκόμενη συμπληρωματικότητα μεταξύ των δύο πυλώνων επεξηγήθηκε στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων: «*Προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο διπλής χρηματοδότησης και αλληλεπικάλυψης με παρόμοια μέτρα στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, το καθεστώς νέου γεωργού*

θα πρέπει να σχεδιαστεί έτσι ώστε να προσφέρει πρόσθετο εισόδημα και να μειώσει το κόστος κεφαλαίου. Κατά αυτό τον τρόπο, θα καταστεί συμπληρωματικό προς τη στήριξη για την αγροτική ανάπτυξη.»

β) Οι νέοι γεωργοί που έχουν εγκατασταθεί προσφάτως έχουν εν γένει μεγαλύτερες ανάγκες σε εισοδηματική στήριξη κατά τη διάρκεια των πέντε πρώτων ετών μετά την εγκατάστασή τους.

Οι άμεσες ενισχύσεις του πρώτου πυλώνα αποσκοπούν στην ενίσχυση του εισοδήματος. Συνεπώς, η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς ακολουθεί τη μορφή (ενίσχυση ανά εκτάριο) και τη λογική της ετήσιας χορήγησης του πρώτου πυλώνα και αποτελεί έναν τρόπο για την ενίσχυση αυτής της εισοδηματικής στήριξης για μια ομάδα με μεγαλύτερες ανάγκες. Επιπλέον, οι συννομοθέτες προέβλεψαν διάφορες επιλογές για τα κράτη μέλη όσον αφορά τον υπολογισμό της στήριξης. Υπό αυτό το πρίσμα, τα κράτη μέλη μπορούν να προσαρμόζονται καλύτερα στην ιδιαίτερη κατάστασή τους κατά τον καθορισμό επαρκούς επιπέδου στήριξης για τους νέους γεωργούς, λαμβάνοντας υπόψη την εθνική τους κατάσταση. Για παράδειγμα, ένα κράτος μέλος επέλεξε να εφαρμόσει την ενίσχυση για τους νέους γεωργούς υπό τη μορφή κατ' αποκοπή ενίσχυσης ανά εκμετάλλευση.

Όσον αφορά τη χρονική διάρκεια, η ενίσχυση του πρώτου πυλώνα αφορά την πρώτη πενταετία μετά την εγκατάσταση, η οποία θεωρείται ότι ενέχει τις περισσότερες προκλήσεις από οικονομική άποψη. Η ενίσχυση εγκατάστασης αφορά μόνο τους νεοεισερχόμενους και όχι τους νέους γεωργούς που έχουν ήδη εδραιωθεί στον κλάδο.

γ) Οι δείκτες αποτελεσμάτων του κοινού πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης (ΚΠΠΑ) συνδέονται με τους ειδικούς στόχους της ΚΓΠ και όχι με τους στόχους μεμονωμένων μέτρων όπως η στήριξη του πρώτου πυλώνα που χορηγείται σε νέους γεωργούς.

VI.

α) Τα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη προγραμματίζονται από τα κράτη μέλη βάσει ανάλυσης αναγκών των αντίστοιχων τομέων προγραμματισμού.

Ο γενικός στόχος της ενθάρρυνσης της ανανέωσης των γενεών δεν καλύπτεται αποκλειστικά από το ειδικό μέτρο για την εγκατάσταση νέων γεωργών (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο V).

γ) Σε αυτό το μέτρο πρέπει να εφαρμόζονται κριτήρια επιλογής κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού (άρθρο 49 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013)

Σε περίπτωση εξάντλησης των αρχικών κονδυλίων του προϋπολογισμού κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να ανακατανείμουν τις χρηματοδοτικές ενισχύσεις μεταξύ των μέτρων ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Η χορήγηση κονδυλίων του προϋπολογισμού για ειδικά μέτρα αντανάκλα επίσης την ανάγκη εξασφάλισης επαρκούς κάλυψης διαφόρων αναγκών, δεδομένων των περιορισμένων πόρων.

δ) Όσον αφορά το ειδικό μέτρο για την αγροτική ανάπτυξη που αφορά τη στήριξη της εγκατάστασης νέων γεωργών, ο δείκτης παρακολούθησης «αριθμός ήδη εγκατεστημένων νέων γεωργών» παρέχει σημαντικές πληροφορίες για την αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο το μέτρο διευκόλυνε την εγκατάσταση νέων γεωργών. Ευρύτερες σκέψεις σχετικά με τη «βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη» και την «ανανέωση των γενεών» θα πρέπει να αποτελέσουν μέρος αξιολόγησης. Όσον αφορά την «ανανέωση των γενεών», κατά την αξιολόγησή της θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις διαφόρων μέτρων και όχι μόνο του μέτρου που αφορά τη χορήγηση στήριξης για εγκατάσταση.

Επιπλέον, ένας δείκτης δεν θα επιτρέψει ποτέ την άμεση παρατήρηση του αντικτύπου ενός μέτρου. Η παρατήρηση του αντικτύπου ενός μέτρου πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο αξιολόγησης.

Η Επιτροπή έχει ανακοινώσει στο πλαίσιο των μελετών και του σχεδίου αξιολόγησης της ΓΔ AGRI την έναρξη τέτοιας αξιολόγησης έως τα τέλη του 2017.

VII.

α) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή.

Παρότι η Επιτροπή επικροτεί τη σύσταση, ιδίως όσον αφορά τα στοιχεία αυτής που είναι σαφές ότι εμπίπτουν άμεσα στις αρμοδιότητες της Επιτροπής, δεν είναι σε θέση στο παρόν στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

β) Η παρούσα σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή.

Παρότι η Επιτροπή επικροτεί τη σύσταση, ιδίως όσον αφορά τα στοιχεία αυτής που είναι σαφές ότι εμπίπτουν άμεσα στις αρμοδιότητες της Επιτροπής, δεν είναι σε θέση στο παρόν στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

6. Η παρούσα έκθεση αφορά δύο μέσα για τη στήριξη ιδίως των νέων γεωργών (δηλ. τη συμπληρωματική ενίσχυση στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα και το μέτρο εγκατάστασης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα). Ωστόσο, οι νέοι γεωργοί επωφελούνται επίσης από ένα ευρύ φάσμα άλλων μέσων στο πλαίσιο της ΚΓΠ:

- στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, οι νέοι γεωργοί λαμβάνουν πρωτίστως τη βασική ενίσχυση (η οποία αποτελεί στην πραγματικότητα προαπαιτούμενο για τη χορήγηση της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς) και, εν γένει, την πράσινη ενίσχυση («ενίσχυση για γεωργικές πρακτικές που είναι επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον»). Μπορούν επίσης να λάβουν συμπληρωματικές ενισχύσεις στο πλαίσιο της «προαιρετικής συνδεδεμένης στήριξης» εάν δικαιούνται να επωφεληθούν από μέτρο που έχει σχεδιαστεί από το κράτος μέλος τους, καθώς και ενίσχυση για τα πρώτα τους εκτάρια στο πλαίσιο της «αναδιανεμητικής ενίσχυσης» (εάν το κράτος μέλος τους χορηγεί την εν λόγω ενίσχυση). Στην πραγματικότητα, η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς είναι μια συμπληρωματική ενίσχυση με στόχο τη χορήγηση ενισχυμένης εισοδηματικής στήριξης σε αυτή την κατηγορία γεωργών. Βάσει του συνολικού ποσού άμεσων ενισχύσεων που έλαβαν οι δικαιούχοι της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς το 2015, η Επιτροπή εκτιμά ότι, κατά την περίοδο 2015-2020, οι συγκεκριμένοι δικαιούχοι θα λάβουν συνολικά περίπου 15 δισ. EUR σε άμεσες ενισχύσεις. Τα στοιχεία του 2015 σχετικά με την εφαρμογή καταδεικνύουν ότι στο ήμισυ των κρατών μελών οι δικαιούχοι της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς έλαβαν κατά μέσο όρο περισσότερα από 10.000 ευρώ σε άμεσες ενισχύσεις.

- Στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, εκτός από την στήριξη για την εγκατάσταση νέων γεωργών, έχουν προγραμματιστεί εν μέρει άλλα μέτρα στο πλαίσιο του στόχου διευκόλυνσης της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα ανανέωσης των γενεών. Αυτά τα μέτρα περιλαμβάνουν «Δράσεις μεταφοράς γνώσεων και ενημέρωσης» και «Συμβουλευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες διαχείρισης γεωργικής εκμετάλλευσης και υπηρεσίες αντικατάστασης στην εκμετάλλευση», «Επενδύσεις σε υλικά στοιχεία του ενεργητικού» και «Συνεργασία». Συνολικά, έχουν προγραμματιστεί περίπου 6,7 δισ. EUR για την περίοδο 2014-2020 στο πλαίσιο του προαναφερθέντος στόχου (εκ των οποίων το 80% αντιπροσωπεύει το ειδικό μέτρο εγκατάστασης).

Άλλες μορφές στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης, όπως η στήριξη που αφορά τις υποδομές, την ευρωζωνική ανάπτυξη και τη βελτίωση των υπηρεσιών στις αγροτικές περιοχές, μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν έμμεσο αντίκτυπο στην ανανέωση των γενεών.

9. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 6.

10. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι:

- Ο «ειδικός στόχος πολιτικής» του καθεστώτος για τους νέους γεωργούς (πρώτος πυλώνας) είναι η παροχή «εισοδηματικής στήριξης για γεωργούς νεαρής ηλικίας οι οποίοι αρχίζουν τη γεωργική δραστηριότητά τους, με σκοπό να διευκολυνθεί η αρχική εγκατάσταση των γεωργών αυτών και η διαρθρωτική προσαρμογή των εκμεταλλεύσεών τους μετά την αρχική τους εγκατάσταση». Βλέπε αιτιολογική σκέψη 47 (κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013).
- Αγροτική ανάπτυξη: όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 2 στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, ο τομέας εστίασης 2B αποσκοπεί στη «διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα την ανανέωση των γενεών».

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

17. Παρότι οι κανόνες που διέπουν τον πρώτο και τον δεύτερο πυλώνα καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ, αρμόδιο για την άμεση διαχείριση της εφαρμογής τους είναι κάθε κράτος μέλος, σύμφωνα με την αρχή που είναι γνωστή ως «επιμερισμένη διαχείριση».

Αυτό σημαίνει ότι οι εθνικές αρχές είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση και τον έλεγχο των άμεσων ενισχύσεων που παρέχονται στους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα στο κράτος μέλος τους. Κάθε κράτος μέλος έχει επίσης έναν ορισμένο βαθμό ευελιξίας στον τρόπο χορήγησης αυτών των ενισχύσεων, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι εθνικές συνθήκες στον τομέα της γεωργίας, οι οποίες διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, ο ρόλος της Επιτροπής στη διαδικασία της εφαρμογής των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης είναι περιορισμένος. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι αρμόδιες για τη θέσπιση ρυθμίσεων με σκοπό την εξασφάλιση αποτελεσματικής, αποδοτικής και συντονισμένης εφαρμογής των ΕΔΕΤ είναι οι διαχειριστικές αρχές (άρθρο 27 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013).

19. Η συμπληρωματική ενίσχυση για τους νέους γεωργούς παρέχει ενισχυμένη εισοδηματική στήριξη που στοχεύει σε αυτή την ομάδα κατά τη διάρκεια περιόδου όπου εκτιμάται ότι υφίστανται μεγαλύτερες ανάγκες.

Παράλληλα, στο πλαίσιο του συστήματος των άμεσων ενισχύσεων, ακολουθεί τους ίδιους κανόνες: τυποποιημένη ενίσχυση αποσυνδεδεμένη από την παραγωγή, η οποία παρέχεται ετησίως ανά εκτάριο σε όλους τους γεωργούς που πληρούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και υποβάλλουν αίτηση ενίσχυσης.

Δεδομένου του υψηλού αριθμού δικαιούχων άμεσων ενισχύσεων (περίπου 7 εκατομμύρια γεωργοί), οποιαδήποτε εις βάθος αξιολόγηση των αναγκών των αιτούντων θα ήταν περίπλοκη και, δεδομένης της νομοθεσίας για την προστασία των δεδομένων, ενδέχεται να αποδειχθεί ανέφικτη.

Στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, το νομικό πλαίσιο για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης (άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης) απαιτεί με σαφήνεια από τα κράτη μέλη να προγραμματίσουν μέτρα αγροτικής ανάπτυξης βάσει ανάλυσης αναγκών των αντίστοιχων τομέων προγραμματισμού.

20. Πράγματι, η άμεση εισοδηματική στήριξη δεν είναι περιοριστική όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι γεωργοί θα πρέπει να χρησιμοποιούν τα κονδύλια και δεν υποδεικνύει συγκεκριμένα κόστη τα οποία θα πρέπει να καλυφθούν με τη συγκεκριμένη ενίσχυση. Εναπόκειται στον γεωργό να αξιολογεί ποια είναι η βέλτιστη δυνατή χρήση της ενίσχυσης κατά το στάδιο της εγκατάστασης.

Συνεπώς, η προστιθέμενη αξία έγκειται στην εξασφάλιση ενισχυμένης στήριξης για τους νέους γεωργούς που έχουν εγκατασταθεί προσφάτως, καθώς και την εξασφάλιση της συνεπούς

χορήγησής της σε ολόκληρη την ΕΕ, δεδομένου ότι το καθεστώς είναι υποχρεωτικό για τα κράτη μέλη.

22. Τα κράτη μέλη έχουν ορισμένες επιλογές όσον αφορά την εφαρμογή, διότι είναι τα πλέον κατάλληλα να εκτιμούν τον αριθμό των νέων γεωργών που έχουν εγκατασταθεί στη διάρκεια ενός δεδομένου έτους, καθώς και το πιθανό μέγεθός τους, και τις συνακόλουθες ανάγκες για τη χορήγηση της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του μέγιστου κονδυλίου διαθέτουν για αυτόν τον σκοπό. Λόγω αυτού του υψηλού επιπέδου επικουρικότητας και σύμφωνα με την αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης, αναμένεται ότι τα κράτη μέλη κάνουν αυτές τις επιλογές σύμφωνα με τον στόχο πολιτικής του καθεστώτος και τις εθνικές ιδιαιτερότητές τους.

23. Το νομικό πλαίσιο για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης (άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης) απαιτεί με σαφήνεια από τα κράτη μέλη να προγραμματίζουν μέτρα αγροτικής ανάπτυξης βάσει ανάλυσης των αναγκών των αντίστοιχων τομέων προγραμματισμού.

24. Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 19 και 20 παραπάνω.

α) Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς, σε συνδυασμό με άλλες άμεσες ενισχύσεις που λαμβάνουν οι νέοι γεωργοί, μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της πρόσβασης των νέων γεωργών σε γη: δεν προορίζεται για κάποιον συγκεκριμένο τύπο εξόδων και ο γεωργός μπορεί να αποφασίσει να τη χρησιμοποιήσει για τη μίσθωση ή την αγορά νέας γης.

Επιπλέον, η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα των νέων γεωργών να αυξήσουν την αξία των δικαιωμάτων ενίσχυσής τους στον περιφερειακό/εθνικό μέσο όρο μέσω του αποθέματος, παρέχει κίνητρα στους γονείς γεωργούς να μεταβιβάσουν τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις τους στη νεότερη γενιά. Αυτές οι μεταβιβάσεις εντός της οικογένειας είναι ένας πολύ συνήθης τρόπος απόκτησης πρόσβασης σε γη για τους Ευρωπαίους γεωργούς.

β) Η ενισχυμένη εισοδηματική στήριξη που λαμβάνουν οι νέοι γεωργοί που έχουν εγκατασταθεί προσφάτως στο πλαίσιο των άμεσων ενισχύσεων τροφοδοτεί το κεφάλαιό τους. Κατά συνέπεια, μπορεί να χρησιμοποιηθεί απευθείας για τη λειτουργία της εκμετάλλευσης ή ως τρόπος για τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε πίστωση (μέσω της αύξησης του μεριδίου ιδίων κεφαλαίων που διατίθεται στο επενδυτικό έργο).

γ) Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι πρόσθετες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας σχετικά με τις δεξιότητες και την κατάρτιση των νέων γεωργών εναπόκεινται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών και αναμένεται ότι θα χρησιμοποιήσουν την αρχή της επικουρικότητας προκειμένου να εφαρμόσουν τις απαιτήσεις που θεωρούν σημαντικές βάσει των εθνικών τους χαρακτηριστικών.

25.

β) Οι νέοι γεωργοί μπορούν να συνδυάσουν τη στήριξη για την εγκατάσταση με επενδυτική στήριξη, για την οποία μπορούν να επωφεληθούν από υψηλότερα ποσοστά στήριξης.

γ) Οι νέοι γεωργοί μπορούν να συνδυάσουν τη στήριξη για την εγκατάσταση με ποικίλες μορφές στήριξης που στοχεύουν στην απόκτηση δεξιοτήτων (π.χ. κατάρτιση, ανταλλαγές γεωργικών εκμεταλλεύσεων, συμβουλευτικές υπηρεσίες...).

Η παροχή εξειδικευμένων συμβουλών για γεωργούς που αναλαμβάνουν για πρώτη φορά δραστηριότητα εντάσσεται στο πεδίο εφαρμογής των συμβουλευτικών υπηρεσιών που στηρίζονται στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης (άρθρο 15 παράγραφος 4 στοιχείο ζ) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013).

26. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 10.

27. Η λογική της παρέμβασης είναι εξ ορισμού μια απλουστευμένη και σχηματοποιημένη περιγραφή του τρόπου με τον οποίο αποσκοπεί να λειτουργήσει μια παρέμβαση πολιτικής. Η ανανέωση των γενεών είναι ένα ενδιάμεσο στάδιο για τη συμβολή στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας και στην ενίσχυση του γεωργικού εισοδήματος, για τα οποία το ΚΠΠΑ έχει ορίσει κατάλληλους δείκτες.

28.

α) Ο πληθυσμός-στόχος στο πλαίσιο της ενίσχυσης του πρώτου πυλώνα για τους νέους γεωργούς ορίζεται με την πρόθεση να προσεγγιστεί ένας μέγιστος αριθμός γεωργών ηλικίας έως 40 ετών, οι οποίοι εγκαθίστανται για πρώτη φορά ως υπεύθυνοι εκμετάλλευσης, χωρίς να περιορίζεται σε τομείς ή πεδία.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 28 στοιχεία β) και γ)

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο προκαθορισμός του ποσοστού που η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς θα πρέπει να αντιπροσωπεύει στο εισόδημα των νέων γεωργών δεν ενδείκνυται. Για παράδειγμα, το διάγραμμα του εισοδήματος ανά μονάδα ετήσιας εργασίας (MEE) είναι μια συνάρτηση των βασικών τάσεων για το εισόδημα στον τομέα και την εισροή εργασίας.

δ) Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 19, 20 και 24 στοιχείο α), και πιο συγκεκριμένα ότι αναμένεται επίσης ότι θα υπάρξει αντίκτυπος στις μεταβιβάσεις γεωργικών εκμεταλλεύσεων και στην απόφαση για εγκατάσταση.

30. Κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, το μέτρο του δεύτερου πυλώνα για την εγκατάσταση νέων γεωργών έχει προγραμματιστεί (μαζί με άλλα μέτρα) στο πλαίσιο του στόχου της *διευκόλυνσης της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα της ανανέωσης των γενεών* (τομέας εστίασης 2B).

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 30 στοιχεία β) και γ).

Ο δείκτης για την τιμή-στόχο αντιπροσωπεύει μια εύλογη προσέγγιση του ειδικού στόχου του τομέα εστίασης για τον οποίο έχει καθοριστεί: «διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα ανανέωση των γενεών».

δ) Η σύνδεση μεταξύ της στήριξης εγκατάστασης στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης και των αναγκών που αντιμετωπίζονται πρέπει να περιγράφεται στο επιχειρηματικό σχέδιο.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 31 στοιχεία α), β), γ) και δ).

Αρμόδια για τη διασφάλιση του συντονισμού με τα εθνικά μέτρα στήριξης είναι τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή δεν έχει την αρμοδιότητα να επιβλέπει όλα τα εθνικά μέτρα στήριξης και να διασφαλίζει τον σχετικό συντονισμό.

32. Αρμόδια για τη διασφάλιση του συντονισμού με τα εθνικά μέτρα στήριξης είναι τα κράτη μέλη.

Γι' αυτό τον λόγο, μεταξύ άλλων, αρμόδια για τον καθορισμό του ακριβούς επιπέδου στήριξης και του κατώτατου ορίου σε εκτάρια στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα είναι τα κράτη μέλη (με ορισμένους περιορισμούς που καθορίζονται από τον κανονισμό της ΕΕ για την εξασφάλιση συνοχής).

Στη Γαλλία, για παράδειγμα, σε εθνικό επίπεδο, υπάρχει ειδική μονάδα του Υπουργείου Γεωργίας (*bureau de financements des entreprises*), η οποία είναι επιφορτισμένη αποκλειστικά με τον σχεδιασμό της στήριξης σε εγκαταστάσεις νέων γεωργών και τον συντονισμό όλων των εθνικών δράσεων και των δράσεων της ΕΕ.

33. Υπάρχει εγγενής συμπληρωματικότητα των παρεμβάσεων, δεδομένου ότι η παρεχόμενη στήριξη στο πλαίσιο των δύο πυλώνων επιδιώκει διαφορετικούς στόχους: η ενίσχυση για τους

νέους γεωργούς αποφέρει πρόσθετο εισόδημα για διάστημα 5 ετών κατά μέγιστο, το οποίο είναι συμπληρωματικό προς την εφάπαξ ενίσχυση έναρξης στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης που βασίζεται σε επιχειρηματικό σχέδιο.

Αρμόδια για τη διασφάλιση αυτού του συντονισμού με τα εθνικά μέτρα στήριξης είναι τα κράτη μέλη. Σε επίπεδο πολιτικής της ΕΕ, η δομή για αυτό τον συντονισμό είναι διαθέσιμη. (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο V).

38.

α) Όσον αφορά τον πρώτο πυλώνα, βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 24 στοιχείο γ).

Στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης, η στόχευση της στήριξης για την εγκατάσταση νέων γεωργών επιδιώκεται μέσω της εφαρμογής κριτηρίων επιλογής (άρθρο 49 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013).

β) Η εφαρμογή διαδικασιών επιλογής αποτελεί απαίτηση για τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα (άρθρο 49 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013).

δ) Οι άμεσες ενισχύσεις ακολουθούν μια ετήσια λογική, με όλες τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας να πληρούνται κάθε έτος και όλες τις πληρωμές να πραγματοποιούνται σε ετήσια βάση. Η στήριξη παρέχεται για διάστημα 5 ετών κατ' ανώτατο όριο.

Στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, η στήριξη παρέχεται σε χρονικό διάστημα 5 ετών κατ' ανώτατο όριο.

40. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 19.

42.

α) Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 24 στοιχείο γ).

β) Στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν την εισοδηματική στήριξη σε τομείς με φυσικούς περιορισμούς. Μέχρι στιγμής, μόνο δύο κράτη μέλη (Δανία, Σλοβενία) έχουν χρησιμοποιήσει αυτή την επιλογή. Οι άμεσες ενισχύσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται ως σύνολο (και όχι να λαμβάνεται υπόψη μεμονωμένα η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς), δεδομένου ότι ο συνδυασμός των διαφόρων επιπέδων είναι εκείνος που διαφοροποιεί την εισοδηματική στήριξη ανάλογα με τις ανάγκες που διαπιστώνονται.

γ) Η προτεινόμενη στόχευση συνεπάγεται ότι η εισοδηματική στήριξη παρέχεται βάσει επιλογής έργου, η οποία δεν είναι ο τύπος μέσου που έχει ευνοηθεί μέχρι στιγμής. Με περίπου 7 εκατομμύρια δικαιούχους στο πλαίσιο των άμεσων ενισχύσεων, παραμένει αβέβαιο κατά πόσο η διαχείριση της επιλογής έργων (ακόμη και μόνο για τους δικαιούχους της συμπληρωματικής ενίσχυσης) βάσει αυτών των κριτηρίων είναι εφικτή.

Πλαίσιο 2 - Παραδείγματα εκμεταλλεύσεων που δεν χρειάζονται, για τη βιωσιμότητά τους, τη συμπληρωματική ενίσχυση για τους νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα

Ισπανία (Ανδαλουσία)

Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτοί οι δύο δικαιούχοι αποτελούν εξαιρετικές περιπτώσεις στην κοινότητα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Μόνο το 1% των γεωργικών εκμεταλλεύσεων στην Ισπανία έχουν εισόδημα που πλησιάζει ή υπερβαίνει τα 400 000 EUR (εκφρασμένα σε ΚΠΑΕ), δείκτης ο οποίος έχει παραμείνει μάλλον σταθερός με την πάροδο του χρόνου. Αυτή η παρατήρηση ισχύει επίσης για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις στην Ανδαλουσία. Μόλις το 0,5% του συνόλου των γεωργικών εκμεταλλεύσεων σε αυτή την περιοχή είχε εισόδημα μεταξύ 500 000 και 750 000 ευρώ (στοιχεία του 2010).

43. Περιπτώσεις παρεχόμενης ενίσχυσης όπου οι νέοι γεωργοί διαδραματίζουν ήσσονος σημασίας ρόλο θεωρούνται μη συμμορφούμενες με τον κανονισμό από την Επιτροπή. Η έννοια του από κοινού ελέγχου θεσπίστηκε από τους νομοθέτες ώστε να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι νέοι γεωργοί συχνά ξεκινούν εργαζόμενοι μαζί με γεωργούς μεγαλύτερης ηλικίας.

Στην ΕΕ υπάρχουν πολλές εκμεταλλεύσεις με νέους και μεγαλύτερους σε ηλικία γεωργούς και, γι' αυτό τον λόγο, οι κανόνες ορίζουν ότι η συμπληρωματική ενίσχυση σε νέους γεωργούς χορηγείται μόνο όταν οι νέοι γεωργοί ασκούν τουλάχιστον «από κοινού έλεγχο». Όταν οι νέοι γεωργοί διαδραματίζουν ήσσονος σημασίας ρόλο σε αυτές τις εκμεταλλεύσεις, δεν δικαιούνται να λάβουν την ενίσχυση για τους νέους γεωργούς δεδομένου ότι δεν έχουν τον ουσιαστικό έλεγχο.

Η Επιτροπή έχει παράσχει στα κράτη μέλη (και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο) ερμηνεία υπό τη μορφή επιστολών¹ και διευκρινίσεων κατά τη διάρκεια εργαστηρίου εμπειρογνομόνων² σχετικά με την έννοια του από κοινού ελέγχου όσον αφορά τους νέους γεωργούς που είναι νομικά πρόσωπα.

Προκειμένου να ασκεί αποτελεσματικό και μακροχρόνιο έλεγχο, ένας νέος γεωργός πρέπει να πληροί τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις, και πιο συγκεκριμένα να έχει μερίδιο του κεφαλαίου, να μπορεί να συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με την (οικονομική μεταξύ άλλων) λειτουργία του νομικού προσώπου και να είναι ικανός να ασκεί την καθημερινή διαχείριση του νομικού προσώπου.

Τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν την έννοια του αποτελεσματικού και μακροχρόνιου ελέγχου λαμβάνοντας υπόψη τόσο το εθνικό τους δίκαιο περί εταιρειών όσο και τις ατομικές περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης (καταστατικό κ.λπ.).

Αυτή η ερμηνεία λαμβάνεται υπόψη στις σχετικές διαδικασίες ελέγχου της ΓΔ AGRI.

Ο ορισμός του γεωργού και η διάταξη για τον ενεργό γεωργό εφαρμόζονται στο επίπεδο του δικαιούχου (δηλ. του νομικού προσώπου).

Πλαίσιο 3 - Παράδειγμα εκμετάλλευσης που λαμβάνει την ενίσχυση για τους νέους γεωργούς, παρότι ο ρόλος του νέου γεωργού στην εκμετάλλευση είναι ήσσονος σημασίας

Ιταλία (Αιμιλία-Ρωμανία)

Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει εξετάσει τέτοια υπόθεση. Ωστόσο, αυτές οι υποθέσεις υποδεικνύουν προβλήματα ανεπαρκούς εφαρμογής (συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων) παρά την ερμηνεία που έχει παρασχεθεί σχετικά με την έννοια του από κοινού ελέγχου.

Όσον αφορά την αναλογικότητα, υπενθυμίζεται ότι το νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει ότι η ενίσχυση είναι αναλογική προς τον ρόλο του νέου γεωργού. Ωστόσο, ο νέος γεωργός πρέπει να ελέγχει (αποκλειστικά ή από κοινού) το νομικό πρόσωπο.

Ο ορισμός του γεωργού και η διάταξη για τον ενεργό γεωργό εφαρμόζονται στο επίπεδο του δικαιούχου (δηλ. του νομικού προσώπου).

¹ Επιστολές προς τη Δανία (Ares(2015)162942 της 15/1/2015), τις Κάτω Χώρες (Ares(2015)1173220 - 17/3/2015) και την Εσθονία (Ares(2016)6004433 - 19/10/2016), οι οποίες έχουν καταστεί εγκαίρως διαθέσιμες για διαβούλευση από τις αρχές των κρατών μελών μέσω του CircaBC.

² Εργαστήριο εμπειρογνομόνων με θέμα «Ενίσχυση για τους νέους γεωργούς – ανταλλαγή εμπειριών εφαρμογής και ελέγχου των κρατών μελών» που διοργανώθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 2015 (υλικό τεκμηρίωσης διαθέσιμο στα κράτη μέλη στο CircaBC).

Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει εξετάσει τέτοια υπόθεση. Ωστόσο, αυτές οι υποθέσεις υποδεικνύουν προβλήματα ανεπαρκούς εφαρμογής (συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων) παρά την ερμηνεία που έχει παρασχεθεί σχετικά με την έννοια του από κοινού ελέγχου. Η ιδιότητα του μετόχου δεν αποτελεί επαρκή προϋπόθεση για την απόδειξη της άσκησης από κοινού ελέγχου (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 43).

46. Όταν η ενίσχυση χορηγείται σε γεωργούς που δεν συμμετέχουν στην καθημερινή διαχείριση της εκμετάλλευσης, ο ορισμός του γεωργού νεαρής ηλικίας σύμφωνα με το άρθρο 50 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 δεν εφαρμόζεται. Η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς διατίθεται μόνο στους γεωργούς νεαρής ηλικίας που έχουν δημιουργήσει γεωργική εκμετάλλευση **ως επικεφαλής της εκμετάλλευσης**. Οι περιπτώσεις μη συμμόρφωσης που εντοπίζονται από την Επιτροπή πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο της εκκαθάρισης λογαριασμών.

Όσον αφορά τη νομιμότητα του τίτλου χρήσης γης, πρέπει να σημειωθούν τα ακόλουθα: λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας (C-61/09, C-375/08), τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εμμένουν σε έναν πολύ συγκεκριμένο νόμιμο τίτλο για τη γη. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 προβλέπει ότι η γη πρέπει να είναι στη «διάθεση» του γεωργού από ημερομηνία που ορίζει το κράτος μέλος (η οποία συνδέεται με την καταληκτική ημερομηνία για την υποβολή αίτησης για άμεσες ενισχύσεις) και αυτή η διαθεσιμότητα μπορεί να βασίζεται σε οποιονδήποτε τύπο σύμβασης (π.χ. το αστικό δίκαιο ορισμένων χωρών προβλέπει επίσης προφορική σύμβαση) βάσει μίσθωσης, πώλησης ή οποιωνδήποτε άλλων νομικών όρων.

Σε περίπτωση αμφιβολίας, τα κράτη μέλη έχουν κάθε δικαίωμα να απαιτήσουν περισσότερες πληροφορίες από τους γεωργούς σχετικά με τη νομιμότητα του τίτλου χρήσης γης.

48. Αυτές οι αναλογίες αντανakλούν μόνο τη συμπληρωματική ενίσχυση για τους νέους γεωργούς και όχι την πραγματική εισοδηματική στήριξη που παρέχεται στους νέους γεωργούς που έχουν εγκατασταθεί προσφάτως στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 6).

49. Αυτή η παρατήρηση καταδεικνύει ότι τα ποσά χορηγούνται εν είδει εισοδηματικής στήριξης, καλύπτοντας αναπόφευκτες δαπάνες, συμπεριλαμβανομένων των τρεχουσών δαπανών, και αντισταθμίζοντας απώλειες του εισοδήματος αγοράς των γεωργών.

50. Η απόφαση σχετικά με τη μέθοδο υπολογισμού της συμπληρωματικής ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, τα οποία μπορούν να συνδέσουν το ποσό της συμπληρωματικής ενίσχυσης με τη μέση ενίσχυση ανά εκτάριο ή τη βασική ενίσχυση, ή να χορηγούν ένα κατ' αποκοπή ποσό ανά γεωργό. Η Ιταλία και η Ισπανία έχουν αποφασίσει να το συνδέσουν με τη μέση αξία των δικαιωμάτων που κατέχει ο εκάστοτε γεωργός.

Είναι σημαντικό, ωστόσο, να διευκρινιστεί ότι:

- οι νέοι γεωργοί που δεν κατέχουν κανένα δικαίωμα αποτελούν κατηγορία προτεραιότητας για χορήγηση δικαιωμάτων ενίσχυσης από το εθνικό απόθεμα και, σε αυτή την περίπτωση, τους παρέχονται δικαιώματα ενίσχυσης στον εθνικό/περιφερειακό μέσο όρο της αξίας των δικαιωμάτων ενίσχυσης.
- οι νέοι γεωργοί με δικαιώματα αξίας μικρότερης από τον εθνικό/περιφερειακό μέσο όρο δικαιούνται αύξηση της αξίας των δικαιωμάτων ενίσχυσής τους από το απόθεμα.

Ως εκ τούτου, χάρη στο απόθεμα δικαιωμάτων ενίσχυσης, οι νέοι γεωργοί που δεν κληρονομούν ούτε αποκτούν δικαιώματα υψηλής αξίας που ήταν προηγουμένως στην κατοχή άλλων γεωργών επιβαρύνονται εν γένει λιγότερο.

51. Παρότι η ενίσχυση χορηγείται μόνο κατά τα 5 πρώτα έτη μετά την αρχική εγκατάσταση του νέου γεωργού, αυτή η πενταετής περίοδος θα πρέπει να μειωθεί κατά τον αριθμό των ετών που

μεσολάβησαν μεταξύ της εγκατάστασης και της υποβολής της πρώτης αίτησης υπαγωγής στο καθεστώς. Συνεπώς, η συνολική διάρκεια και ο χρόνος χορήγησης της στήριξης εξαρτώνται τόσο από τον χρόνο της εγκατάστασης όσο και από τον χρόνο της αίτησης.

Επιπλέον, βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 19.

54. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ανδαλουσία εισήγαγε εκ νέου το κριτήριο επιλογής σύμφωνα με το οποίο οι αιτούντες που εγκαθίστανται ως αποτέλεσμα πρόωρης συνταξιοδότησης λαμβάνουν περισσότερους βαθμούς από τις 7 Απριλίου 2017.

56. Το κατώτατο όριο για επιλογή έργου στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα στην Απουλία δεν ήταν ιδιαίτερα χαμηλό (30%). Προκηρύχθηκαν συνολικά τέσσερις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων (τρεις από τα τέλη του 2009 έως τις αρχές του 2011 και μία κατά τα μέσα του 2015) και κατά τη διάρκεια κάθε πρόσκλησης ορισμένα έργα απορρίφθηκαν διότι δεν συγκέντρωναν την ελάχιστη απαιτούμενη βαθμολογία.

Προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο αποκλεισμού δικαιούχων που έχουν υπερβεί το ανώτατο επιλέξιμο όριο ηλικίας μεταξύ δύο προσκλήσεων, οι υπηρεσίες της Επιτροπής, στο πλαίσιο της συμβουλευτικής τους ικανότητας, συνέστησαν σε όλες τις διαχειριστικές αρχές: α) να κατανέμουν με μεγαλύτερη ομοιογένεια τους διαθέσιμους πόρους κατά την περίοδο 2014-2020· β) να προκηρύξουν αρκετές προσκλήσεις υποβολής προτάσεων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού· γ) να ορίσουν αρκετά φιλόδοξα κριτήρια επιλογής ώστε να στοχεύσουν στους καλύτερους δικαιούχους από άποψη ποιότητας και αναγκών.

57. Η Επιτροπή, ως μέλος της επιτροπής παρακολούθησης, έχει ενημερώσει αρκετές φορές τη διαχειριστική αρχή ότι το ελάχιστο κατώτατο όριο του 1 βαθμού ήταν εξαιρετικά χαμηλό. Αναφέρθηκε επίσης ότι, σε περίπτωση που δεν συγκεντρώνονται 2 βαθμοί, το ποσό της ενίσχυσης θα πρέπει να μειώνεται κατά 10%. Κατά την τελευταία τροποποίηση των κριτηρίων επιλογής, η οποία έχει τεθεί σε ισχύ από τις 7 Απριλίου 2017, το ελάχιστο κατώτατο όριο έχει αλλάξει σε 6 βαθμούς (για 29 βαθμούς κατά μέγιστο, δηλαδή κατώτατο όριο 20%) με 10% μείωση της ενίσχυσης εάν το σύνολο είναι μικρότερο από 7 βαθμούς.

61. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ισχύουσες νομικές διατάξεις (άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχείο α) του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 807/2014 της Επιτροπής) επιτρέπουν στα κράτη μέλη να ζητούν, μεταξύ άλλων στοιχείων, να περιληφθούν στο επιχειρηματικό σχέδιο πληροφορίες σχετικά με το εισόδημα της εκμετάλλευσης όπως είχε αρχικώς εκτιμηθεί.

Εκτός από την κατάρτιση του επιχειρηματικού σχεδίου, το μέτρο εγκατάστασης προάγει την οικονομική βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη με τη βοήθεια άλλων μέσων:

- η στήριξη παρέχεται μόνο σε νέους γεωργούς οι οποίοι διαθέτουν «επαρκή επαγγελματικά προσόντα και ικανότητες».
- η στήριξη παρέχεται υπό την προϋπόθεση ότι εφαρμόζεται επιχειρηματικό σχέδιο.
- η στήριξη παρέχεται μόνο σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις ελάχιστου οικονομικού μεγέθους (που καθορίζεται από τα κράτη μέλη).

Επιπλέον, οι νέοι γεωργοί μπορούν να επωφελούνται από διάφορα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης που προάγουν την οικονομική βιωσιμότητα.

Πλαίσιο 4 - Πενιχρές αποδείξεις βελτίωσης της βιωσιμότητας

Ισπανία

Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 61 σχετικά με τα επιχειρηματικά σχέδια.

Οι προϋποθέσεις που αναφέρονται αποτελούν μέρος του ορισμού της εκμετάλλευσης προτεραιότητας σύμφωνα με το ισπανικό δίκαιο. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, μία από τις δυνατότητες ήταν η εγκατάσταση ως εκμετάλλευση προτεραιότητας (όπως ορίζεται στο εθνικό πλαίσιο). Σε αυτή την περίπτωση, η ενίσχυση ήταν υψηλότερη. Από το 2011, η εγκατάσταση ως εκμετάλλευση προτεραιότητας αποτελούσε επίσης κριτήριο επιλογής. Συνεπώς, κατά την επιλογή λαμβάνονταν υπόψη, μεταξύ άλλων, αυτές οι προϋποθέσεις. Ο έλεγχος εξακολουθεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα των περιφερειακών αρχών. Για τους ελέγχους σχετικά με την κατάσταση προτεραιότητας των εκμεταλλεύσεων, ελήφθησαν πρόσφατα διορθωτικές ενέργειες (κατόπιν ελέγχου της ΓΔ AGRI το 2015).

Το επιχειρηματικό σχέδιο καταρτίζεται με στόχο την ανάπτυξη γεωργικών δραστηριοτήτων βάσει επενδύσεων, καταρτίσεων, συμβουλευτικών υπηρεσιών κ.λπ. Ο αντίκτυπος της ανανέωσης των γενεών πρέπει να οδηγήσει σε καλύτερα δομημένες εκμεταλλεύσεις και στον εκσυγχρονισμό τους, κάτι που συνεπάγεται βιωσιμότητα.

65. Παρότι το επίπεδο στήριξης μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τον βαθμό φιλοδοξίας του επιχειρηματικού σχεδίου, όπως διευκρίνισε η Επιτροπή στα κράτη μέλη στην επιτροπή αγροτικής ανάπτυξης της 18ης Μαρτίου 2015, η στήριξη δεν μπορεί να συνδέεται με την υλοποίηση συγκεκριμένων επενδύσεων που περιλαμβάνονται στο επιχειρηματικό σχέδιο.

66. Η προσέγγιση της Πολωνίας ακολούθησε μια λογική απλούστευσης όσον αφορά τη χορήγηση της στήριξης.

69.

γ) Η Επιτροπή έχει επίσης την ευθύνη της υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις επιδόσεις της ΚΓΠ συνολικά.

70. Το ΚΠΠΑ ορίζει μια σειρά δεικτών που πρέπει να παρέχουν τα κράτη μέλη για τη μέτρηση της απόδοσης της ΚΓΠ με βάση τους στόχους, όπως ορίζεται στο άρθρο 110 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, και όχι με μεμονωμένο μέτρο.

71. Δεδομένου ότι αρκετά μέτρα συμβάλλουν συχνά στην επίτευξη των ίδιων στόχων, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μέτρων θα πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο αξιολόγησης και όχι να παρατηρούνται απευθείας μέσω δεικτών αποτελεσμάτων ή αντικτύπου. Για αυτό τον λόγο, οι δείκτες συνδέονται με ειδικούς (δείκτες αποτελεσμάτων) και γενικούς (δείκτες αντικτύπου) στόχους.

β) Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δείκτης για την τιμή-στόχο αντιπροσωπεύει μια εύλογη προσέγγιση του ειδικού στόχου του τομέα εστίασης για τον οποίο έχει καθοριστεί: «διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα ανανέωση των γενεών».

Πρέπει να εξασφαλιστεί εύλογη ισορροπία όσον αφορά τον καθορισμό των δεικτών παρακολούθησης και τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας αυτών, καθώς και τη διαθεσιμότητα των στοιχείων.

Η εξέταση των γενικών αποτελεσμάτων των μέτρων που υποστηρίζονται (π.χ. βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων, ανανέωση των γενεών, δημιουργία θέσεων εργασίας, αύξηση του εκπαιδευτικού επιπέδου και του επιπέδου καινοτομίας των νέων γεωργών κ.λπ.) πρέπει να διενεργείται στο πλαίσιο αξιολόγησης, για την οποία οι δείκτες του ΚΠΠΑ παρέχουν μόνο υποστηρικτική λειτουργία.

γ) Οι διαδικασίες επιλογής για τη συμμετοχή γεωργικών εκμεταλλεύσεων στο δίκτυο γεωργικής λογιστικής πληροφόρησης (ΔΓΛΠ) δεν μπορούν να σχεδιάζονται έτσι ώστε να εξασφαλίζουν αντιπροσωπευτικότητα για όλα τα πιθανά μέτρα της ΚΓΠ, ωστόσο πράγματι παρέχουν χρήσιμα στοιχεία σχετικά με άλλα κριτήρια όπως η ηλικία του γεωργού και η στήριξη που λαμβάνεται.

74. Η Επιτροπή σκοπεύει να ολοκληρώσει την εξέταση των εκ των υστέρων αξιολογήσεων των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης και θα διατυπώσει παρατηρήσεις προς τα κράτη μέλη. Μέχρι τα τέλη του 2017 θα παράσχει επίσης μια σύνοψη των κύριων πορισμάτων βάσει όλων των αξιολογήσεων.

Απάντηση στην τρίτη περίπτωση:

Η Επιτροπή σκοπεύει να ολοκληρώσει την εξέταση των εκ των υστέρων αξιολογήσεων των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης μέχρι τα τέλη Μαΐου του 2017.

Απάντηση στην τέταρτη περίπτωση:

Η Επιτροπή σκοπεύει να ολοκληρώσει την εξέταση των εκ των υστέρων αξιολογήσεων των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης μέχρι τα τέλη Μαΐου του 2017.

77. Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στο σημείο 24 στοιχείο α) και στο σημείο 61.

79. Η διευκόλυνση της πρόσβασης των νέων γεωργών σε πίστωση από εμπορικές τράπεζες δεν αποτελεί ρητό στόχο της στήριξης της ΕΕ σε νέους γεωργούς· ωστόσο, μέσω της ενίσχυσης της οικονομικής θέσης των δικαιούχων, βελτιώνει την πρόσβασή τους σε χρηματοδότηση. Ωστόσο, κατά τα τελευταία έτη, η Επιτροπή έχει προωθήσει και διευκολύνει σε μεγάλο βαθμό τη χρήση χρηματοδοτικών μέσων στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, μεταξύ άλλων από νέους γεωργούς.

82. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι είναι δύσκολο να διαπιστωθεί σύνδεση μεταξύ των μέτρων που λαμβάνονται για τους νέους γεωργούς, της βιωσιμότητάς τους και του αριθμού νέων γεωργών. Αυτό δεν μπορεί ποτέ να επιτευχθεί μόνο με την απλή εξέταση ενός συνόλου δεικτών, αλλά πρέπει να γίνεται προσεκτική ανάλυση στο πλαίσιο αξιολόγησης. Η Επιτροπή σκοπεύει να δρομολογήσει αξιολόγηση σχετικά με την ανανέωση των γενεών κατά τα τέλη του 2017· πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η στήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα θεσπίστηκε μόλις το 2015.

Η στήριξη που παρέχεται σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα συμβάλλει με ποικίλους τρόπους στην οικονομική βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεών τους. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 61.

83.

β) Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δείκτης για την τιμή-στόχο αντιπροσωπεύει μια εύλογη προσέγγιση του ειδικού στόχου του τομέα εστίασης για τον οποίο έχει καθοριστεί: «διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στον γεωργικό τομέα και ειδικότερα ανανέωση των γενεών».

Δεδομένου ότι αρκετά μέτρα συμβάλλουν συχνά στην επίτευξη των ίδιων στόχων, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μέτρων θα πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο αξιολόγησης και όχι να παρατηρούνται απευθείας μέσω δεικτών αποτελεσμάτων ή αντικτύπου. Για αυτό τον λόγο, οι δείκτες συνδέονται με ειδικούς (δείκτες αποτελεσμάτων) και γενικούς (δείκτες αντικτύπου) στόχους.

Πρέπει να εξασφαλιστεί εύλογη ισορροπία όσον αφορά τον καθορισμό των δεικτών παρακολούθησης και τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας αυτών, καθώς και τη διαθεσιμότητα των στοιχείων.

Η εξέταση των γενικών αποτελεσμάτων των μέτρων που υποστηρίζονται (π.χ. βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων, ανανέωση των γενεών, δημιουργία θέσεων εργασίας, αύξηση του εκπαιδευτικού επιπέδου και του επιπέδου καινοτομίας των νέων γεωργών κ.λπ.) πρέπει να διενεργείται στο πλαίσιο αξιολόγησης, για την οποία οι δείκτες του ΚΠΠΑ παρέχουν μόνο υποστηρικτική λειτουργία.

Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 70-82.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

85. Οι νέοι γεωργοί μπορούν να επωφελούνται από ένα ευρύ φάσμα άλλων μέσων στο πλαίσιο της ΚΓΠ (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 6). Η συνολική στήριξη σε νέους γεωργούς στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα συνίσταται στην συμπληρωματική ενίσχυση και στα ποσά διαφορετικών επιπέδων στήριξης του πρώτου πυλώνα που λαμβάνουν οι νέοι γεωργοί. Σε αυτόν τον συνδυασμό διαφορετικών επιπέδων οφείλεται η διαφοροποίηση της εισοδηματικής στήριξης ανάλογα με ορισμένες ανάγκες και σύμφωνα με τις επιλογές των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή.

87. Η δημιουργία και ανάπτυξη νέας οικονομικής δραστηριότητας από νέους γεωργούς που αρχίζουν τις γεωργικές δραστηριότητές τους αποτελεί οικονομική πρόκληση.

Στο πλαίσιο των άμεσων ενισχύσεων, στόχος της ενίσχυσης για τους νέους γεωργούς είναι η χορήγηση ενισχυμένης εισοδηματικής στήριξης στους νέους γεωργούς που έχουν εγκατασταθεί πρόσφατα (σε σύγκριση με τους υπόλοιπους γεωργούς) υπό τη μορφή «συμπληρωματικής ενίσχυσης» προς τη βασική ενίσχυση. Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία V, 6, 17, 19 και 20.

Στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης, τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίσουν και να προσδιορίσουν ποσοτικά τα αναμενόμενα αποτελέσματα μέσω δεικτών για τους στόχους. Ως στόχος της στήριξης καθορίζεται, και ιδίως στο άρθρο 5 παράγραφος 2 στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 η «...διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στο γεωργικό τομέα και ειδικότερα (η) ανανέωση των γενεών». Η εξέταση του αντικτύπου της στήριξης αποτελεί ζήτημα αξιολόγησης.

88.

α) Παρότι η ανανέωση των γενεών αποτελεί προτεραιότητα πολιτικής και καταβάλλονται σημαντικές προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση, δεν αποτελεί αυτόνομο γενικό στόχο της ΚΓΠ στο πλαίσιο της λογικής παρέμβασης που έχει υιοθετηθεί.

Τα είδη στήριξης του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα είναι συμπληρωματικά εκ σχεδιασμού και δεν χρειάζονται εκτεταμένο συντονισμό από τα κράτη μέλη, ιδίως δεδομένου ότι μπορούν να είναι σωρευτικά.

Βλέπε επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στο σημείο V και στα σημεία 19-33.

β) Η ενίσχυση για τους νέους γεωργούς είναι συμπληρωματική της βασικής ενίσχυσης η οποία στοχεύει στους νέους γεωργούς που έχουν εγκατασταθεί πρόσφατα και παρέχεται στο πλαίσιο του συνολικού συστήματος αποσυνδεδεμένων άμεσων στρεμματικών ενισχύσεων.

Βλέπε επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 39-51 και στο σημείο 85.

γ) Όσον αφορά την αγροτική ανάπτυξη, υπάρχει συντονισμός μεταξύ της στήριξης για εγκατάσταση και άλλων μέτρων αγροτικής ανάπτυξης (εξαιρουμένων των επενδύσεων), όπως η μεταφορά γνώσεων και οι συμβουλευτικές υπηρεσίες.

Σύσταση 1 – Βελτίωση της λογικής της παρέμβασης με ενίσχυση της εκτίμησης των αναγκών και καθορισμό στόχων SMART

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή.

Παρότι η Επιτροπή επικροτεί τη σύσταση, ιδίως όσον αφορά τα στοιχεία αυτής που είναι σαφές ότι εμπίπτουν άμεσα στις αρμοδιότητες της Επιτροπής, δεν είναι σε θέση στο παρόν στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

Η Επιτροπή θα αναλύσει και θα εξετάσει πιθανά σχετικά μέσα πολιτικής για τη στήριξη των νέων γεωργών και τη λογική παρέμβασής τους στο πλαίσιο της εκπόνησης μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να διεξάγει σχετικές μελέτες και έρευνες σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με το ποιες ανάγκες θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν με μέσα πολιτικής της ΕΕ και θα συνεχίσει να προάγει βέλτιστες πρακτικές μέσω δραστηριοτήτων δικτύωσης.

Η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης το ζήτημα του καθορισμού στόχων SMART όσον αφορά τυχόν πιθανή στήριξη της Ένωσης σε νέους γεωργούς, καθώς και το ζήτημα της διαμόρφωσης κατάλληλου πλαισίου όσον αφορά τις επιδόσεις.

Ωστόσο, δεδομένου του ευρέος φάσματος εδαφικών και άλλων συνθηκών σε ολόκληρη την ΕΕ, η Επιτροπή δεν μπορεί να αντικαταστήσει τα κράτη μέλη όσον αφορά τη λεπτομερή αξιολόγηση των ιδιαίτερων αναγκών των νέων γεωργών, την επιλογή και τη συνεργασία ως προς τη χρήση των μέσων που διατίθενται σε εθνικό επίπεδο ή επίπεδο ΕΕ και την ποσοτικοποίηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων από τη στήριξη που παρέχεται.

89.

α) Βλέπε επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 19, 24 στοιχείο γ) και 43-45.

Όσον αφορά τον από κοινού έλεγχο, η μη συμμόρφωση σε σχέση με τον τρόπο κατά τον οποίο τα κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει τη νομοθεσία της ΕΕ ενδέχεται όντως να οδηγήσει στη χορήγηση ενίσχυσης σε εκμεταλλεύσεις στις οποίες οι νέοι γεωργοί διαδραματίζουν μόνο ρόλο ήσσονος σημασίας όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η Επιτροπή έχει παράσχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της έννοιας του μακροχρόνιου και αποτελεσματικού ελέγχου και έχει ενσωματώσει αυτή την πτυχή στη διαδικασία εκκαθάρισης λογαριασμών.

β) Οι υπηρεσίες της Επιτροπής, στο πλαίσιο της συμβουλευτικής της ικανότητας, συνέστησαν σε όλες τις διαχειριστικές αρχές: α) να κατανέμουν με μεγαλύτερη ομοιογένεια τους διαθέσιμους πόρους κατά την περίοδο 2014-2020· β) να προκηρύξουν αρκετές προσκλήσεις υποβολής προτάσεων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού· γ) να ορίσουν αρκετά φιλόδοξα κριτήρια επιλογής ώστε να στοχεύσουν στους καλύτερους δικαιούχους από άποψη ποιότητας και αναγκών.

Σύσταση 2 - Βελτίωση της στόχευσης των μέτρων

Η παρούσα σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά τον πρώτο πυλώνα, η Επιτροπή επισημαίνει την ανάγκη για πιο σαφή κριτήρια σε περίπτωση άσκησης από κοινού ελέγχου σε εκμετάλλευση με νομική προσωπικότητα, ωστόσο υπογραμμίζει ότι:

- η αξιολόγηση του ρόλου που διαδραματίζουν οι νέοι γεωργοί σε νομικά πρόσωπα είναι αλληλένδετη με σημαντικές πτυχές σε εθνικό επίπεδο, και ειδικότερα με το εθνικό δίκαιο περί εταιρειών, το οποίο ποικίλλει σημαντικά σε ολόκληρη την ΕΕ·
- οι νέοι γεωργοί συχνά εργάζονται και σταδιακά αποκτούν τον έλεγχο κοινών εκμεταλλεύσεων με μεγαλύτερους σε ηλικία γεωργούς·
- καθώς και ότι η διαφοροποίηση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων αποτελεί σημαντική πτυχή της ΚΓΠ.

Όσον αφορά τον δεύτερο πυλώνα, η Επιτροπή είναι της άποψης ότι τα διάφορα στοιχεία αυτής της σύστασης (εφαρμογή σαφών κριτηρίων επιλογής, μεταξύ άλλων στην περίπτωση κοινής εγκατάστασης, εφαρμογή ελάχιστων κατώτατων ορίων και απαίτηση για επιχειρηματικά σχέδια) εμπίπτουν ήδη στο πεδίο εφαρμογής του τρέχοντος νομικού πλαισίου. Στο πλαίσιο του

συμβουλευτικού ρόλου της, η Επιτροπή θα συνεχίσει να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την ποιότητα του απαιτούμενου επιχειρηματικού σχεδίου και, γενικότερα, της διαδικασίας επιλογής.

90.

α) Το ΚΠΠΑ ορίζει μια σειρά δεικτών που πρέπει να παρέχουν τα κράτη μέλη για τη μέτρηση της απόδοσης της ΚΓΠ βάσει στόχου, όπως ορίζεται στο άρθρο 110 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, και όχι βάσει μεμονωμένου μέτρου.

Βλέπε επίσης απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 70-71.

β) Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δείκτης για την τιμή-στόχο αντιπροσωπεύει μια εύλογη προσέγγιση του ειδικού στόχου του τομέα εστίασης για τον οποίο έχει καθοριστεί: «*διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στο γεωργικό τομέα και ειδικότερα ανανέωση των γενεών*». Δεδομένου ότι αρκετά μέτρα συμβάλλουν συχνά στην επίτευξη των ίδιων στόχων, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μέτρων θα πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο αξιολόγησης και όχι να παρατηρούνται απευθείας μέσω δεικτών αποτελεσμάτων ή αντικτύπου.

Η εξέταση των γενικών αποτελεσμάτων των μέτρων που υποστηρίζονται (π.χ. βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων, ανανέωση των γενεών, δημιουργία θέσεων εργασίας, αύξηση του εκπαιδευτικού επιπέδου και του επιπέδου καινοτομίας των νέων γεωργών κ.λπ.) πρέπει να διενεργείται στο πλαίσιο αξιολόγησης, για την οποία οι δείκτες που ορίζονται στο ΚΠΠΑ αποτελούν ένα μόνο στοιχείο.

Πρέπει να εξασφαλιστεί εύλογη ισορροπία όσον αφορά τον καθορισμό των δεικτών παρακολούθησης και τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας αυτών, καθώς και τη διαθεσιμότητα των στοιχείων.

Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 70-83.

Σύσταση 3 – Βελτίωση του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή.

Παρότι η Επιτροπή επικροτεί τη σύσταση, ιδίως όσον αφορά τα στοιχεία αυτής που είναι σαφές ότι εμπίπτουν άμεσα στις αρμοδιότητες της Επιτροπής, δεν είναι σε θέση στο παρόν στάδιο να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

Ωστόσο, μπορούν οι υποβληθούν οι ακόλουθες ακριβείς απαντήσεις:

- Πρώτο σημείο: Παρότι η Επιτροπή έχει αναλάβει ισχυρή δέσμευση να βελτιώσει το πλαίσιο επιδόσεων όσον αφορά την ΚΓΠ μετά το 2020, ο συγκεκριμένος τρόπος με τον οποίο θα επιτύχει αυτή τη βελτίωση θα εξαρτηθεί από το γενικό νέο πλαίσιο πολιτικής. Ωστόσο, αυτό το σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης πρέπει, με τη σειρά του, να είναι αναλογικό και να προσφέρει την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-οφέλους. Υπό αυτό το πρίσμα, θα πρέπει αναπόφευκτα να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ του πεδίου εφαρμογής και του βάθους του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης και του σχετικού κόστους και φόρτου. Δεδομένου ότι αρκετά μέτρα συμβάλλουν συχνά στην επίτευξη των ίδιων στόχων, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μέτρων θα πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο αξιολόγησης και όχι να παρατηρούνται απευθείας μέσω δεικτών αποτελεσμάτων ή αντικτύπου. Για αυτό τον λόγο, οι δείκτες συνδέονται με ειδικούς (δείκτες αποτελεσμάτων) και γενικούς (δείκτες αντικτύπου) στόχους.

- Δεύτερο σημείο: Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η σύσταση αυτή απευθύνεται στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί την πρόοδο στην υλοποίηση των δράσεων και στην εφαρμογή των εργαλείων σχετικά με την ανανέωση των γενεών.

- Τρίτο σημείο: Η Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση να διατηρήσει υψηλά πρότυπα όσον αφορά τις αξιολογήσεις που διενεργούνται σε επίπεδο Ένωσης. Ωστόσο, πρέπει να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ των ενεργειών που μπορούν να πραγματοποιηθούν μέσω παρακολούθησης και αξιολόγησης, λαμβανομένου υπόψη του κινδύνου υπερβολικού διοικητικού φόρτου.

Παρότι η Επιτροπή θα συνεχίσει να προάγει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σχετικά με τους δείκτες και να αξιοποιεί τα διδάγματα που έχουν αποκομιστεί, το ενδεχόμενο ενσωμάτωσης με συγκεκριμένο τρόπο ειδικών για τα προγράμματα δεικτών στο σύστημα κοινών δεικτών θα πρέπει να εξεταστεί κατά περίπτωση και θα εξαρτηθεί από τη δυνατότητα εφαρμογής αυτών των δεικτών σε επίπεδο Ένωσης.

Όσον αφορά την «ανανέωση των γενεών», κατά την αξιολόγησή της σε επίπεδο ΕΕ θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις διαφόρων μέτρων και όχι μόνο του μέτρου για την εγκατάσταση νέων γεωργών. Η παρατήρηση του αντικτύπου ενός μέτρου πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο αξιολόγησης. Η Επιτροπή έχει ανακοινώσει στο πλαίσιο των μελετών και του σχεδίου αξιολόγησης της ΓΔ AGRI την έναρξη αξιολόγησης σχετικά με την ανανέωση των γενεών έως τα τέλη του 2017.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	16.3.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	30.3.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	31.5.2017
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	28.6.2017

Ο αριθμός των νέων γεωργών σημείωσε πτώση, από 3,3 εκατομμύρια το 2005 σε 2,3 εκατομμύρια το 2013. Μεταξύ 2007 και 2020, η ΕΕ έχει διαθέσει 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ σε νέους γεωργούς για την προώθηση της ανανέωσης των γενεών στη γεωργία. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η ενίσχυση αυτή δεν ορίζεται με σαφήνεια ούτε συνοδεύεται από προσδοκώμενα αποτελέσματα και τον σχετικό αναμενόμενο αντίκτυπο. Όσον αφορά τον πρώτο πυλώνα (άμεσες ενισχύσεις), η ενίσχυση παρέχεται σε τυποποιημένη μορφή, χωρίς να συναρτάται με συγκεκριμένες ανάγκες των νέων γεωργών, πέραν του συμπληρωματικού εισοδήματος. Όσον αφορά τον δεύτερο πυλώνα (αγροτική ανάπτυξη), η ενίσχυση ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες των νέων γεωργών και προωθεί συγκεκριμένες δράσεις (π.χ. εφαρμογή της βιολογικής γεωργίας, πρωτοβουλίες εξοικονόμησης ύδατος και ενέργειας), χωρίς όμως οι διαχειριστικές αρχές να εφαρμόζουν πάντοτε διαδικασίες επιλογής που δίνουν προτεραιότητα στα καλύτερα έργα. Το Συνέδριο συνιστά καλύτερο καθορισμό στόχων και βελτιωμένη στόχευση της στήριξης της ΕΕ προκειμένου να προωθηθεί αποτελεσματικά η ανανέωση των γενεών.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors