

PRAWNE OGRANICZENIA. Grupy producentów owoców i warzyw w odwrocie

Wyboisty rynek



Ubiegłoroczna zmiana przepisów sprawiła, że gwałtownie spadło zainteresowanie producentów owoców i warzyw współpracą w ramach grup producenckich.

W 2007 roku organizacje producentów działające w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw zostały uznane za kluczowy element systemu. Zastosowano szereg mechanizmów mających zachęcić rolników do tworzenia grup i organizacji producentów owoców i warzyw. Między innymi zwiększono wsparcie administracyjne i stworzono możliwość wysokiego dofinansowania kosztów inwestycji. Polskie grupy dobrze wykorzystały te możliwości. W 2009 roku otrzymały 50 mln euro, w 2010 r. – 113 mln euro a w 2012 r. – 240 mln euro z unijnego budżetu.

Przepisowy hamulec

W kwietniu ubiegłego roku, grupy producentów owoców i warzyw stanęły przed faktem wprowadzenia nowych przepisów regulujących zasady przyznawania pomocy udzielanej na dofinansowanie inwestycji. Zmiany zostały wprowadzone

dość nieoczekiwanie. Nowe rozporządzenie poddano głosowaniu w ciągu kilku dni od ogłoszenia, a Komisja Europejska nie dopuściła do dyskusji i wnoszenia uwag przez państwa członkowskie.

Po roku można jednoznacznie ocenić, że zmiany przepisów spowodowały drastyczne obniżenie zainteresowania producentów współpracą w ramach grup.

Dłużej i trudniej

W 2012 roku, już na nowych zasadach, powstało w Polsce jedynie 12 grup. Status wstępnie uznanej grupy producentów i organizacji producentów owoców i warzyw posiadają dziś 323 podmioty.

Nowe przepisy sprawiły, że procedura wstępnego uznawania stała się długa i skomplikowana. Rejestracja grupy jest dwuetapowa, co wynika z konieczności powiadamiania Komisji o planowanych skutkach finansowych działania powstających grup.

Dwa rodzaje ograniczeń

Pierwszym etapem jest wstępne uznanie grupy i wstępne zatwierdzenie jej planu dochodzenia do uznania. Po ustaleniu przez Komisję współczynników przydziału

wkładu UE można dopiero ostatecznie zatwierdzić plan.

Nowe zasady wprowadziły dwa ograniczenia dotyczące pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji, realizowanych przez grupę producentów. Łączny limit pomocy dla wszystkich grup w państwach członkowskich wynosi 10 mln euro. Natomiast limit wysokości wkładu UE w pomoc na pokrycie części kosztów inwestycji, realizowanych przez grupę producentów w trzecim, czwartym i piątym roku realizacji planu, wynosi odpowiednio 70%, 50% i 20% wartości produkcji sprzedanej grupy.

Nieco mniejsze zmiany

Dla grup, które zarejestrowały się przed 5 kwietnia 2012 roku, zasady finansowania nie uległy zmianie w tak zasadniczy sposób. Grupa musi jedynie przestrzegać wysokości kwot przeznaczonych na inwestycje, zatwierdzonych w planie dochodzenia do uznania. Istnieje jednak możliwość ich podwyższenia za zgodą Prezesa ARiMR maksymalnie o 5% i obniżenia maksymalnie o 50% w danym roku. Celem tych ograniczeń jest przewidywalność finansowa i należyte zarządzanie finansami. Zdarzało się bowiem, że grupy realizowały inwestycje o wartości znacznie przekraczającej te zapisane w planach, a pomoc była udzielana do rzeczywiście poniesionych kosztów.

Zdobyć uznanie

Kolejne zmiany dla grup producentów owoców warzyw przyniesie rok 2014, kiedy zacznie obowiązywać nowy PROW. Zgodnie z przepisami o Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (WORR), grupy producentów w sektorze owoców i warzyw, w odróżnieniu od grup producentów rolnych funkcjonujących w ramach Programu Rozwoju

Obszarów Wiejskich, są podmiotami tymczasowymi. Ich celem jest uzyskanie (maksymalnie w ciągu pięciu lat) uznania za organizację producentów. Planowane jest utrzymanie systemu wspierania organizacji producentów owoców warzyw w ramach WOPR. Grupy producentów owoców i warzyw zostaną natomiast przeniesione do PROW i będą objęte wsparciem na takich zasadach, jak grupy producentów rolnych. W praktyce oznacza to, że zachowana zostanie dla nich pomoc administracyjna, nie będzie natomiast wsparcia na inwestycje.

Analiza rynku

Wspólny Rynek Owoców i Warzyw został poddany analizie, która ma na celu zdiagnozowanie sytuacji wyjściowej do kolejnych zmian w sektorze. Opracowano Przegląd unijnego systemu regulacji sektora owoców i warzyw, który pod koniec ubiegłego roku został oddany producentom do konsultacji. W dokumencie wskazano m. in. na problemy i słabe strony branży.

Ponad połowa zrzeszonych

Celem reformy Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw było m. in. uzyskanie stopnia zrzeszania się producentów w krajach UE na poziomie 60%. Poziom ten wynosi dziś około 40%, a wprowadzone i planowane przepisy na pewno tej sytuacji nie poprawią. Stopień zrzeszania się producentów oraz trendy dotyczące tego zjawiska różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W krajach starej piętnastki średnia wynosi około 50% (w Holandii i Belgii zrzeszonych jest powyżej 90% producentów, wzrost odnotowano w Portugalii, w Grecji i Francji stopień zrzeszania się producentów nie zmienił się, a w Wielkiej Brytanii i Irlandii wykazuje tendencję spadkową).

Nieufni bez pieniędzy

W krajach UE-10, do której należy Polska, po przystąpieniu do UE lic-

ba zrzeszonych producentów wzrosła, ale umiarkowanie. Proces konsolidacji producentów zatrzymał się w naszym kraju w pół drogi – na poziomie 20%. Nadal niski jest stopień zrzeszania się producentów w Rumunii i Bułgarii. Historycznie powiązane zjawiska socjologiczne, jak wzajemna nieufność i brak dobrych wzorców, utrudniają podniesienie stopnia zrzeszania się producentów w niektórych regionach, a nawet całych państwach członkowskich. Okazuje się, że od kiedy wsparcie UE jest przyznawane jedynie za pośrednictwem organizacji, zrzeszeń organizacji oraz grup producentów, nie korzysta z niego większość producentów owoców i warzyw – często bardzo małych. W niektórych państwach członkowskich lub regionach, większość producentów owoców i warzyw nie może korzystać z obecnego systemu UE, mimo że mają oni małą siłę przetargową w łańcuchu dostaw i muszą stawiać czoła zagrożeniom związanym z globalizacją rynków.

Mały może mniej

Kolejnym problemem jest niewielki rozmiar wielu organizacji producentów. Wartość produkcji sprzedanej ponad połowy wszystkich organizacji producentów wynosi mniej niż 5 mln EUR, zaś udział największych organizacji producentów (które stanowią zaledwie 14% wszystkich tego typu organizacji) w całkowitej wartości produkcji sprzedanej wszystkich organizacji producentów wynosi 67%. Niewielkie organizacje producentów, z powodu ograniczonej produkcji, mają zbyt małą siłę przetargową w porównaniu z łańcuchami dystrybucji lub firmami przetwórczymi, które często prowadzą działania o międzynarodowym zasięgu.

Przewaga sprzedawców

Nierównomierny rozkład wartości dodanej w ramach łańcucha dostaw owoców i warzyw stanowi coraz większy problem dla producentów. Tak, jak w przypadku pozostałych produktów rolnych, w łańcuchu dostaw owoców i warzyw, wartość dodana coraz częściej powsta-

je na końcu łańcucha, przede wszystkim na poziomie przetwórstwa i dystrybucji. Sprzyja temu zwiększona koncentracja na końcu łańcucha dostaw, zwłaszcza na poziomie sprzedaży detalicznej. Ze względu na niższy stopień koncentracji na poziomie producenta rolnego, podmioty na końcu łańcucha mają zwykle przewagę w postaci siły przetargowej i możliwości zastąpienia dostawców. Wpływa to nie tylko na ceny produktów, ale i na koszty ponoszone przez producentów owoców i warzyw. Producenci znajdują się pod presją związaną z warunkami sprzedaży, czyli jakością produktów, warunkami dostawy, wymogami logistycznymi czy warunkami płatności

Niełatwy rynek

Jak widać, rynek owoców i warzyw nie jest rynkiem łatwym. Producenci zmagają się z szeregiem problemów. Rośnie niepewność związana z produkcją. W wyniku globalizacji rynków, sektor owoców i warzyw UE zmagają się z coraz liczniejszą i coraz bardziej intensywną konkurencją ze strony produktów pochodzących z państw trzecich. Dodatkowo, na skutek rosnących kosztów produkcji maleją marże producentów.

Wiele z tych problemów można ograniczyć przeciwstawiając silnemu odbiorcy równie silnego dostawcę, w postaci nie pojedynczego rolnika, ale organizacji, a w dalszej perspektywie podmiotu skupiającego większą liczbę grup. Pozostaje liczyć na to, że w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, z ograniczonym budżetem i zmienionymi zasadami finansowania grup producentów owoców i warzyw, mimo wszystko znajdą one sposób na funkcjonowanie.

*Grażyna Norbert DODR we Wrocławiu
fot. Małgorzata Stempniak
DODR we Wrocławiu*