

Toojaorganisaatsioonid puu- ja kõõgiviljasektoris

Potentsiaalselt viljakas pinnas konkurentsivõime
parandamiseks



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–24 | Põhisõnumid

01–08 | Miks on see valdkond oluline?

09–24 | Meie leiud ja soovitus

25–88 | Meie tähelepanekutest lähemalt

25–56 | ELi toetus on andnud tootjaorganisatsioonidele vahendid oma konkurentsivõime tugevdamiseks

26–47 | ELi rahastamine toetab tootjate kasumlikkust alates kavandamisest kuni turustamiseni

48–56 | Tootjaorganisatsioonid parandavad tootjate läbirääkimispositsiooni, kuid tasakaalustamatus jaemüüjatega püsib

57–88 | Tootjaorganisatsioonid muutuvad vähem atraktiivseks ja ELi toetus annab ebaühtlasi tulemusi

58–61 | Vaatamata eelistele on tootjaorganisatsioonide liikmete arv vähenemas

62–70 | Poliitika rakendamine on liikmesriigiti väga erinev

71–88 | Komisjon on kindlaks teinud sektori ees seisvad probleemid, kuid ei ole pakkunud välja tõhusaid lahendusi

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Auditiga hõlmatud tootjaorganisatsioonid

III lisa. Õigusraamistiku areng

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

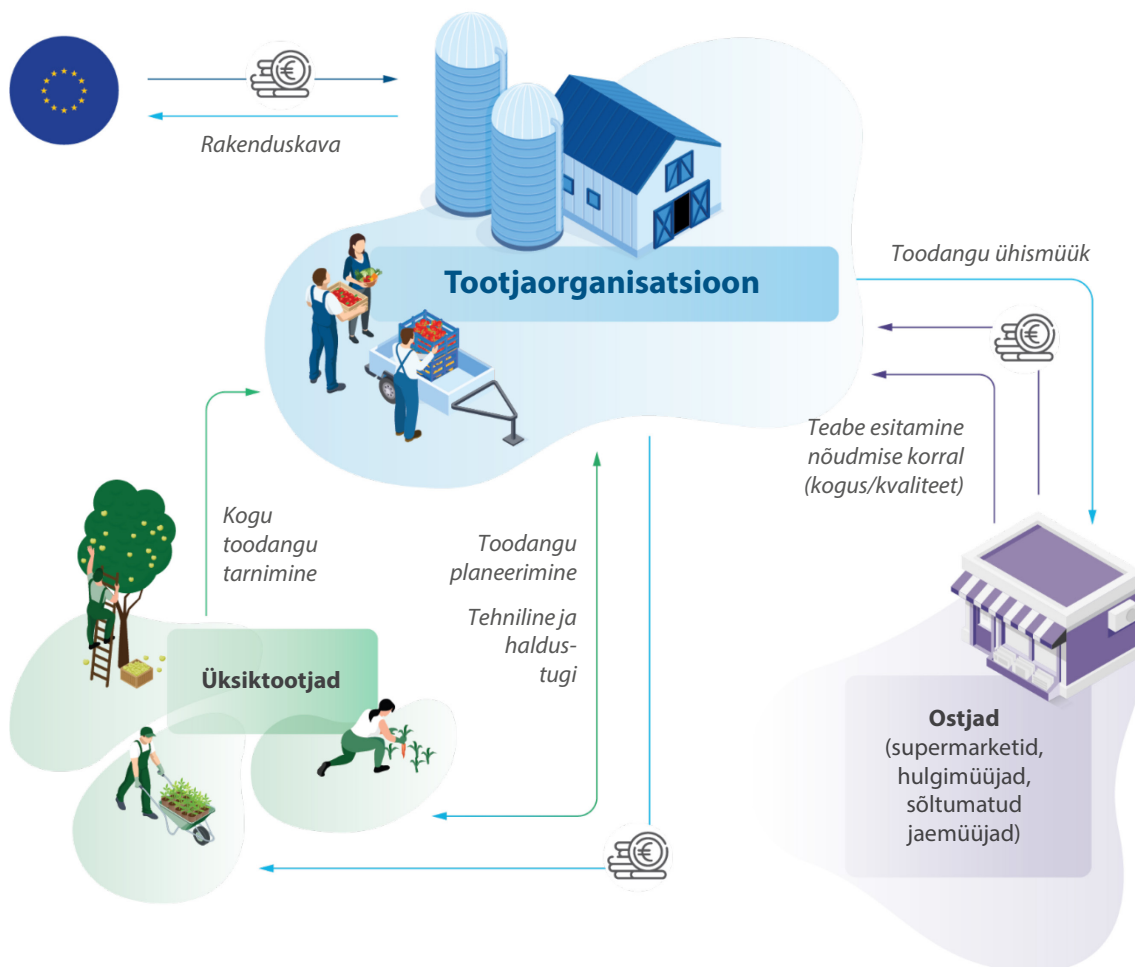
- 01** Põllumajandus on ELi ühiskonna ja majanduse oluline osa, varustades toiduga 450 miljonit eurooplast ja pakkudes töökohti 30 miljonile inimesele¹. 2024. aastal andis sektor ELi sisemajanduse koguprodukti² 532 miljardit eurot (1,2%). Toodangust 15% (ligikaudu 80 miljardit eurot)³ moodustas värske puu- ja köögivili, mida toodeti ligikaudu kahes miljonis põllumajandusettevõttes.
- 02** Puu- ja köögiviljatootjad tegutsevad iseseisvalt või koostöös teiste tootjatega, näiteks ühistute või osaühingutena. Need organisatsioonid tegutsevad vahendajatena tootjate ja ostjate vahel (*joonis 1*) ning neil on oluline roll puu- ja köögiviljasektori korraldamisel. Kui tootjaorganisatsioonid vastavad teatavatele kriteeriumidele ja liikmesriik neid tunnustab, võivad nad saada ELi toetust.
- 03** EL annab seda toetust, et parandada tootjate konkurentsivõimet ja tugevdada nende turupositsiooni. Käesolevas aruandes tähendab parem konkurentsivõime suuremat kasumlikkust (väiksemate tootmiskulude ja suurema käibe kaudu) ja tootjate tugevamat läbirääkimispositsiooni.

¹ Põllumajanduse ja toidu visioon Kujundada üheskoos atraktiivne põllumajandus- ja toidusektor tulevastele põlvedele; COM(2025) 75 final, 19. veebruar 2025.

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

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

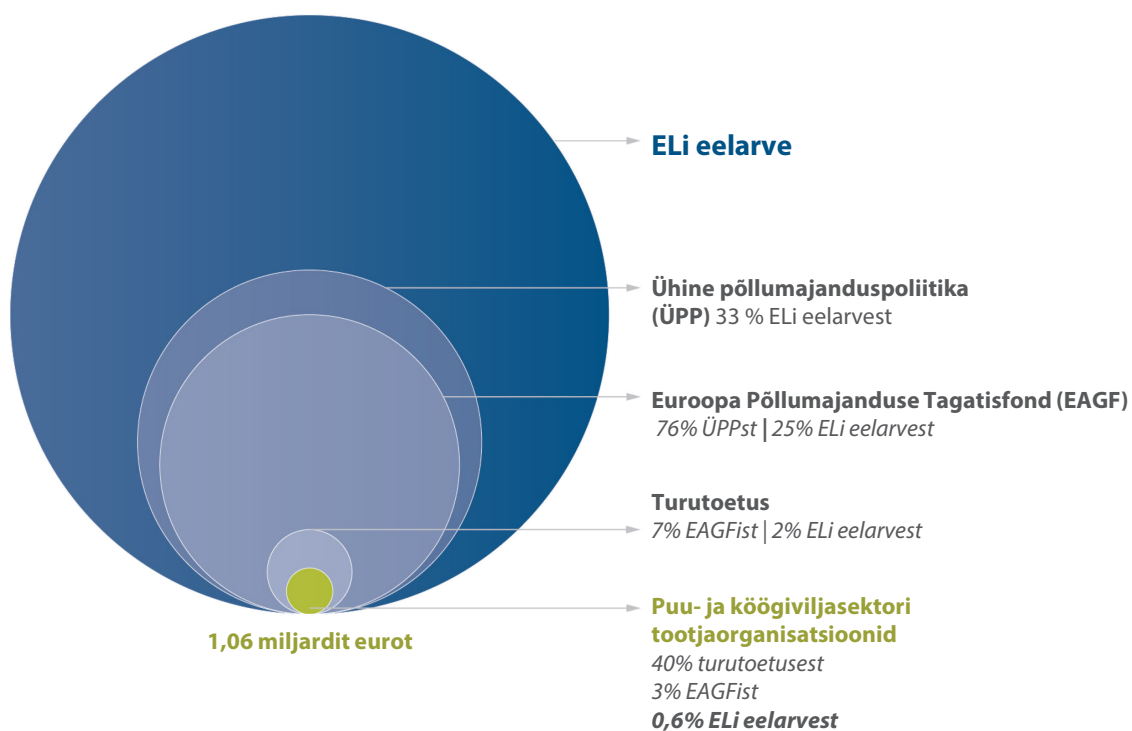
Joonis 1 | Tootjaorganisatsioonide toimimine



Allikas: kontrollikoda.

- 04** Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) andmetel oli ELis 2024. aasta seisuga puu- ja köögiviljasektoris 1488 tunnustatud tootjaorganisatsiooni, millel oli 187 372 liiget. Tootjaorganisatsioonid võivad omakorda kuuluda tootjaorganisatsioonide liitude (edaspidi „liidud“) alla. 2024. aastal tunnustas EL 69 liitu. 2023. aastal moodustasid tunnustatud tootjaorganisatsioonid meie arvutuste kohaselt 42% puu- ja köögiviljasektori toodangu rahalisest väärtusest. Just organiseerituse tase on üks näitajatest, mida komisjon kasutab tootjaorganisatsioonidele antava toetuse tõhususe hindamiseks.
- 05** 2023. aastal said tootjaorganisatsioonid ELilt 1,06 miljardit eurot ([joonis 2](#)). Selle toetuse saamiseks esitavad tunnustatud organisatsioonid oma riigi ametiasutustele mitmeaastased rakenduskavad. Nendes programmides kavandatud meetmeid kaasrahastavad EL ja tootjad. ELi rahastamine võimaldab organisatsioonidel ajakohastada oma varustust ja taristut ning liikmete põllumajandusettevõtteid, et parandada toodangu kvaliteeti ja väärtust.

Joonis 2 | ELi toetus tootjaorganisatsioonidele



Märkus: protsendid on ümardatud.

Allikas: kontrollikoda komisjoni eelarve täitmise 2023. aasta andmete põhjal.

06 Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi toetus parandas puu- ja köögiviljatootjate organisatsioonide liikmete konkurentsivõimet ning suurendas selliste organisatsioonidega ühinemise atraktiivsust. Täpsemalt uurisime, kas:

- tootjaorganisatsioonide liikmete kasumlikkus paranes;
- tootjaorganisatsioonide liikmete läbirääkimispositsioon paranes;
- ELi toetusega saavutati organiseerituse taseme jätkusuutlik kasv;
- liikmesriikide poliitilised otsused mõjutasid tootjaorganisatsioonide liikmesuse atraktiivsust;
- komisjoni poliitikajuhtimises käsitleti sektori peamisi probleeme.

- 07** Selle hindamiseks analüüsisime 57 tootjaorganisatsiooni ja viie tootjaorganisatsioonide liidu rakenduskavasid, külastades 19 organisatsiooni Hispaanias, Prantsusmaal, Itaalias ja Poolas. Vaatasime läbi ka nende riikide ELi ja liikmesriikide raamistikud, nende mõju tootjaorganisatsioonide atraktiivsusele ning hindamisaruanded (2013–2018) Belgia, Tšehhi, Saksamaa ja Madalmaade kohta. Taustteave ning auditi ulatuse ja lähenemisviisi üksikasjad on esitatud [I lisas](#) ja [II lisas](#).
- 08** Tegime auditi, et anda teavet ja soovitusi põllumajandustootjate konkurentsivõime ja nende positsiooni kohta väärtusahelas sidusrühmadele, kes osalevad ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) läbivaatamise ettepanekute arutamises ja nende kohta otsuste tegemises osana eelseisvatest läbirääkimistest mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 üle.

Meie leiud ja soovitused

- 09** ELi toetus aitab küll tootjaorganisatsioonidel oma konkurentsivõimet tugevdada, kuid liikmesriikide ja komisjoni meetmetest ei piisa, et muuta selliste organisatsioonidega ühinemine atraktiivseks. Leidsime, et tootjaorganisatsioonid kasutavad ELi toetust oma liikmete kasumlikkuse ja läbirääkimispositsiooni parandamiseks, kuid suhted ostjatega on endiselt ebavõrdsed. Tootjaorganisatsioonidega liitunud tootjate arv on liikmesriigiti väga erinev ja väheneb kogu ELis, mis nõrgendab puu- ja köögiviljasektori korraldust. Selle põhjuseks on liikmesriikide ebaühtlane toetus, piiravad riigisisised õigusaktid, keerulised ELi reeglid ja komisjoni suutmatus reageerida tuvastatud probleemidele.

ELi toetus aitab tootjaorganisatsioonidel tugevdada oma konkurentsivõimet

- 10** Leidsime, et tootjaorganisatsioonid kasutavad ELi raha oma kulude vähendamiseks ja käibe suurendamiseks, mis toetab nende kasumlikkust. Tootmiskulusid vähendatakse automatiseerimis- ja moderniseerimisprojektidega, sealhulgas meetmetega energiakulude ja veekasutuse vähendamiseks. Osa neist investeeringutest oleks tõenäoliselt tehtud ka ilma ELi toetuseta, kuid ELi toetus tagab stabiilsuse ja võimaldab tootjatel rakendada projekte, mis oleksid olnud muidu keerulised (punktid [28–32](#)).

- 11** ELi toetus lihtsustab tootjaorganisatsioonide käibe suurenemist nii poliitika kujundamise kui ka rahastamise kaudu. Kuna ELi toetus tootjaorganisatsioonidele on seotud turustatud toodangu väärtusega (sisuliselt müügitulu), saavad organisatsioonid suurema käibe puhul ka suuremat toetust, mis on toetust saavatele organisatsioonidele stiimuliks oma käivet suurendada. Käibe suurendamiseks olid meie valimisse sattunud organisatsioonid kehtestanud müügi edendamise strateegiad ja rakendanud planeerimisprotsesse, et tagada turul nõutavate põllukultuuride, sortide ja koguste tootmine (punktid [33–37](#)).
- 12** Leidsime, et ELi rahastamine oli tõhus tootjaorganisatsioonide müügitegevuse toetamisel. Klientide kvaliteediootuste täitmiseks kasutavad tootjaorganisatsioonid ELi raha, et saada sertifikaate, mis oleksid üksikute tootjate jaoks liiga kallid ja keerukad. EL toetab ka toodete turule laskmist (alates pakendamisest kuni müügilogistikani), mida tootjad peavad tootjaorganisatsiooni kuulumise suureks eeliseks. Tarbijad on puu- ja köögiviljade tarneahela lõpus ning ELi rahastamine annab tootjaorganisatsioonidele vahendid nendeni jõudmiseks. Rakenduskavasid kasutatakse selleks, et töötada välja tarbijatele tuttavaid kvaliteedimärgiseid ning suurendada teadlikkust olemasolevatest toodetest ja nende eelistest (punktid [38–47](#)).
- 13** ELi toetusega edendatakse pakkumise koondumist tootjaorganisatsioonide kaudu, mis parandab tootjate läbirääkimispositsiooni ja nende positsiooni väärtusahelas. Täheldasime, et tootjaorganisatsioonidel, eelkõige suurematel, on piisavad kogused, et müüa oma liikmete toodangut erinevate müügimeetodite abil, maandades hinnakõikumistega seotud riske (punktid [48–51](#)).
- 14** Meie külastatud suurematel organisatsioonidel olid jaemüüjatega läbirääkimiste pidamiseks üldiselt paremad võimalused kui väiksematel organisatsioonidel, sest nad suutsid pakkuda suuremaid koguseid ja suuremat mitmekesisust. Kui mõned liikmesriigid (Belgia, Madalmaad) välja arvata, on vähesed tootjaorganisatsioonid piisavalt suured või tuntud, et alustada ostjatega peetavaid läbirääkimisi väga tugevalt positsioonilt. Tootjaorganisatsioonide ja jaemüüjate vahelised suhted on seega endiselt ebavõrdsed. Võimalik lahendus on delegeerida kogu müük mõnele suuremale liidule, kuid see on endiselt haruldane. Mõned liikmesriigid (Hispaania, Itaalia) on muutnud tootjaorganisatsioonide tunnustamiskriteeriume, et motiveerida neid ühinema (punktid [52–56](#)).

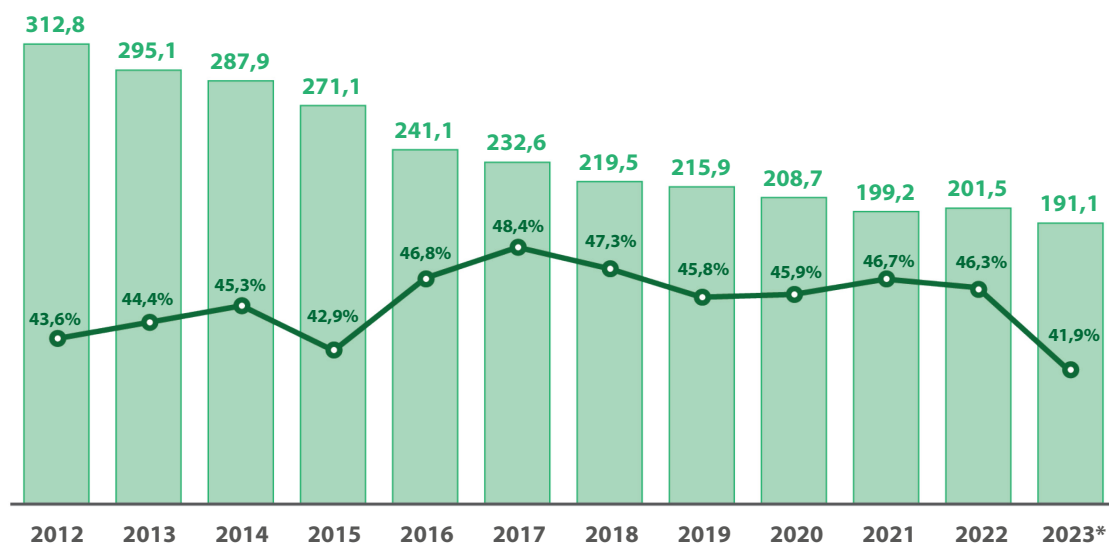
Tootjaorganisatsioonid muutuvad vähem atraktiivseks ja poliitika rakendamine on ELi lõikes väga erinev

- 15** Puu- ja köögiviljasektori organiseerituse tase, mis oli 2023. aastal meie hinnangul 42%, on alates 2017. aastast langenud (*joonis 3*), kuna tootjaorganisatsioonide turustatud toodangu väärtus on kasvanud vähem kui sektori toodangu koguväärtus. Tähelepanelik on ka tootjaorganisatsioonidesse kuuluvate tootjate arvu 39% vähenemist aastatel 2012–2023 (punktid *58–59*).

Joonis 3 | Tootjaorganisatsioonide liikmete arv

○ Organiseerituse tase

■ Tootjaorganisatsioonide liikmete arv (tuhandetes)



*Kontrollikoja arvutatud 2023. aasta organiseerituse tase.

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal (2012–2022).

- 16** Oma eelistele vaatamata ei ole tootjaorganisatsioonid suutnud seda langustrendi peatada. Liikmete arvu vähenemine on osaliselt tingitud puu- ja köögivilju tootvate põllumajandusettevõtete arvu vähenemisest ning uute põllumajandustootjate nappusest. Sama probleem on kõikidel põllumajandussektoritel. Viimased kättesaadavad andmed näitavad siiski, et aastatel 2013–2020 vähenes tootjaorganisatsioonide liikmete arv kiiremini kui ELi puu- ja köögiviljakasvatuse ettevõtete arv (punktid *60–61*).
- 17** Kuigi poliitika üldesmärgid ja mõned elemendid on kehtestatud ELi tasandil, on liikmesriikidel oluline roll selle edu tagamisel. Nemad kehtestavad tunnustamiskriteeriumid ja määravad kindlaks ELi rahastamise tingimustele vastavate meetmete loetelu. Selline otsuste tegemine riikide tasandil on vajalik, sest põllumajandusmudelid on liikmesriigiti väga erinevad (punktid *62–63*).

- 18** Leidsime, et organiseerituse tase oli liikmesriigiti väga erinev. Mõnes liikmesriigis ei ole tootjaorganisatsioone. Nendes riikides, kus neid on, ulatub organiseerituse tase 0,8%-st Sloveenias 86%-ni Taanis. Mõned neist erinevustest on seletatavad kultuuriliste või ajalooliste teguritega, nagu edukad koostöötraditsioonid või varasemad negatiivsed kogemused (punktid [65–67](#)).
- 19** Täheldatud erinevused lähevad siiski kaugemale nendest teguritest ja vajadusest kohandada poliitikat vastavalt riikide oludele. Külastatud liikmesriikidest teevad mõned aktiivselt koostööd tootjaorganisatsioonidega, korraldades teabeüritusi, andes püsivalt nõu ja kommenteerides rakenduskavade ülesehitust. Mõned liikmesriigid on aga passiivsemad. Rahastamiskõlblikkuse reeglid on samuti väga erinevad: mõned riigid lubavad paljusid erinevaid meetmeid ja teised kehtestavad rangemad piirangud. Leidsime, et liikmesriikide ametiasutuste vähene osalemine või piiravad rahastamiskõlblikkuse reeglid võivad mõnes liikmesriigis pärssida liikmete arvu kasvu ja rakenduskavade esitamist, luues seega ELis ebavõrdsed tingimused. Nii tootjaorganisatsioonid kui ka liikmesriikide ametiasutused tunnistavad probleemi, kuid tehnilisel tasandil puudub platvorm rakendamise arutamiseks ja ühtlustamiseks (punktid [68–70](#)).



1. soovitus

Hõlbustada liikmesriikide poliitika rakendamise võrdlemist

Komisjon peaks hõlbustama kohaldatavate tunnustamiskriteeriumide ja rahastamiskõlblike meetmete kataloogide jagamist liikmesriikide ametiasutuste vahel, et liikmesriigid teeksid selle teabe kättesaadavaks kõigile makseasutustele ja tootjaorganisatsioonidele.

Soovituse täitmise tähtaeg: märts 2027

- 20** ELi tootjaorganisatsioonide toetamise poliitika on alates 1996. aastast jäänud suures osas samaks, samal ajal kui olukord põllumajanduses ja turul on märkimisväärselt muutunud. Viimases [kogu ELi hõlmavas hindamises](#)⁴ ja komisjoni 2025. aasta [töödokumendis](#) on rõhutatud liikmesriikidevahelisi erinevusi ja väiksemate tootjaorganisatsioonide ees seisvaid probleeme. Õigusraamistik ei ole kindlaks määratud eesmärki organiseerituse tasemele ega märgitud, kas tootmine tuleks koondada suurematesse organisatsioonidesse. Kuigi kogu ELi hõlmav eesmärk või organisatsiooniline mudel ei pruugi põllumajandussüsteemide mitmekesisust arvestades olla asjakohane, ei ole komisjon koos liikmesriikidega seadnud riikidele eesmärke, mis annaksid poliitikale selgema suuna (punktid [71–74](#)).
- 21** Komisjon on teinud kindlaks tootjaorganisatsioonide vähese atraktiivsuse üldised põhjused, kuid neist ühtegi ei ole õigusraamistiku muudatustega kõrvaldatud. 2023.–2027. aasta ÜPPs ega 2025. aasta detsembris vastu võetud [lihtsustamispaketis](#) ei tehtud ettepanekuid poliitika oluliseks muutmiseks. 2025. aasta juulis tegi komisjon [ettepaneku](#) tugevdada põllumajandustootjate positsiooni toiduainete tarneahelas, kuid meie arvates ei suurenda see tõenäoliselt märkimisväärselt tootjaorganisatsiooniga ühinemise atraktiivsust. Kuigi komisjon leiab, et tema ülesanne on edendada ja tugevdada tootjaorganisatsioone, ei ole ta üksikasjalikult kirjeldanud nende eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid, kindlaks määranud, kas need peaksid olema kõigis liikmesriikides samad, ega pakkunud välja, kuidas mõõta nende edukust (punktid [75–78](#)).



2. soovitus

Suurendada tootjaorganisatsioonide atraktiivsust

Ühise põllumajanduspoliitika strateegilise planeerimise raamistiku kontekstis peaks komisjon andma liikmesriikidele soovitusi, et vajaduse korral suurendada tootjaorganisatsioonide liikmesuse atraktiivsust, tekitamata moonutusi ühtsel turul.

Soovituse täitmise tähtaeg: [detsember 2027](#)

⁴ Euroopa Komisjoni Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, EY ja Arcadia International E.E.I.G, „Study of the best ways for producer organisations to be creation, activities and be support“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2019.

- 22** Täheldasime, et tootjaorganisatsioonide atraktiivsust vähendasid veelgi ELi reeglite keerukus ja halduskoormus. Näiteks rakenduskavade rahastamiskõlblike meetmete standardne kaasrahastamismäär on 50%, mida võib teatavatel tingimustel suurendada 60%-ni. Alates 2021. aastast võib seda teadus- ja keskkonnameetmete puhul suurendada ka 80%-ni. 80% määraga kaasnevad aga ranged reeglid ja nende järgimata jätmine võib tähendada, et saadud toetus tuleb tagasi maksta. Seetõttu näevad auditeeritud tootjaorganisatsioonid kõrgemat määra pigem finantsriski kui kasuna (punktid [79–80](#)).
- 23** Aastateks 2023–2027 kehtestatud täiendavad keskkonna ja teadusuuringutega seotud nõuded pandi paika, võtmata arvesse tootjaorganisatsioonide vajadusi, tegevuspiiranguid ja juurdepääsu muudele avaliku sektori rahastamisallikatele. Kuigi puu- ja köögiviljatootmise keskkonnamõju parandamine ja teadustegevuse edendamine on asjakohased eesmärgid, muudavad need sätted ELi toetuse aluseks olevat loogikat, lisades tulemustele suunatud poliitikasse sisendinõuded (kulueesmärgid) (punktid [81–86](#)).
- 24** Komisjoni praeguse ettepanekuga ühise põllumajanduspoliitika 2028–2034 kohta kaotatakse need kulutustele seatud nõuded, kuid see sisaldab sätteid, mis võivad muuta reeglid killustatumaks. Kaasrahastamismäärad on jäetud liikmesriikide otsustada, ning õigusaktides on sätestatud ainult maksimummäärad. See tähendab, et identseid eesmärgi ja meetmeid võidakse toetada väga erineval määral. See suurendab erinevusi liikmesriikide vahel, nagu me juba märkisime oma [arvamuses](#) komisjoni ettepaneku kohta (punktid [87–88](#)).



3. soovitus

Lihtsustada kaasrahastamismäärasid

Komisjon peaks tegema Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku lihtsustada kaasrahastamismäärasid järgmiselt:

- kehtestades rakenduskavas eesmärkide liikide kaupa fikseeritud kaasrahastamise määrad, mida kohaldatakse kõigis liikmesriikides;
- kaotades seose kaasrahastamise määrade ja kulude kohustusliku taseme vahel.

Soovituse elluviimise tähtaeg: [ÜPP õigusraamistiku 2028–2034 vastuvõtmise ajaks](#)

Meie tähelepanekutest lähemalt

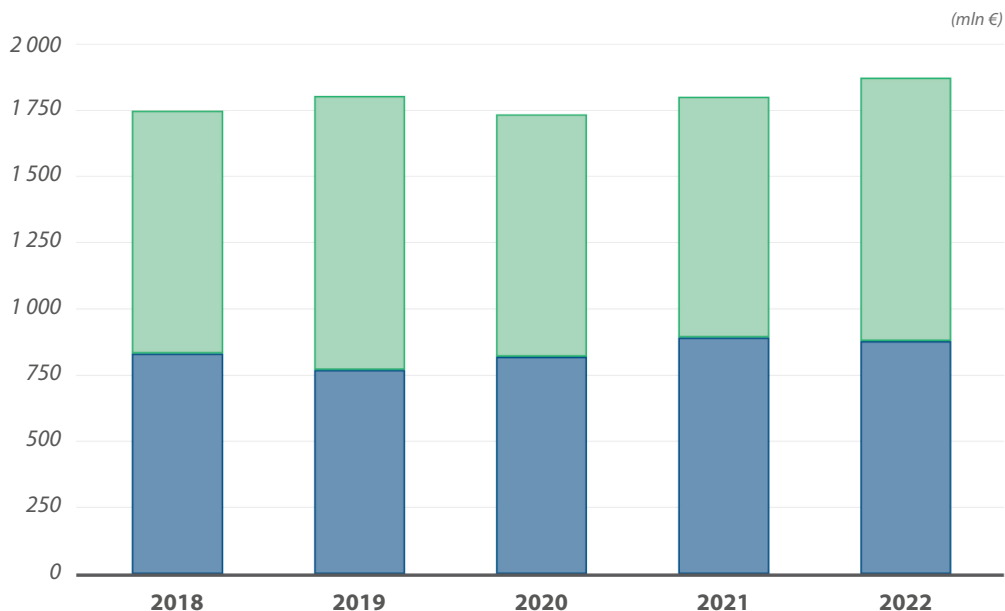
ELi toetus on andnud tootjaorganisatsioonidele vahendid oma konkurentsivõime tugevdamiseks

- 25** Puu- ja köögiviljasektori tunnustatud tootjaorganisatsioonid on põllumajandustootjate koostöövorm, mille eesmärk on parandada nende positsiooni väärtusahelas. ELi rahaline toetus, st tootjaorganisatsioonide rakendatavate rakenduskavade kaasrahastamine (*joonis 4*), peaks mõjutama positiivselt nende konkurentsivõimet ning parandama nende kasumlikkust (väiksemad tootmiskulud või suurem käive) ja läbirääkimispositsiooni.

Joonis 4 | Rakenduskava kulud aastatel 2018–2022

■ Tootjaorganisatsioonide kaasrahastamine

■ ELi kulutused

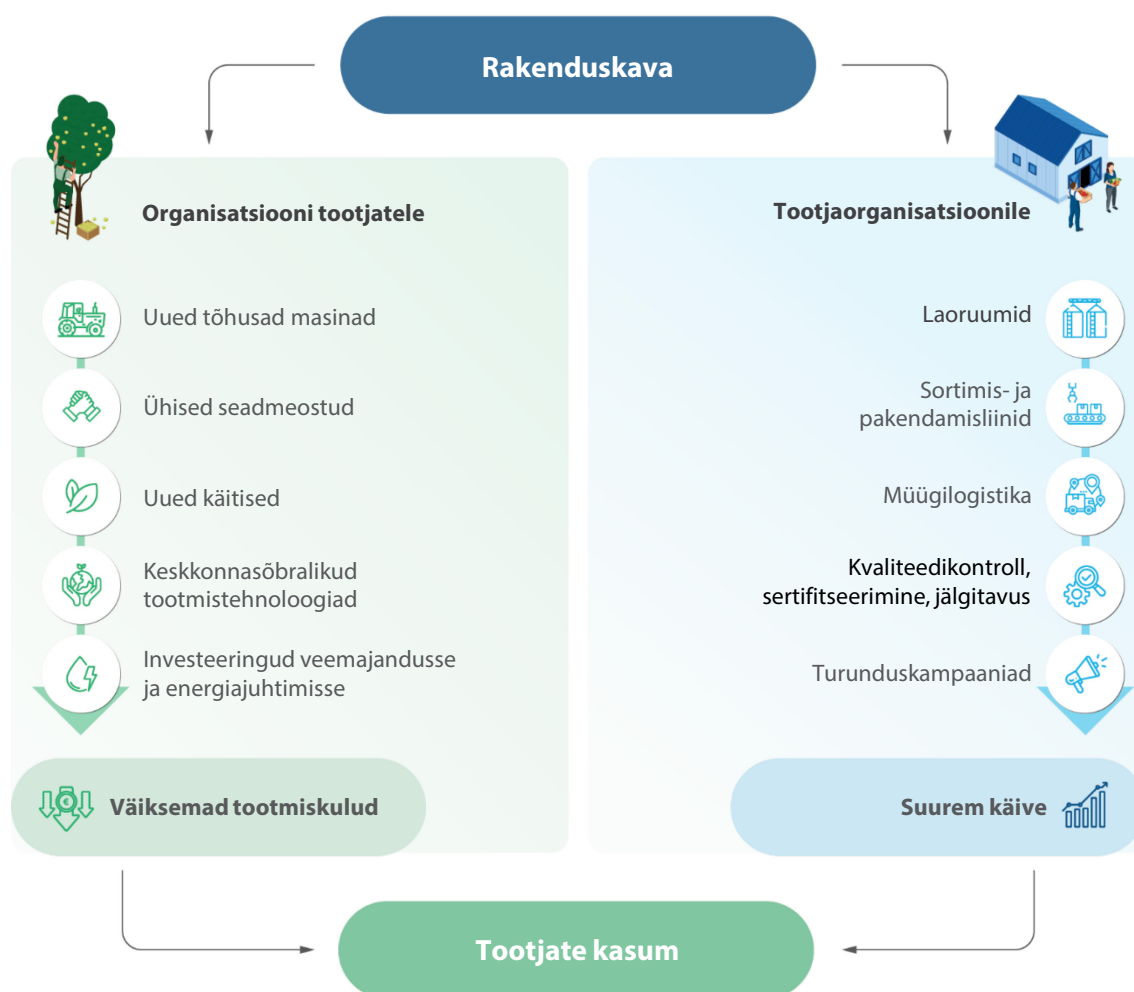


Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

ELi rahastamine toetab tootjate kasumlikkust alates kavandamisest kuni turustamiseni

- 26** Tootjaorganisatsiooni peamine ülesanne on korraldada oma liikmete toodangu turustamist, kohandades pakkumise kogust ja kvaliteeti vastavalt nõudlusele. Tunnustatud organisatsioonid saavad kasutada ELi vahendeid, et teha vajalikke investeeringuid kavandamis-, tootmis-, müügi- ja turustamisprotsessi toetamiseks. ELi rahalist toetust tootjaorganisatsioonidele antakse rakenduskava kaudu, milles on fikseeritud meetmed ja tegevused, mida organisatsioon soovib rakendada ELi tasandil määratletud eesmärkide saavutamiseks (*III lisa*). Neid meetmeid rakendavad nii organisatsioon kui ka tootjad, nagu on näidatud *joonisel 5*.

Joonis 5 | Rakenduskavade panus tootjate kasumlikkusesse



Allikas: kontrollikoda.

- 27** Hindasime, kas tootjaorganisatsioonid parandasid saadud EL toetuse kaudu oma liikmete kasumlikkust, vähendades tootmiskulusid ja suurendades käivet. Meil polnud võimalik hinnata tootjaorganisatsioonide liikmesuse otsest mõju üksikisikute sissetulekutele. Seda seetõttu, et põllumajandustootjate sissetulekut käsitlevas statistilises aruandluses ei tehta vahet põllumajandustootjatel, kes on tootjaorganisatsiooni liikmed, ja neil, kes seda ei ole, välja arvatud mõnel üksikul juhul. Seetõttu ei olnud meil võimalik teha kindlaid järeldusi.

ELi toetusega rahastatakse meetmeid, mis aitavad tootmiskulusid vähendada

- 28** Puu- ja köögiviljatootjate peamised tegevuskulude kategooriad on tööjõud, energia, vesi ja muud sisendid (taimed ja seemned, väetised, taimekaitsevahendid). Need kulud varieeruvad märkimisväärselt sõltuvalt iga tootja tehnilistest valikutest, tootmisviisist ja tooteliigist.
- 29** Kõik küsitletud tootjad nõustusi, et kasvavad tööjõukulud ja tööjõupuudus on nende jaoks suur probleem. Puu- ja köögivilja tootmine on töömahukas ja kuna tööjõukulud on ELis suuremad kui teistes riikides, mõjutab see oluliselt ELi tootjate konkurentsivõimet hinna tasandil. See on sundinud organisatsioone investeerima oma tegevuse automatiseerimisse ja meie külastatud organisatsioonid rahastasid osa sellest automatiseerimisest rakenduskavade kaudu ([1. selgitus](#)).

1. selgitus

Tegevuse automatiseerimine tootjaorganisatsioonides

Kõik viljad ei küpse samal ajal ning puu- ja köögiviljad tuleb koristada õiges küpsusastmes, sõltuvalt sellest, kuidas neid turustatakse. Seetõttu peavad põllumajandustootjad otsustama, kas toode on piisavalt küps. See muudab täieliku automatiseerimise praktiliselt võimatuks. Lisaks on enamik puu- ja köögivilju väga haprad, mis muudab mehaanilise käitlemise keeruliseks.

Nendest raskustest hoolimata on automatiseerimine sektoris üha levinum. Poolas nägime õunte automaatset sorteerimisliini, kus tootjad kasutasid saagikoristuskaste, mis olid spetsiaalselt kavandatud rakenduskavade kaudu rahastatud sorteerimisliinide jaoks.



Allikas: kontrollikoda.

- 30** Sellised investeeringud ajakohastamisse ja automatiseerimisse võisid olla tehtud ka ilma ELi rahastamiseta. Kuna rakenduskavad on mitmeaastased, on tootjaorganisatsioonidel tänu ELi rahastamise prognoositavusele lihtsam ellu viia suuri moderniseerimisprojekte, mille kulud saab jaotada kogu programmi kestusele.
- 31** Küsitletud tootjad nimetasid sageli suure kuluna ka energiat, eriti köetavate kasvuhoonete puhul. Meie valimisse kuuluvad organisatsioonid tegelesid selle probleemiga, investeerides taastuvenergiasse (päikesepaneelid) ja energiatõhusatesse seadmetesse, et vähendada oma tarbimist ([2. selgitus](#)). Mõned neist investeeringutest on rahastamiskõlblikud rakenduskavade raames ja teised erinevate ELi fondide (nt Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond või taaste- ja vastupidavusrahastu) kaudu.

2. selgitus

Energiakulude vähendamine

Üks Itaalias auditeeritud organisatsioonidest on teinud mitmeid investeeringuid taastuvenergiasse, et vähendada oma energiakulusid ja saavutada 2030. aastaks energiasõltumatus. Energiasõltumatuse saavutamiseks investeerivad nad eri liiki energiaallikatesse: päikesepaneelid, biogaas ja maapõueenergia. Päikesepaneelide rahastatakse rakenduskavade kaudu.

Hispaanias kasutab üks organisatsioon päikesepaneelide, et vähendada energiakulusid oma ladudes ja logistikakeskuses, säästes 5%.

Organisatsioonide muud investeeringud hõlmasid uusi jahutussüsteeme külmhoonete jaoks ja kasvuhoonete kütmist, kasutades energia tootmiseks koostootmist.

- 32** Kulude vähendamisele võivad kaasa aidata ka ELi vahenditest toetatavad keskkonnameetmed, kuna need hõlmavad tavaliselt, mille eesmärk on vähendada veetarbimist ning taimekaitsevahendite ja muude sisendite kasutamist. Nagu ka automatiseerimisse tehtud investeeringute puhul, oleks mõnda neist meetmetest tõenäoliselt rakendatud ka ilma ELi toetuseta, kuid rakenduskavad lihtsustavad suuremate investeeringute, näiteks veesäilitusrajatiste ehitamise kaalumist.

ELi toetus aitab tootjatel rakendada tavaid, mis suurendavad käivet

- 33** See, kui palju ELi toetust iga tunnustatud organisatsioon saab, sõltub tema turustatud toodangu väärtusest – st tema müüginahust. Toetusel on ülempiir sõltuvalt organisatsiooni liigist ja see jääb vahemikku 4,1–5% turustatud toodangust. Neid summasid võib suurendada kuni 0,5%, kui suurendamine on seotud teatavate erimeetmetega (*III lisa*). Mida suurem on organisatsiooni müügikäive, seda suuremat summat on tal õigus saada.
- 34** ELi toetuse arvutamine müügi alusel motiveerib tootjaid oma käivet suurendama ja meie külastatud organisatsioonid töötasid aktiivselt selle eesmärgi nimel. Hispaanias, Prantsusmaal ja Itaalias püüdsid organisatsioonid tootmismahu suurendada, värvates rohkem liikmeid või suurendades haritavat maad. Samuti täheldasime strateegiaid toodete müügikäibe suurendamiseks, kas võttes kasutusele juba olemasolevate toodete kvaliteetsordid või uued kõrgema jaehinnaga tooted, näiteks marjad.
- 35** Müügikäibe ja kasumlikkuse maksimeerimiseks peavad tootjaorganisatsioonid tagama, et nende tootmine vastab turunõudlusele. See nõuab tootmise tõhusat kavandamist. Tootjaorganisatsiooni edu sõltub ka selle liikmete heakskiidust kavandamisprotsessile. Enamik külastatud organisatsioonidest järgib sarnast kavandamisprotsessi: müügiosakonnad edastavad prognoosid ja eeldatavad turusuundumused järgmiseks kasvuperioodiks seoses koguse, toodangu ja sortidega (vt *joonis 6*), ning annavad teavet eeldatavate hindade kohta tootmisliikide kaupa, tuginedes varasemale müügile.

Joonis 6 | Turusuundumustega kohanemine: uute sortide pakkumine tarbijatele



Allikas: kontrollikoda.

- 36** Külastatud tootjaorganisatsioonid kasutavad seda teavet, et määrata kindlaks iga tooteliigi sihtkogused ja istutuskalender. Tootjad kiidavad kava heaks ja otsustavad, kuidas sihtkogused nende vahel jaotatakse. Kõik tootjatevahelised erimeelsused lahendatakse vastavalt organisatsiooni reeglitele ja tavaliselt eelistatakse väljakujunenud liikmeid või neid, kes on olnud oma toodangu valikul uuenduslikumad.
- 37** Protsessis võetakse arvesse tootja enda viljeluskavasid organisatsioonis, võimaldades tal hallata oma ettevõtet vastavalt oma äranägemisele. Ühelgi küsitletud tootjal ei olnud kavandamisprotsessi kohta kaebusi. Üks Prantsusmaa tootja tõi eraldi välja, et ta läks ühest organisatsioonist teise üle, sest soovis rangemat tootmise kavandamist, et hõlbustada üleminekut mahepõllumajandusele.
- 38** Selleks et müüa oma toodangut parima võimaliku hinnaga, peavad tootjaorganisatsioonid tagama, et nende toodang vastab klientide ootustele kvaliteedi, sealhulgas keskkonnanõuete osas. Suured jaemüüjad nõuavad toote müümiseks selle sertifitseerimist vastavalt konkreetsetele standarditele. Nende nõuete täitmine, mida kontrollitakse sõltumatute audititega, võib olla tehniliselt keeruline ning tuua tootjatele kaasa täiendavaid finants- ja halduskulusid.

- 39** Tootjaorganisatsiooni liikmed võivad saada organisatsiooni töötajatelt toetust, mis aitab neil täita sertifitseerimistingimusi ja minimaalseid kvaliteedistandardeid. Nii sertifitseerimiskulud kui ka organisatsiooni personalikulud on rakenduskavade raames rahastamiskõlblikud. Seetõttu on tootjaorganisatsiooni liikmetel sertifitseerimissüsteemides lihtsam osaleda.
- 40** Kõik meie külastatud organisatsioonid pakuvad oma liikmetele haldustuge, abistades neid paberimajanduses ning pakkudes neile vahendeid jälgitavus- ja sertifitseerimisnõuete täitmiseks. Tehnikud külastavad põllumajandusettevõtteid korrapäraselt, et kontrollida kasvuperioodi edenemist ja anda nõu. Üks Prantsusmaal külastatud organisatsioon oli kehtestanud oma noortele tootjatele eritoetuse, mis seisnes tehnikute sagedasemates kohapealsetes külaskäikudes tegevuse algusaastate. See on hea tava näide.
- 41** Meil õnnestus teha kindlaks sertifitseerimis- ja kvaliteedikulud meie valimisse kuulunud Hispaania, Prantsusmaa ja Poola organisatsioonides. Nendes liikmesriikides moodustasid sertifitseerimine ja jälgitavus keskmiselt vastavalt 13%, 6% ja 3% kõigist rakenduskavadest. ELi tasandil näitasid komisjoni andmed, et aastatel 2018–2022 kulutati ligikaudu 11% kõigist rakenduskavade vahenditest (keskmiselt 204 miljonit eurot aastas) kvaliteedikavadele (ELi ja liikmesriikide) ning kvaliteedi parandamisega seotud meetmetele.
- 42** Rakenduskavad sisaldavad turustamisega seotud meetmeid, mis hõlmavad toodete turulelaskmise logistikat. Käesoleva auditi käigus küsitletud tootjad leidsid, et tootjaorganisatsiooni kuulumise üks peamisi eeliseid on võimalus delegeerida turustamine tootjaorganisatsioonile. See võimaldab neil endil keskenduda tootmisele.
- 43** Läbivaadatud rakenduskavades moodustasid turustamislogistika kulud (nt investeeringud külmruumides ladustamisele ja pakendamislainidesse) suurima osa turustuskuludest Hispaanias (keskmiselt 18% kogukuludest) ja Itaalias (22%).
- 44** Tarbijad on väärtusahela lõpus. Rakenduskavade kaudu antav ELi rahastus annab tootjaorganisatsioonidele võimaluse suurendada tarbijate teadlikkust oma toodangust ja selle eelistest ([joonis 7](#)) ning eristada seda turul.

Joonis 7 | Toodete reklaamimine tarbijatele



Allikas: kontrollikoda.

- 45** Jaemüüjate sertifitseerimissüsteemid (punkt 38) tagavad kvaliteedi- ja ohutusstandardid, kuid ei ole suunatud tarbijatele ja on seetõttu neile suures osas tundmatud. Tootjaorganisatsioonid võivad siiski välja töötada oma kvaliteedimärgised, et vastata tarbijate ootustele, näiteks keskkonnaga seotud põhjustel ([3. selgitus](#)). Neid erasektori kvaliteedimärgiseid auditeerivad sõltumatud asutused ja auditite kulud on ELi rahastamise raames rahastamiskõlblikud, mis muudab seda liiki lahenduse rakendamise lihtsamaks.

3. selgitus

Rakenduskavadest rahastatavad keskkonnasõbralikud tootmistehnoloogiad

Hispaanias, Prantsusmaal ja Poolas külastasime organisatsioone, kes kasutavad tootmiseks kasvuhooneid (peamiselt tomatite ja kurkide kasvatamiseks) ning on investeerinud integreeritud tootmisse. See tähendab, et kasulikke putukaid kasutatakse taimehaiguste ennetamiseks ja tõrjeks, kimalased lastakse kasvuhoonetesse tolmeldamiseks ning taimekaitsevahendeid kasutatakse üksnes viimase abinõuna. ELi tasandil moodustas integreeritud tootmine aastatel 2018–2023 ligikaudu 5% kõigist rakenduskavadest (ligikaudu 95 miljonit eurot aastas).

Rakenduskavade kaudu saab rahastada integreeritud tootmist või vähemalt kahjuritõrjeks kasvuhoonetes kasutatavate putukatega seotud kulusid. See hõlbustab üleminekut keskkonnasõbralikumatele tootmismeetoditele. Kaks tomatikasvatajate tootjaorganisatsiooni ja üks liit Bretagne'is (Prantsusmaa) ei piirdunud aga sellega, vaid arendasid ühiselt välja märgise „kasvatatud ilma sünteetiliste pestitsiidideta – õitest taldrikuni“.

Ühel meie poolt Itaalias külastatud organisatsioonil oli ka märgis, mille kohaselt ei sisaldanud osa toodangust pestitsiidijääke.



Märkus: Vasakul: tomatparasiidi vastu võitlemiseks kasutati kasulike herilaste mune. Paremal on kast, mis sisaldab muid kasulikke putukaid, keda samuti kasutatakse tomatite kasvuhoonetes.

Allikas: kontrollikoda.

- 46** Rakenduskavad hõlmavad ka turundus- ja müügiedendustegevust, nagu turu-uuringud, messidel osalemine, reklaami- ja müügiedenduskampaaniad, mida võib rahastada ELi vahenditest. Nende meetmete eesmärk on tagada toote parim võimalik müügihind, tõstes esile toodete kvaliteeti (värskus, pakend ja keskkonnamõju), suurendades samal ajal tarbijate teadlikkust toodetest, mis vastavad kõige paremini nende vajadustele. See, mil määral organisatsioonid neid võimalusi kasutavad, sõltub nende prioriteetidest. Meie valimis olid kulutused sellistele meetmetele liikmesriigiti erinevad: Prantsusmaa auditeeritud organisatsioonid eraldasid nendele meetmetele keskmiselt 19% oma rakenduskavade vahenditest, samas kui Itaalias oli see näitaja veidi alla 4% ning Hispaanias ja Poolas 2%.
- 47** Meie valimis olid müügiedendusmeetmetele, eelkõige reklaamikampaaniatele tehtud kulutused selgelt seotud organisatsiooni suurusega. Suuremad organisatsioonid arendasid suurema tõenäosusega välja oma kaubamärgi, neil oli suurem stiimul investeerida selle reklaamimisse ja neil oli selleks rohkem raha (sealhulgas omavahendeid). Isegi suuremates kontrollitud organisatsioonides olid reklaamikulud väga erinevad: 6%-st Hispaania organisatsiooni puhul kuni peaaegu 25%-ni kahe Prantsusmaa organisatsiooni puhul. Kaks liitu, üks Prantsusmaal ja üks Itaalias, teatasid, et nad rahastasid 60–70% oma reklaamikuludest rakenduskavade kaudu.

Tootjaorganisatsioonid parandavad tootjate läbirääkimispositsiooni, kuid tasakaalustamatus jaemüüjatega püsib

- 48** Tootjaorganisatsioonidele antava ELi rahalise toetuse eesmärk on tugevdada põllumajandustootjate positsiooni väärtusahelas ja parandada nende läbirääkimispositsiooni. Tootjaorganisatsioonid korraldavad oma liikmete toodangu ühismüüki. Need on kavandatud toimima ostjate jaoks ühtse kontaktpunktina ja vastutavad seega hindade maksimeerimise eest. Kontrollitud rakenduskavade, auditikülastuste ja intervjuude põhjal hindasime, kas:
- tootjaorganisatsioonid olid kehtestanud tõhusad müügimeetodid hindade maksimeerimiseks;
 - tootjaorganisatsioonide suurus võimaldas neil luua ostjatega tasakaalustatud suhted.

Tootjaorganisatsioonid valivad kõige tõhusamad müügimeetodid

49 ELi reeglite kohaselt peavad tootjaorganisatsioonide liikmed turustama kogu oma toodangu organisatsiooni kaudu. Erandeid võib lubada kuni 25% ulatuses toodangu väärtusest (mahepõllumajanduslike toodete puhul 40%), kuid liikmesriigid võivad soovi korral kehtestada madalama protsendimäära (näiteks Hispaania on kehtestanud ülempiiriks 10%). Külastatud 19 organisatsioonist ja liidust lubasid viis Poola organisatsiooni otsemüüki kuni 25% ulatuses ja üks mahepõllumajandusorganisatsioon Prantsusmaal kuni 40% ulatuses. Kõik teised nõudsid, et 100% müügist toimuks organisatsiooni kaudu. See võimaldab organisatsioonidel tuua turule suuri tootekoguseid, mis omakorda võimaldab täita paljude ostjate tellimusi ja kasutada erinevaid müügimeetodeid.

50 Valimisse kuulunud organisatsioonide seas tegime kindlaks järgmised müügimeetodid:

- kindlaksmääratud hinna ja mahuga otselepingud,
- kindlaksmääratud hinna või mahuga otselepingud,
- raamlepingud, mille puhul nii hind kui ka maht määratakse kindlaks jooksvalt (näiteks kord nädalas või kord kuus);
- vähempakkumised.

51 Kõigil neil on hinna ja müügi prognoositavuse seisukohast eelised ja puudused (*tabel 1*). Mõned tooteliigid sobivad teatavatele lepinguliikidele. Näiteks müüvad tootjaorganisatsioonid madalama kvaliteediga tooteid, näiteks ümaraid tomateid, tavaliselt kindlaksmääratud hinna ja mahuga lepingute alusel. Kui tootjad väljendavad kavandamisetaapis oma soove, võivad nad valida tootevaliku, mis võimaldab neil kohaneda hinnaerinevustega.

Tabel 1 | Erinevate müügimeetodite eelised ja puudused

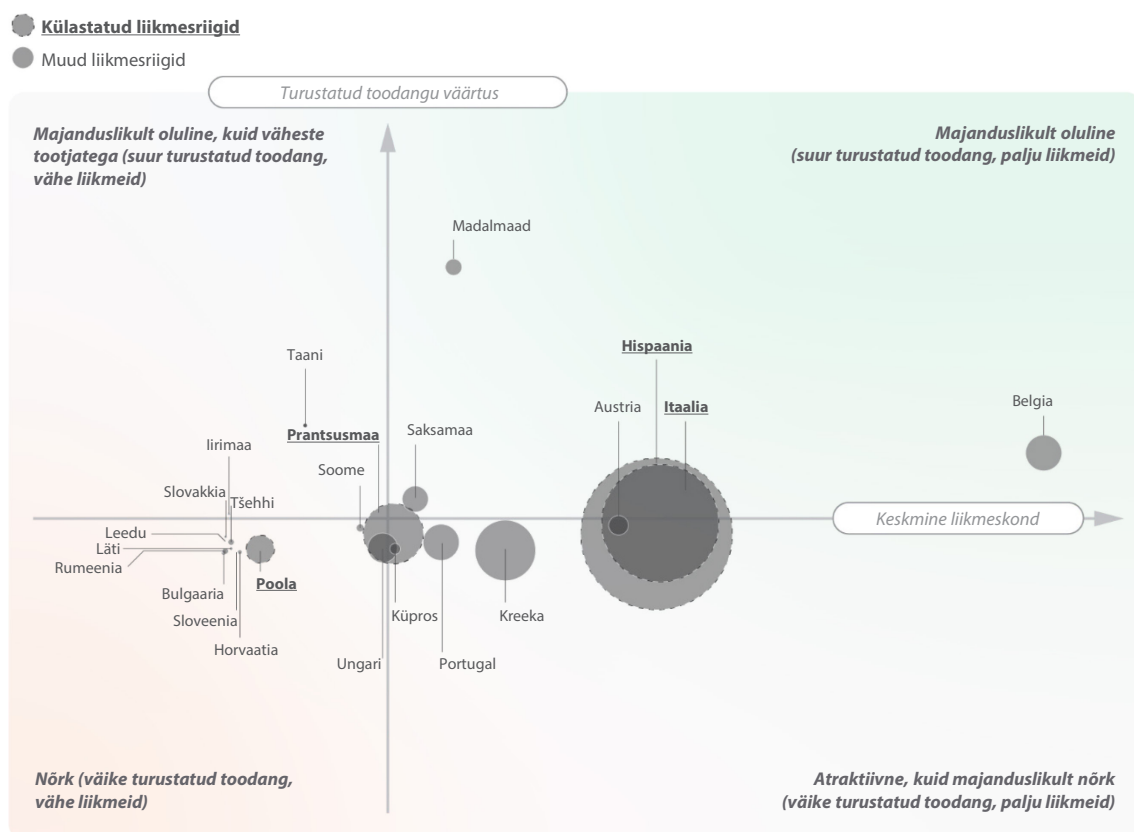
Meetod	Eelised	Puudused
Kindlaksmääratud hinna ja mahuga otselepingud	Täielikult prognoositav sissetulek	Madala hinnaga tooted
Kindlaksmääratud hinna või mahuga otselepingud	Teatav prognoositavus, mis võimaldab tootmist planeerida	- Puudub kindlus sissetulekute osas - Kui fikseeritakse ainult hind, on ületootmise oht
Raamlepingud	- Suurendab lojaalsust organisatsiooni ja selle ostjate vahel - Organisatsioonidel on initsiatiiv pidada hinnaläbirääkimisi - Teatav prognoositavus, mis põhineb varasematel mahtudel	- Hinnad sõltuvad endiselt turust - Loob konkurentsi müüjate (organisatsioonide) vahel
Vähempakkumised	- Pakkumise ja nõudluse kohene ja läbipaistev ühitamine - Loob konkurentsi kõigi ostjate vahel - Võimalus tooted turult kõrvaldada, kui pakutav hind on liiga madal - Kõrgete hindade võimalus	- Nõuab suuri tootekoguseid - Raskesti korraldatav - Väga kõikumavad hinnad

Suurematel tootjaorganisatsioonidel on parem läbirääkimispositsioon

52 Külastatud organisatsioonidest olid jaemüügisektoriga läbirääkimiste pidamiseks kõige sobivamad need, kes olid kas suuremad (käibe poolest), suutsid pakkuda laia tootevalikut või müüa oma tooteid tuntud kaubamärgi all. Kui organisatsioonid võivad võtta kohustuse tarnida teatavat kogust või teatavat tootevalikut, peavad jaemüüjad hankima ainult piiratud arvult tarnijatelt. Kaks külastatud organisatsiooni ja liitu olid ühinenud teise liikmesriigi organisatsiooniga, millel oli erinev kasvuperiood, samas kui teised ostsid tooteid ka muudest riikidest. See võimaldab neil täita jaemüüjate tellimusi aastaringelt ja tagada stabiilsed mahud, mis tähendab, et jaemüüja saab osta oma tooteid ühelt tarnijalt. Samuti suurendavad Hispaanias, Prantsusmaal ja Itaalias külastatud suuremate organisatsioonide loodud väga suured ladustamis- ja jaotuskeskused tõhusust kauba jaotamisel vedajatele, vähendades saagikoristuse ja tarnimise vahelist aega.

53 Praktikas on aga vähesed organisatsioonid piisavalt suured, et selliseid strateegiaid rakendada, või on loonud piisavalt tugeva kaubamärgi, et märkimisväärselt parandada oma positsiooni ostjatega peetavatel läbirääkimistel. *Joonisel 8* on näidatud tootjaorganisatsioonide suhteline majanduslik tähtsus igas liikmesriigis. Belgia ja Madalmaad on ainsad riigid, kus enamik organisatsioone on majanduslikult olulised. Väiksemate organisatsioonide läbirääkimispositsioon sõltub peamiselt sellest, kas nad suudavad usaldusväärselt rahuldada jaemüüjate nõudlust ja suurendada klientide lojaalsust. Teine võimalus on koonduda ühte liitu ja delegeerida kogu müügiprotsess. Meie valimis oli selle viisi valinud ainult üks liit (Prantsusmaal): see loodi algselt selleks, et hallata kaubamärki, mille all liikmete tooteid müüakse. Hiljem sai sellest aga tootjaorganisatsioonide liit, mis vastutab kogu rakenduskava kavandamise ja müügi haldamise eest. See mudel on endiselt haruldane.

Joonis 8 | Enamiku ELi tootjaorganisatsioonide positsioon on nõrk



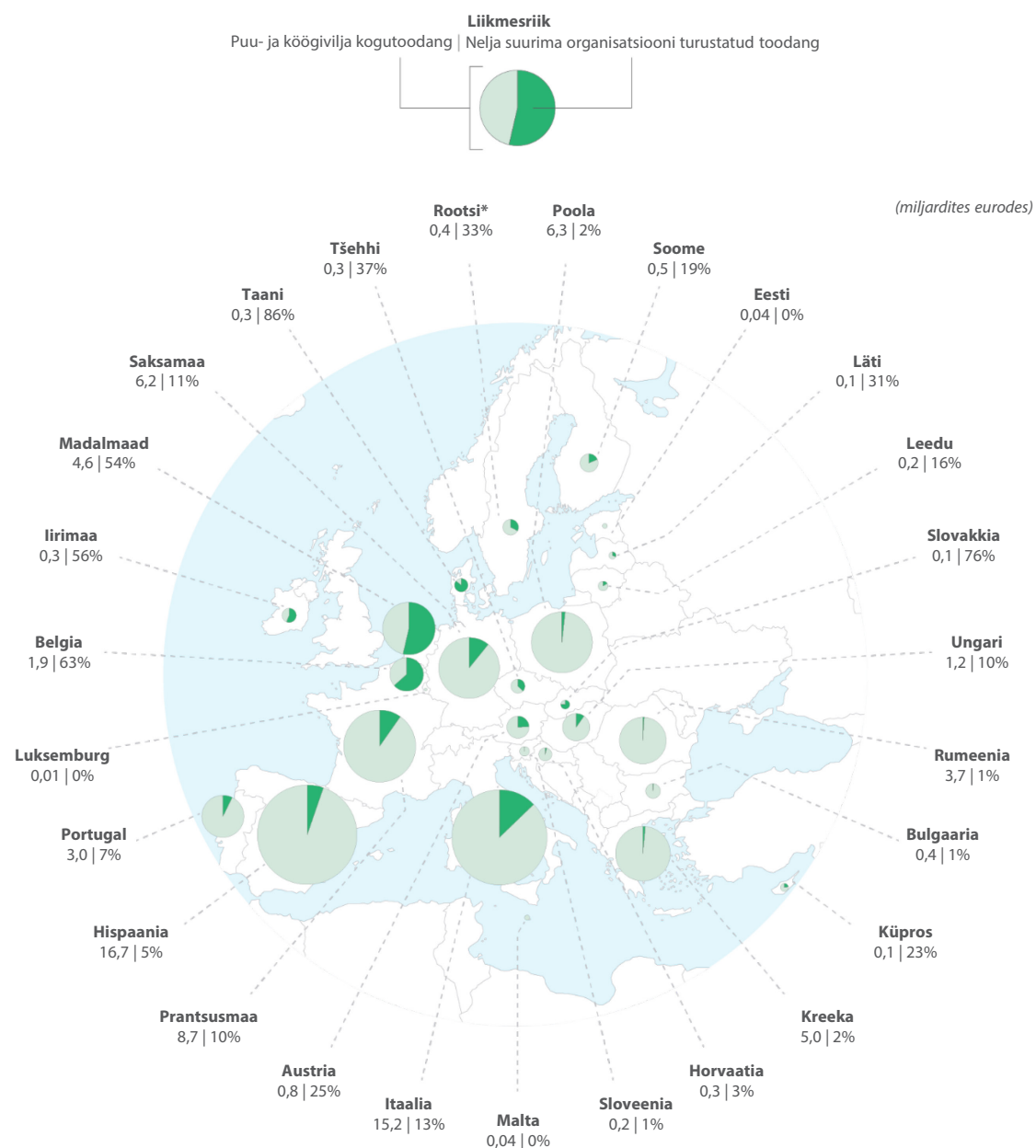
Märkus: ringide suurus näitab liikmesriigi tootjaorganisatsioonidesse kuuluvate tootjate koguarvu.

Allikas: kontrollikoda komisjoni 2023. aasta andmete põhjal (Rootsi kohta 2023. aasta andmed puuduvad).

- 54** Mõned liikmesriigid on samuti astunud samme tootjaorganisatsioonide positsiooni tugevdamiseks, muutes nende tunnustamiskriteeriume. Algselt kehtestati ELi reeglitega tunnustamise miinimumkriteeriumiks viis liiget ja turustatud toodangu miinimumväärtuseks 100 000 eurot, jättes liikmesriikidele vabaduse kehtestada rangemad nõuded. Need ELi miinimumkriteeriumid kaotati 2013. aastal ja liikmesriikidele anti võimalus kehtestada oma kriteeriumid. Neljast külastatud liikmesriigist olid ainult Hispaania ja Itaalia oma tunnustamiskriteeriumid läbi vaadanud ja neid lisanud, julgustades oma tootjaorganisatsioone liitudesse koonduma.
- 55** Kuigi tootjaorganisatsioonidel on ostjatega peetavatel läbirääkimistel tugevam positsioon kui sõltumatutel tootjatel, püsib tootjaorganisatsioonide ja jaemüüjate suhetes tasakaalustamatus. Üks selgitus on see, et puu- ja köögiviljad on kiiresti riknevad tooted ning tootjaorganisatsioonid ei saa endale lubada pikki läbirääkimisi, kui põllumajandustooted võivad muutuda müügikõlbmatuks. See kehtib eelkõige kiiresti riknevate ja lühikese säilivusajaga toodete, näiteks marjade puhul.
- 56** Kuigi tootjaorganisatsioonid on saavutanud tootmise teatava kontsentreerumise, on see jaemüügisektori omast siiski palju väiksem. ELi Teadusuuringute Ühiskeskuse uuringus⁵ leiti, et neli suurimat ettevõtet toodavad 30–70% Euroopa jaemüügi kogukäibest. Võrdluseks, kõigi kuue liikmesriigi neli suurimat tootjaorganisatsiooni, mis kokku annavad kolm neljandikku ELi puu- ja köögiviljatoodangust, annavad vaid 1–13% kogutoodangust. Välja arvatud Belgia ja Madalmaad, kelle arvele langeb kokku ligikaudu 10% ELi puu- ja köögiviljatoodangust, on ainsad liikmesriigid, moodustavad tootjaorganisatsioonid märkimisväärse osa riigi toodangust üksnes väikese kogutoodanguga riikides (joonis 9).

⁵ Nes, K., Colen, L. and Ciaian, P., *Market Power in Food Industry in Selected EU Member States*, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2021, Luxembourg, 2021.

Joonis 9 | Suurima puu- ja köögiviljatoodanguga liikmesriikides on pakkumine väga killustunud



Kuidas seda arvu tõlgendada: Belgias turustavad neli suurimat organisatsiooni 63% riigi puu- ja köögiviljatoodangust (kogusummas 1,9 miljardit eurot).

Allikas: kontrollikoda Eurostati ja komisjoni andmete põhjal.

Tootjaorganisatsioonid muutuvad vähem atraktiivseks ja ELi toetus annab ebaühtlasi tulemusi

57 Alates puu- ja köögiviljaturu ühist korraldust käsitlevast [määrusest 2200/96](#) on komisjon esitlenud pakkumise kontserteerimist tootjaorganisatsioonidesse kui majanduslikku vajadust tootjate turupositsiooni tugevdamiseks. Tootjaorganisatsioonide liikmesuse atraktiivsemaks muutmine oli üks puu- ja köögiviljasektoriga seotud riiklike strateegiate ühistest tulemusnäitajatest komisjoni [rakendusmääruses 2017/892](#). Kuna EL on 30 aastat rahaliselt toetanud neid kahte eesmärki, milleks on pakkumise kontsentreerimine ja tootjaorganisatsioonide liikmesuse atraktiivsemaks muutmine, oleks mõistlik eeldada sektori suuremat organiseeritust kõigis liikmesriikides, eriti kuna mida kõrgem on organiseerituse tase, seda atraktiivsem peaks olema sõltumatute tootjate liitumine tootjaorganisatsioonidega.

Vaatamata eelistele on tootjaorganisatsioonide liikmete arv vähenemas

58 Komisjoni peamine näitaja puu- ja köögiviljasektori pakkumise kontsentratsiooni mõõtmiseks on organiseerituse tase: tootjaorganisatsioonide toodangu osakaal (väärtuse järgi). Ainuüksi sellest määrast ei piisa sektori organiseerituse taseme hindamiseks, sest sama organiseerituse tase võib tuleneda suurest arvust väikestest tootjaorganisatsioonidest või väikesest arvust väga suurtest tootjaorganisatsioonidest. Seepärast tuleb seda näitajat analüüsida koos tootjaorganisatsioonidesse kuuluvate tootjate arvuga. Selleks et hinnata, kas ELi toetus tootjaorganisatsioonidele oli olnud tõhus pakkumise kontsentreerimisel puu- ja köögiviljasektoris, vaatasime läbi organiseerituse taseme ja liikmete arvu andmed aastatel 2012–2023.

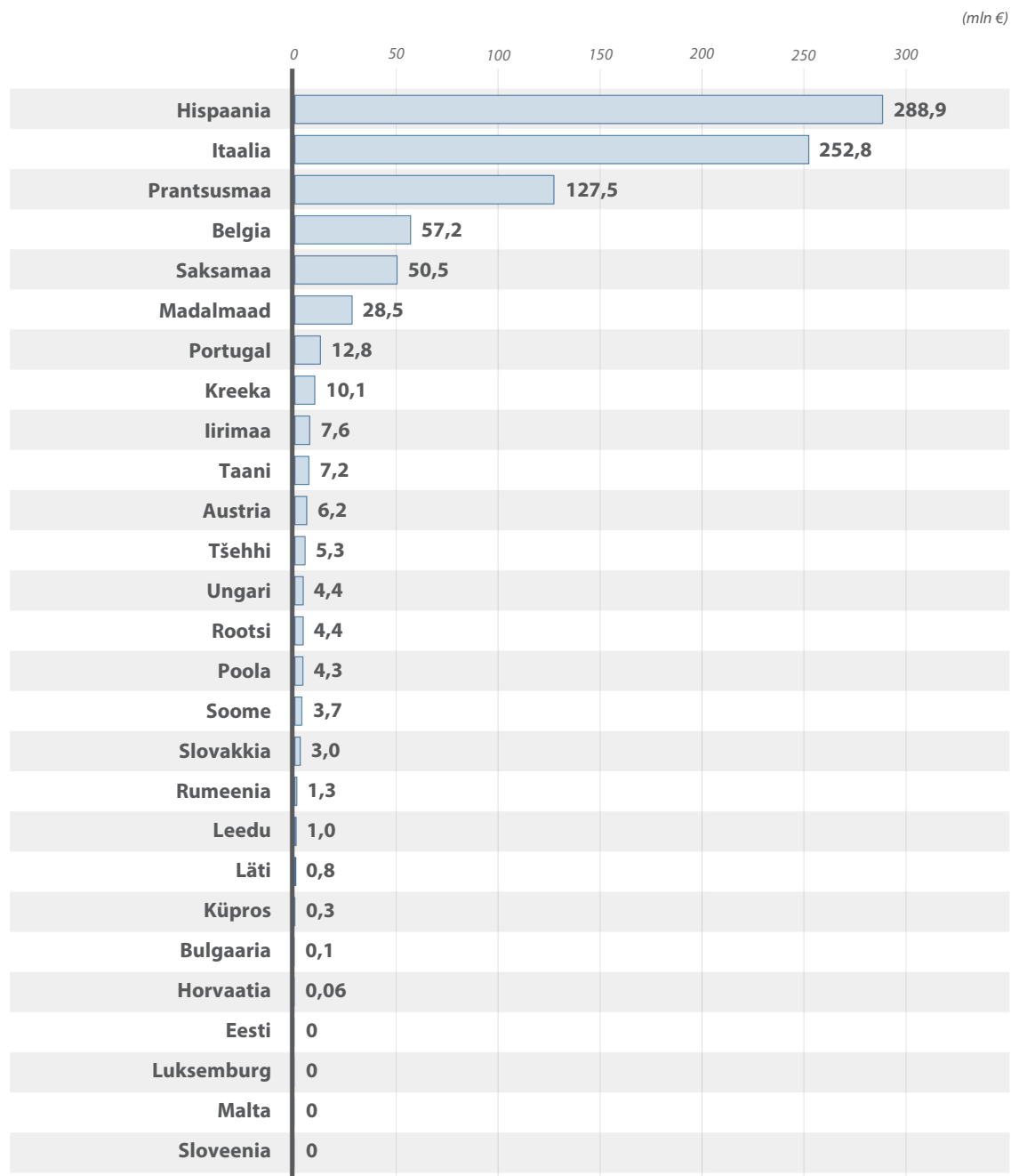
59 Kõrvaldades komisjoni andmetes tuvastatud topeltarvestuse juhtumid, oli organiseerituse tase 2023. aastal meie arvutuste kohaselt 42%. See kasvas aastatel 2012 (43,6%) kuni 2017 (48,4%), kuid on sellest ajast alates vähenenud ja on nüüd madalam kui 2012. aastal. Tootjaorganisatsioonide liikmete arv on alates 2012. aastast pidevalt vähenenud. 2012. aastal oli tootjaorganisatsioonidel kokku 312 823 liiget. 2023. aastaks oli see arv langenud 191 310-ni.

- 60** Tunnistame, et tootjaorganisatsioonide liikmete arvu vähenemisel on struktuursed põhjused. Üks põhjus on puu- ja köögiviljakasvatusega tegelevate põllumajandusettevõtete arvu üldine vähenemine ELis. Sellele lisandub asjaolu, et pensionile jäänud põllumajandustootjate asemele ei tule uusi, noorema põlvkonna tootjaid. Eurostati 2013. ja 2020. aasta põllumajandusuuringute andmete põhjal leidsime aga, et tootjaorganisatsioonide liikmete arv väheneb kiiremini kui puu- ja köögiviljakasvatuse ettevõtete arv ELis. Aastatel 2013–2020 vähenes liikmete arv 29%, puu- ja köögiviljakasvatuse ettevõtete arv vähenes samal ajavahemikul 14%.
- 61** Kui liikmete arv oleks vähenenud ja samal ajal oleks organiseerituse tase tõusnud, võinuks see viidata konsolideerimisele. Tootjaorganisatsioonidel oleks sel juhul olnud vähem liikmeid, kuid samal ajal oleks nende turuosa suurenenud. Asjaolu, et mõlemad näitajad on vähenemas (ja et liikmete arv väheneb kiiremini kui ettevõtete koguarv), viitab siiski sellele, et tootjaorganisatsioonid ELi tasandil ei kasva. Hoolimata eelistest, mida nad oma liikmetele pakuvad, ei suuda tootjaorganisatsioonid üldiselt uusi liikmeid ligi meelitada.

Poliitika rakendamine on liikmesriigiti väga erinev

- 62** Vaatasime läbi oma auditi käigus külastatud nelja liikmesriigi õigusraamistiku ning rahastamisperioodi 2013–2018 hindamisaruanded. Hindasime, kas liikmesriikide meetmed aitasid saavutada eesmärgi parandada tootjaorganisatsioonide atraktiivsust.
- 63** Üldised poliitikaeesmärgid on küll seatud ELi tasandil, kuid rakendamise eest vastutavad liikmesriigid, eelkõige iga eesmärgi raames rahastatavate rahastamiskõlblike meetmete loetelu koostamise eest. Selline otsuste tegemine riigi tasandil on vajalik, sest põllumajandusmudelid, kasvatatavad põllukultuurid ja tootmisviisid on liikmesriigiti väga erinevad. ELi toetus tootjaorganisatsioonidele on kättesaadav kõigile liikmesriikidele, kuid selle kasutamine on ebaühtlane ([joonis 10](#) ja [tabel 1 I lisas](#)).

Joonis 10 | ELi toetus tootjaorganisatsioonidele liikmesriikide kaupa (2022)



Märkus: skaala tõttu ei ole alla 1 miljoni euro suurune rahastamine nähtav.

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

- 64** Selline ebaühtlane kasutamine kajastab märkimisväärsed erinevusi liikmesriikide organiseerituse tasemes ([joonis 11](#)), kuid see näitab ka seda, et mitte kõik tunnustatud tootjaorganisatsioonid ei esita rakenduskavasid ELi rahalistele vahenditele juurdepääsu saamiseks, isegi riikides, kus sellised organisatsioonid on olemas. Poolas teeb seda vaid 8% tunnustatud organisatsioonidest.

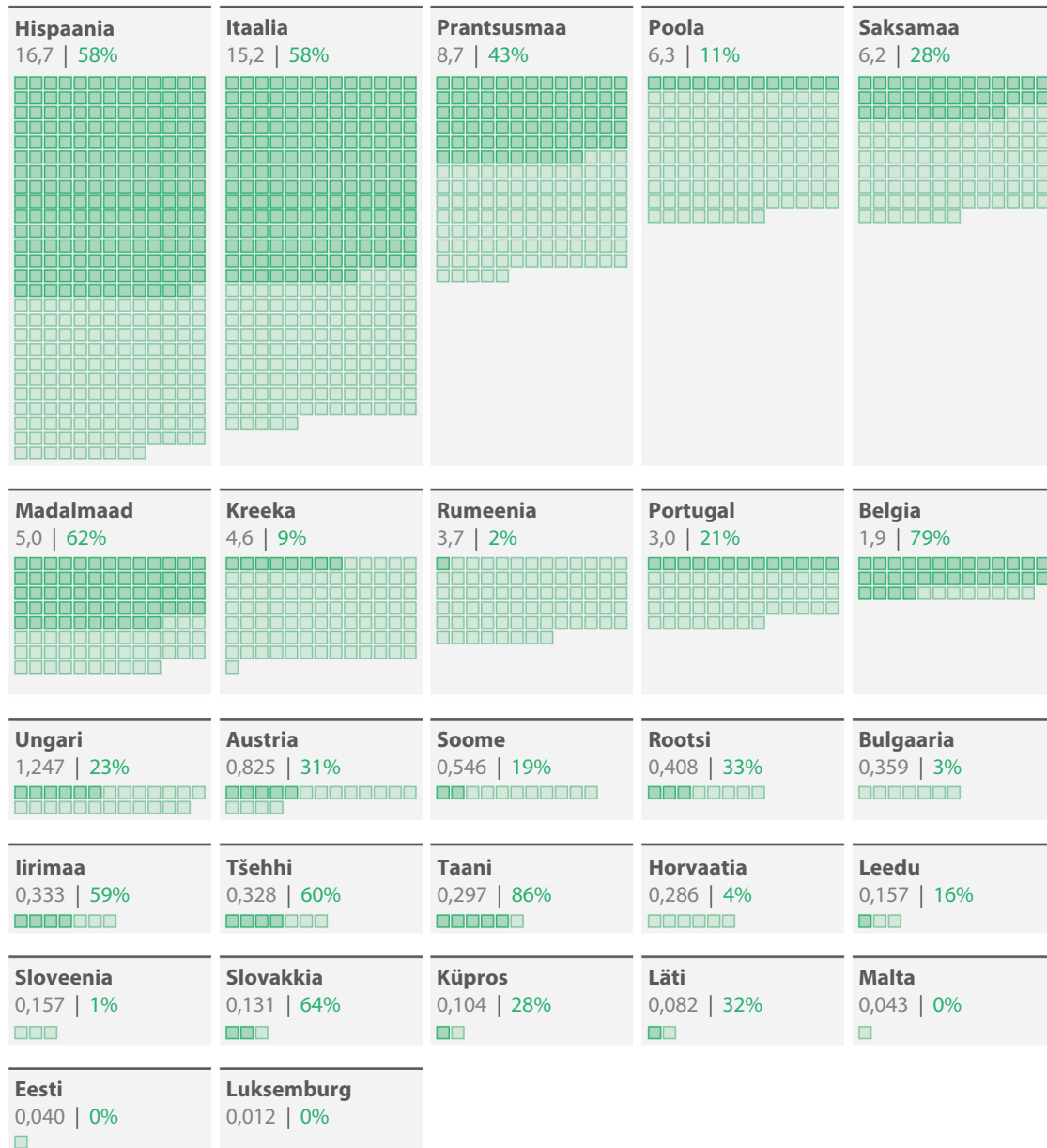
Joonis 11 | Organiseerituse tase on liikmesriigiti väga erinev

- Puu- ja kõõgiviljade integreeritud tootmine
- Tootjaorganisatsioonide turustatud toodang

Liikmesriik

toodang (miljardites eurodes) | organiseerituse tase protsentides

Märkus: 1 ruut = 50 miljonit eurot



Märkus: Rootsi ei olnud 2023. aasta andmeid esitanud ja seega kasutati 2022. aasta andmeid.

Allikas: kontrollikoda Euroopa Komisjoni 2023. aasta andmete põhjal.

- 65** Erinevused organiseerituse tasemes kajastavad puu- ja köögivilja vähest tootmist mõnes riigis. Liikmesriikides, kus puu- ja köögiviljatootmine peaaegu puudub (Luksemburg, Malta), ei ole ka tootjaorganisatsioone. Riikides, kus puu- ja köögiviljasektor on suhteliselt väike, võib vajadust tootjaorganisatsioonide järele pidada väiksemaks, kuigi tootjaorganisatsioonide moodustamine on struktuuriliselt lihtsam, kui tootjate arv on piiratud. See ei selgita siiski kõiki täheldatud erinevusi: Tšehhi Vabariigi, Taani ja Horvaatia puu- ja köögiviljasektorid on suuruselt võrreldavad, kuid nende organiseerituse tase on väga erinev. Sama kehtib Poola, Saksamaa ja Kreeka kohta. See viitab sellele, et mängus on ka muud tegurid, aga nende põhjuseid ei ole süstemaatiliselt uuritud.
- 66** Mõned põhjused on kultuurilised või ajaloolised. Prantsusmaal on ühistustruktuurid (mis said alguse 20. sajandi alguses ja enne tootjaorganisatsioone) põllumajanduses levinud korraldusvorm. Prantsusmaa puhul kontrollitud 14 organisatsioonist 9 olid olemas enne 1996. aastat ja neid tunnustati hiljem tootjaorganisatsioonidena. Bretagne'i piirkond ([4. selgitus](#)) on selle ühistust tootjaorganisatsiooniks muutumise tüüpiline näide. Enne 1996. aastat olid ühistud olemas ka mõnes Hispaania ja Itaalia osas.

4. selgitus

Bretagne'i piirkond: pikaajalisel koostöötraditsioonil põhinev edu

Bretagne'is on väga hästi korraldatud puu- ja köögiviljasektor, kus peaaegu 80% tootjatest on tootjaorganisatsiooni liikmed. Selle struktuuri ajaloolised juured ulatuvad mõne organisatsiooni puhul rohkem kui sada aastat tagasi, kuigi tegelik läbimurre toimus 1960. aastatel. 1962. aastal, põllumajanduskriisi ajal, mida iseloomustas artišokihindade langus, moodustasid 4500 kasvatajat ühistulaadse struktuuri ja leppisid kokku, et müüvad oma tooteid ühiselt Madalmaadest inspireeritud vähempakkumise süsteemi kaudu. See süsteem andis tootjatele parema läbirääkimispositsiooni, võimaldades neil toodangut koondada ja tooted turult kõrvaldada, kui pakutud hinnad olid liiga madalad.



Allikas: kontrollikoda.

1970. ja 1980. aastatel konsolideerusid erinevad tootjate ühendused veelgi. Piirkonna kaks suurimat kontserni arendasid välja oma kaubamärgid, mis on nüüd kogu Prantsusmaa tarbijate seas hästi tuntud.

Kui 1996. aastal jõustus ELi määrus tootjaorganisatsioonide kohta, oli Bretagne'i tootjatel juba 30-aastane kogemus sarnastes struktuurides koos töötamisel ning nad suutsid seega uusi võimalusi kiiresti ära kasutada. Samuti olid nad esimeste tunnustatud organisatsioonide hulgas: piirkonna praegusest kümnest organisatsioonist kaheksat (v.a siidritootjad) tunnustati 1996. või 1997. aastal.

- 67** Poolas on kommunistliku perioodi pärand koos majanduslike ja mainega seotud teguritega aidanud kaasa sellele, et tootjaorganisatsioonid peetakse vähem atraktiivseks. Aastatel 2010–2015 sai Poola 1,1 miljardit eurot eelmise ELi programmi raames, mille eesmärk oli aidata tootjatel ühendada jõud ja saada tunnustatud tootjaorganisatsioonidena. Hoolimata suurtest summadest (Poola sai peaaegu 90% kogu olemasolevast toetusest) ei toonud see kaasa jätkusuutlikku organiseeritud puu- ja köögiviljasektorit, kuna paljud programmi raames moodustatud rühmad lõpetasid hiljem tegevuse või rakenduskavade esitamise. Programmi mõjutas ka pettuste suur arv, mis tõi riigi jaoks kaasa märkimisväärsed finantskorrektsioonid. See kahjustas tootjaorganisatsioonide mainet ja tähendas, et kuni 2024.–2025. aastani keskendusid ametiasutused rohkem pettuseohu piiramisele kui tootjaorganisatsioonide julgustamisele rakenduskavasid esitama.
- 68** Ühtlasi leidsime erinevusi selles, kuidas liikmesriigid poliitikat rakendavad. Neljas külastatud liikmesriigis olid need erinevused seotud nii riigi ametiasutuste toimimise kui ka kohaldatavate reeglitega ning läksid kaugemale vajadusest kohandada toetust riigisisestele vajadustele.
- 69** Hispaanias ja Prantsusmaal on ametiasutused väga aktiivsed oma suhetes organisatsioonidega, korraldades teabeüritusi, andes pidevat nõu ja tagasisidet rakenduskavade kavandamise kohta. Nendes liikmesriikides, nagu ka Itaalias, on rahastamiskõlblike meetmete loetelud põhjalikud ja need vaadatakse organisatsioonidelt saadud teabe põhjal korrapäraselt läbi. Seevastu Poolas oli rahastamiskõlblike meetmete loetelu palju lühem ja küsitletud tootjad kurtsid, et nende tagasisidet ei võetud alati arvesse. Täheldasime ka ühte ülereguleerimise juhtumit, kus Poola ametiasutused nõudsid oma 2010.–2017. aasta strateegias, et keskkonnameetmed hõlmaksid rohkem kui 50% tootjaorganisatsiooni liikmetest, et olla rahastamiskõlblikud – teistes valitud liikmesriikides selliseid rangeid nõudeid ei olnud. Need erinevused tähendavad, et sama meetme puhul on kaetud kulud erinevad ([5. selgitus](#)), mis loob tootjate vahel ebavõrdsed tingimused sõltuvalt liikmesriigist, kus nad tegutsevad.

5. selgitus

Sama toode, erinevad rahastamiskõlblikud kulud

Neljast külastatud liikmesriigist kolmes auditeerisime organisatsioone, kes kasvatavad kasvuhoonetes tomateid. Kõik kasutavad integreeritud tootmist ([3. selgitus](#)), kuid rahastamiskõlblikud kulud olid erinevad.

Hispaanias makstakse integreeritud tootmise toetust kindlasummalise maksena kasvuhoone hektari kohta.

Prantsusmaal makstakse seda kindlasummalise maksena viljapuuai hektari kohta. Kasvuhoonete puhul hõlmavad rahastamiskõlblikud kulud igat liiki kasulike putukate (nii tolmeldajate kui ka kahjureid tõrjuvate) kasutamist.

Poolas on rahastamiskõlblikud kahjuritõrjeks vajalike putukate ostmise kulud. Ainsad tolmeldajad, keda rakenduskavade raames toetatakse, on teatavat liiki mesilased, keda kasutatakse ainult viljapuuadades, mitte kasvuhoonetes.

Erinevused kajastavad haldusotsuseid – ühekordsete maksete kasutamine lihtsustab nii taotlemisprotsessi kui ka kontrolle –, kuid ka erinevaid poliitilisi prioriteete rahastatud meetmete ulatuse osas, käesoleval juhul seoses kasvuhoonetes kasutatavate tolmeldajate rahastamiskõlblikkusega.

- 70** Need lähenemisviiside ja reeglite erinevused võivad heidutada tootjaid organisatsioonidega ühinemast ja tunnustatud organisatsioone rakenduskava esitamast. Tootjaorganisatsioonid ja riikide ametiasutused on teadlikud sellest, et poliitika rakendamine on liikmesriigiti erinev. Nad leidsid siiski, et neil puuduvad asjakohased võimalused teabevahetuseks ja aruteludeks (tehnilisel tasandil) poliitika rakendamise üle.

Komisjon on kindlaks teinud sektori ees seisvad probleemid, kuid ei ole pakkunud välja tõhusaid lahendusi

- 71** ELi tootjaorganisatsioonide poliitika on alates 1996. aastast jäänud suures osas muutumatuks ([III lisa](#)), samal ajal kui põllumajandus- ja turumaastikud on märkimisväärselt muutunud. Vaatasime läbi tootjaorganisatsioone käsitleva ELi õigusraamistiku ja komisjoni avaldatud uuringud, et hinnata, mil määral aitavad komisjoni meetmed lahendada puu- ja köögiviljatootjate peamisi probleeme.

Sektori korraldusele ei ole selge eesmärki seatud

- 72** Oma hiljutises [töödokumendis](#)⁶ põllumajandustootjate positsiooni kohta toiduainete tarneahelas rõhutas komisjon taas tootjaorganisatsioonide keskset rolli tootjate läbirääkimispositsiooni ja seega ka nende sissetuleku suurendamisel. Komisjon viitas ka [uuringutele](#)⁷, mis näitavad, et väiksematel tootjaorganisatsioonidel on ostjatega peetavatel läbirääkimistel sageli raske end maksma panna.
- 73** Komisjon leiab, et tema ülesanne on edendada tootjaorganisatsioone üldiselt, rõhutades samas, et:
- tootjad võivad ise otsustada, kas luua organisatsioon või mitte;
 - liikmesriikidel on kõige paremad võimalused oma vajaduste rahuldamiseks;
 - tootmise kontsentreerumine sõltub kohalikest tingimustest.
- 74** Õigusaktides ei seata eesmärgiks konkreetset organiseerituse taset, kuigi neis määratletakse alla 20% organiseerituse tase „eriti madalana“ ja kasutatakse seda künnist suurema kaasrahastamise võimaldamiseks. Puudub teave selle kohta, kuidas tuleks tootmist koondada – kas paljude väiksemate organisatsioonide või mõne suurema organisatsiooni kaudu. Kuigi kogu ELi hõlmav organiseerituse tase või korraldusmudel ei pruugi riikide põllumajandussüsteemide mitmekesisuse tõttu olla asjakohane, oleksid koos liikmesriikidega kokkulepitud riiklikud eesmärgid võinud anda poliitikale selgema suuna, austades samal ajal liikmesriikide rolli ja vastutust.

⁶ SWD(2025) 260.

⁷ Euroopa Komisjon: Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, EY ja Arcadia International E.E.I.G, „Study of the best ways for producer organisations to be creation, activities and be support“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2019.

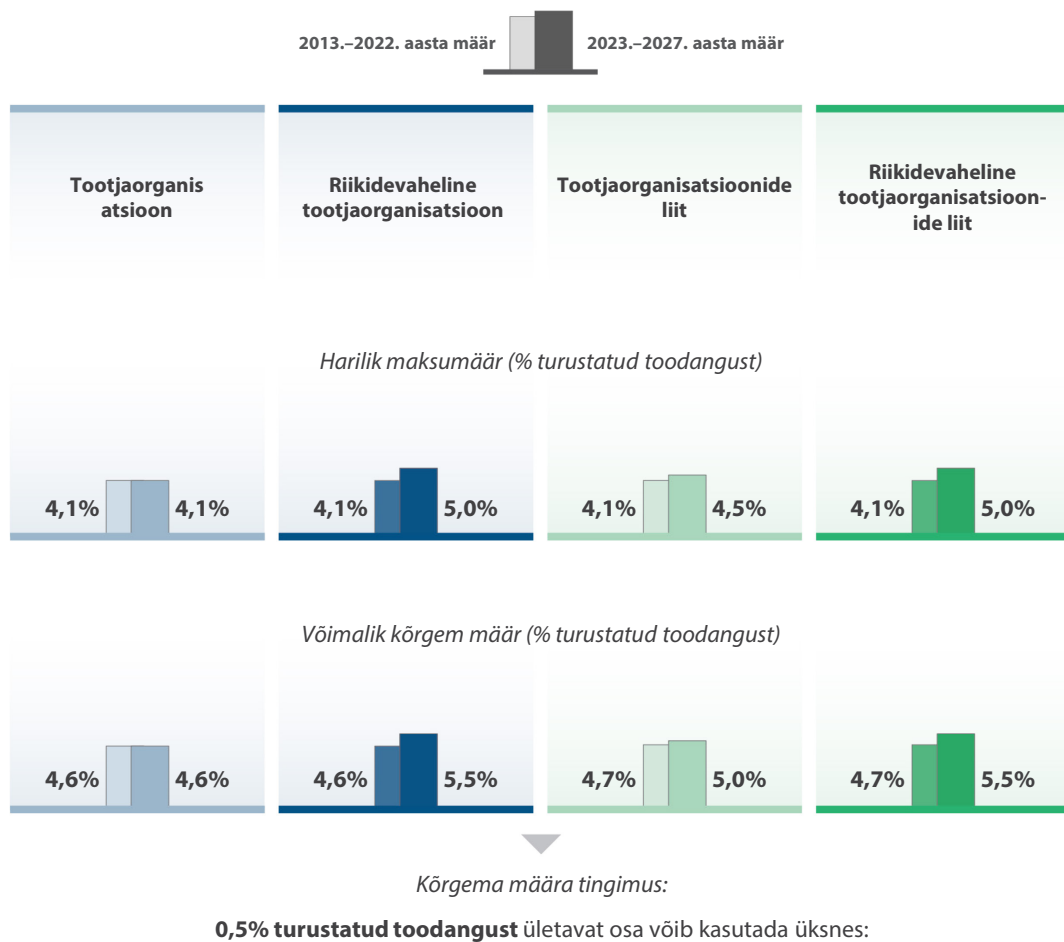
Komisjon ei ole pakkunud välja ühtegi meetet tootjaorganisatsioonide vähese atraktiivsuse probleemi lahendamiseks

75 Komisjon on ammu kindlaks teinud üldised põhjused, miks tootjaorganisatsioonid on vähem atraktiivsed. Need on näiteks:

- tootjate hirm kaotada oma ettevõtlusvabadus;
- usalduse puudumine kollektiivsete organisatsioonide vastu (eriti liikmesriikides, kus on varem olnud kohustuslik kollektiivne organiseeritus);
- teabe puudumine tootjaorganisatsioonide eeliste kohta ning riikide ametiasutuste ebapiisav poliitiline ja tehniline tugi;
- mure tootjaorganisatsiooni loomise ja tegevusega seotud halduskulude pärast.

76 Õigusraamistiku muutmise käigus ei ole aga ühtegi neist põhjustest käsitletud. Muudatused on olnud minimaalsed ([III lisa](#)) ja liikmesriikidele antud soovitusel on oma olemuselt üldised. ÜPP viimase [läbivaatamisega](#) 2021. aastal korraldati ümber tootjaorganisatsioonide rakenduskavade eesmärgid ja laiendati neid veidi ning vaadati läbi liitudele ja riikidevahelistele organisatsioonidele antava toetuse ülemmäärad ([joonis 12](#)). See ei sisaldanud siiski sätteid, mis käsitleksid enamiku tootjaorganisatsioonide püsivat majanduslikku nõrkust ([joonis 8](#)). Lisaks ei too 2025. aasta detsembris vastu võetud lihtsustamispakett kaasa olulisi muudatusi kehtivates õigusaktides.

Joonis 12 | ELi reeglite keerukuse suurenemine – toetuse ülemmäärade arvutamine



2013–2022

- Riskide vältimiseks ja juhtimiseks

2023–2027

- Riskide vältimiseks ja juhtimiseks
- Puu- ja köögiviljade tarbimise edendamiseks
- Meetmeteks, mis on seotud teadusuuringute, keskkonna ja kliimamuutuste leevendamisega (üle kohustusliku miinimumi)

Allikas: kontrollikoda.

- 77** Komisjoni hiljutises seadusandlikus [ettepanekus](#) põllumajandustootjate positsiooni kohta tarneahelas kehtestatakse uued nõuded lepingulistele suhetele ning kõrgem kaasrahastamismäär noorte ja uute põllumajandustootjate jaoks tootjaorganisatsioonides. Kuigi noori ja uusi põllumajandustootjaid käsitlevad sätted on positiivsed, leiame, et need meetmed ei muuda tõenäoliselt tootjaorganisatsiooniga liitumist märkimisväärselt atraktiivsemaks.
- 78** Komisjoni peamised eesmärgid tootjaorganisatsioonide jaoks on jätkuvalt tugevdada nende rolli ja luua põllumajandustootjatele stiimulid nendega ühinemiseks. Pole aga selge, milliseid meetmeid on vaja nende eesmärkide saavutamiseks, kas need peaksid olema kõigis liikmesriikides samad ja kuidas nende edu mõõta. Praegused näitajad (organiseerituse tase, tootjaorganisatsioonide liikmete arv) on ELi toetuse mõju mõõtmiseks liiga üldised. Lisaks täheldasime, et komisjon ei saa tagada liikmesriikide edastatud andmete usaldusväärsust, mis vähendab veelgi nende näitajate kasulikkust.

Seadusandlikud muudatused on muutnud rahastamisreeglid keerukamaks

- 79** Tootjaorganisatsioonide vähese atraktiivsuse põhjustena nimetatakse sageli ELi nõuete keerukust ja rakenduskavade rakendamisega seotud halduskoormust. 2021. aasta määruse analüüsis tööme esile mitu muudatust, mis muutsid eelmise süsteemi keerukamaks. Muudatused hõlmasid teatavate meetmete jaoks uute kõrgemate kaasrahastamismäärade kehtestamist, mis on seotud kulude suurusele seotud piirangutega ([joonis 13](#)).

Joonis 13 | Kaasrahastamismäärade keerukus suureneb

✓ Sisaldab kõnealust meetet

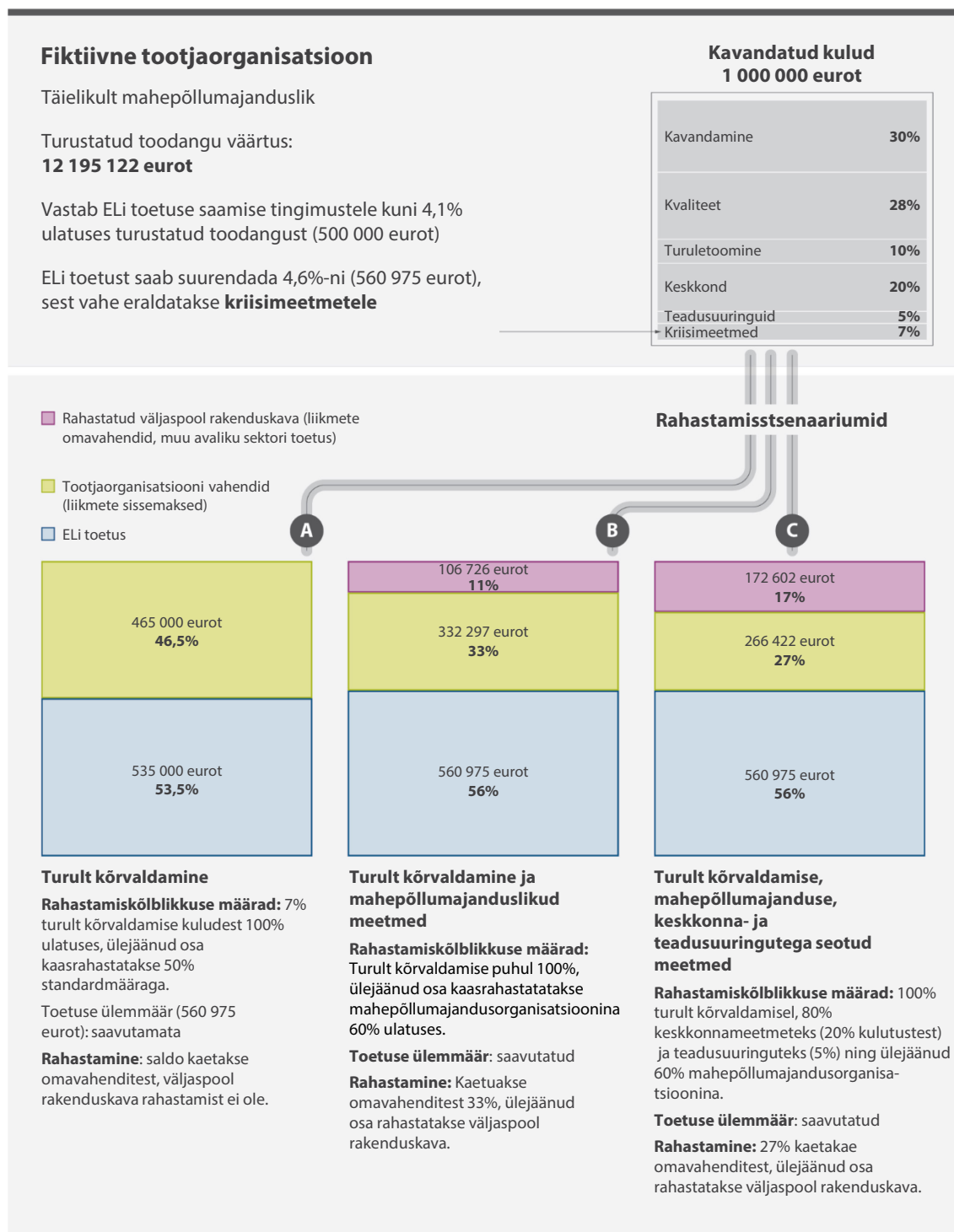
● Ei sisalda kõnealust meetet

2013–2022		2023–2027
↓	100% - meetmed	↓
✓	Turult kõrvaldamine tasuta jagamiseks	✓
●	Teiste tootjaorganisatsioonide/tootjate juhendamine	✓
	80% <i>tootjaorganisatsiooni taotlusel</i>	
●	Keskkond, kliimamuutuste leevendamine, kui ≥ 20% kulutustest	✓
●	Teadusuuringud, kui ≥ 5% kulutustest	✓
	60% - kogu programm <i>tootjaorganisatsiooni taotlusel</i>	
✓	Üksnes mahepõllumajanduslikud tootjaorganisatsioonid/tootjaorganisatsioonide liidud	✓
✓	Esimene rakenduskava pärast tootjaorganisatsioonide ühinemist	✓
✓	Tootjaorganisatsioonide liidu esimene rakenduskava	✓
✓	Liikmesriigi tootjaorganisatsioon, mille organiseerituse tase on < 20%	✓
✓	Tootjaorganisatsioonid äärepoolseimas piirkonnas	✓
●	Tootjaorganisatsiooni esimene rakenduskava	✓
	60% - meetmed <i>tootjaorganisatsiooni taotlusel</i>	
✓	Tootmisharudevaheliselt rakendatavad meetmed	✓
✓	Mahepõllumajandus	✓
✓	Tootjaorganisatsioonide rakendatavad riikidevahelised meetmed	●
●	Riikidevahelised meetmed turustamiseks; keskkonna- ja kliimamuutuste leevendamise meetmed, mida rakendavad riikidevahelised tootjaorganisatsioonid	✓
●	Teadusuuringud, keskkond ja kliimamuutuste leevendamine, puu- ja köögiviljade tarbimise edendamine, kriisiennetus ja -ohjamine	✓
	50% - meetmed	
✓	Standardmäär	✓

Allikas: kontrollikoda.

80 Selliste rakenduskavade koostamine, mis optimeerivad eri kaasrahastamismäärasid ja ülemmäärasid (*joonis 12*), on keeruline ülesanne, eelkõige väiksemate organisatsioonide jaoks (*joonis 14*). Küsitletud organisatsioonid leidsid, et uue ÜPPga kehtestatud 80% määra on ELi toetuse ülempiiri tõttu kas raske kasutada või loeti seda pigem finantsriskiks kui võimaluseks. 80% määra kohaldatakse igal aastal keskkonna- või teadustegevuse meetmete suhtes, mille puhul kavandatud kulud ületavad programmi kestuse jooksul märkimisväärselt nõutavat miinimumi. Kui organisatsioon taotleb aga 80% määra kogu programmitöö perioodi jooksul, kuid ei saavuta hiljem kogu perioodi kuludele seatud künniseid (st 20% keskkonnameetmete ja 5% teadusuuringute puhul), peab ta hüvitama osa, mis vastab täiendavale 20% kaasrahastamise määrale (80–60%) kogu programmitöö perioodi jooksul. Sellisel hüvitamisel võivad olla märkimisväärsed finantstagajärjed.

Joonis 14 | Kui toetussumma on saavutatud, ei too kõrgemad kaasrahastamismäärad enam kaasa suuremat ELi toetust



Allikas: kontrollikoda.

Piirangud kehtestati ilma olemasolevaid tavaid analüüsima

- 81** ÜPP 2021. aasta läbivaatamisega kehtestati miinimumnõuded teadustegevuse kulutustele ja suurendati keskkonnameetmete kulutustele kehtivaid nõudeid. Need miinimumnõuded määrati kindlaks, võtmata arvesse nende võimalikku mõju tootjaorganisatsioonidele. Rakenduskavade raames rahastamiskõlblikud sellised keskkonnameetmed, mis lähevad kaugemale õiguslikult kohustuslikest nõuetest. Ajavahemikul 2013–2022 pidid tootjaorganisatsioonid rakendama keskkonnameetmeid teatud piirangutega: nad võisid rakendada kahte keskkonnameedet või eraldada neile 10% oma programmikuludest. Eli tasandil oli sel perioodil keskmiselt 16% rakenduskavade vahenditest eraldatud keskkonnameetmetele (keskmiselt 273 miljonit eurot aastas).
- 82** Nõuete läbivaatamine 2021. aastal tähendas kahte asja: loodi stiimulid keskkonnameetmete rakendamiseks (potentsiaalselt kõrgema kaasrahastamismääraga) ja samal ajal kehtestati piirangud, nõudes vähemalt kolme meetet, mis moodustavad vähemalt 15% rakenduskavast. Nende piirangute puhul ei võetud arvesse kohapealseid erinevaid olusid. Näiteks veekasutuse vähendamise seotud keskkonnameetmeid on lihtsam rakendada suletud süsteemidega kasvuhoonetes kui põldudel, kus kastmisvajadus sõltub ilmastikust ja varieerub külvikordade lõikes.
- 83** Komisjon tegi kindlaks, et 2013.–2022. aasta rakenduskavades ei olnud peaaegu üldse kulutusi teadusuuringutele, ning kehtestas seetõttu pärast arutelusid liikmesriikide ametiasutustega kohustuse kulutada 2% rakenduskavast teadusuuringutele. Komisjon ei pidanud täiendavaid uuringuid tootjaorganisatsioonide tegelike uurimistavade kohta vajalikuks.

- 84** Prantsusmaal ja Itaalias külastatud organisatsioonid selgitasid, et nad on aastaid rahastanud teadusuuringuid väljaspool rakenduskavasid, kasutades riiklikke või ELi teadusprogramme, mille kaasrahastamise määr oli mõnikord kõrgem. 2% nõude täitmiseks korraldasid nad seetõttu oma teadusuuringute rahastamise sisuliselt ümber, ilma et see oleks avaldanud suurt mõju teadusuuringute üldistele kulutustele. Hispaanias ajendas see kohustus külastatud organisatsiooni looma partnerlusi teaduskeskustega, mõnikord tootjaorganisatsioonide liitude kaudu. Poolas märkisid organisatsioonid, et neil on eeldatavasti raskusi selle nõude täitmisega, sest neil puuduvad väljakujunenud partnerlused teaduskeskustega.
- 85** Lisaks võib 2% rakenduskavast olla märkimisväärne summa suure organisatsiooni puhul või väga väike summa väiksema organisatsiooni puhul. Liikmesriikides, kus liite ei ole ja aktiivseid organisatsioone on vähe, näiteks Poolas, ei ole teadusuuringuteks eraldatud raha tõenäoliselt piisav oluliste teadusuuringute rahastamiseks. Koos asjaoluga, et mõned organisatsioonid lihtsalt jaotavad oma olemasolevad vahendid ümber, selle asemel et neid suurendada, on selliste kohustuslike teadusuuringutele tehtavate kulutuste mõju tõenäoliselt väike.
- 86** Kohustuslike kulutuste lisamine, näiteks keskkonna ja teadusuuringute jaoks, erineb loogikast, millel põhineb ELi toetus tootjaorganisatsioonidele. See piirab tootjaorganisatsioonide suutlikkust oma strateegiat välja töötada, raskendab rakenduskavade koostamist ja lisab tulemustele suunatud poliitikasse sisendipõhised nõuded (kulutused).
- 87** Mõnda neist probleemidest käsitletakse komisjoni [ettepanekus](#) ÜPP kohta aastateks 2028–2034. Ettepanekuga kaotatakse 2021. aastal kehtestatud minimaalsete kulutuste nõue. Samal aja pakutakse selles välja ka uusi elemente, mis võivad veelgi suurendada erinevusi selles, kuidas liikmesriigid rakendavad ELi toetust tootjaorganisatsioonidele. Ettepanek sisaldab kohustuslikku minimaalset liikmesriigi panust (30%), mida varem ei olnud, ning kolme maksimaalset kaasrahastamismäära: 75% (praeguse 50% suuruse standardmäära asemel), 95% (põlvkonnavahetuse, teadusuuringute ja innovatsiooni, riskijuhtimise, keskkonna ja kliima puhul) ning 100% (koristamata jätmise ja toote turult kõrvaldamise puhul).

88 Kavandatud kaasrahastamismäärad on praegustest oluliselt kõrgemad, mis võib muuta liikmesuse atraktiivsemaks, isegi kui endiselt kehtib ka toetuse ülemmäär. Need on siiski liikmesriikide kehtestatud maksimummäärad, ilma et oleks märgitud, milline peaks olema ELi minimaalne toetus või kuidas see tuleks kehtestada. See võib viia olukorrani, kus samadel eesmärkidel ja meetmetel on kogu ELis väga erinevad kaasrahastamismäärad, mis suurendab veelgi tootjaorganisatsioonide vahelisi erinevusi sõltuvalt liikmesriigist, kus nad asuvad. Põllumajandustootjatele ebavõrdsete tingimuste ohtu on juba rõhutatud meie [arvamuses](#) komisjoni ettepaneku kohta.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 1. juuli 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

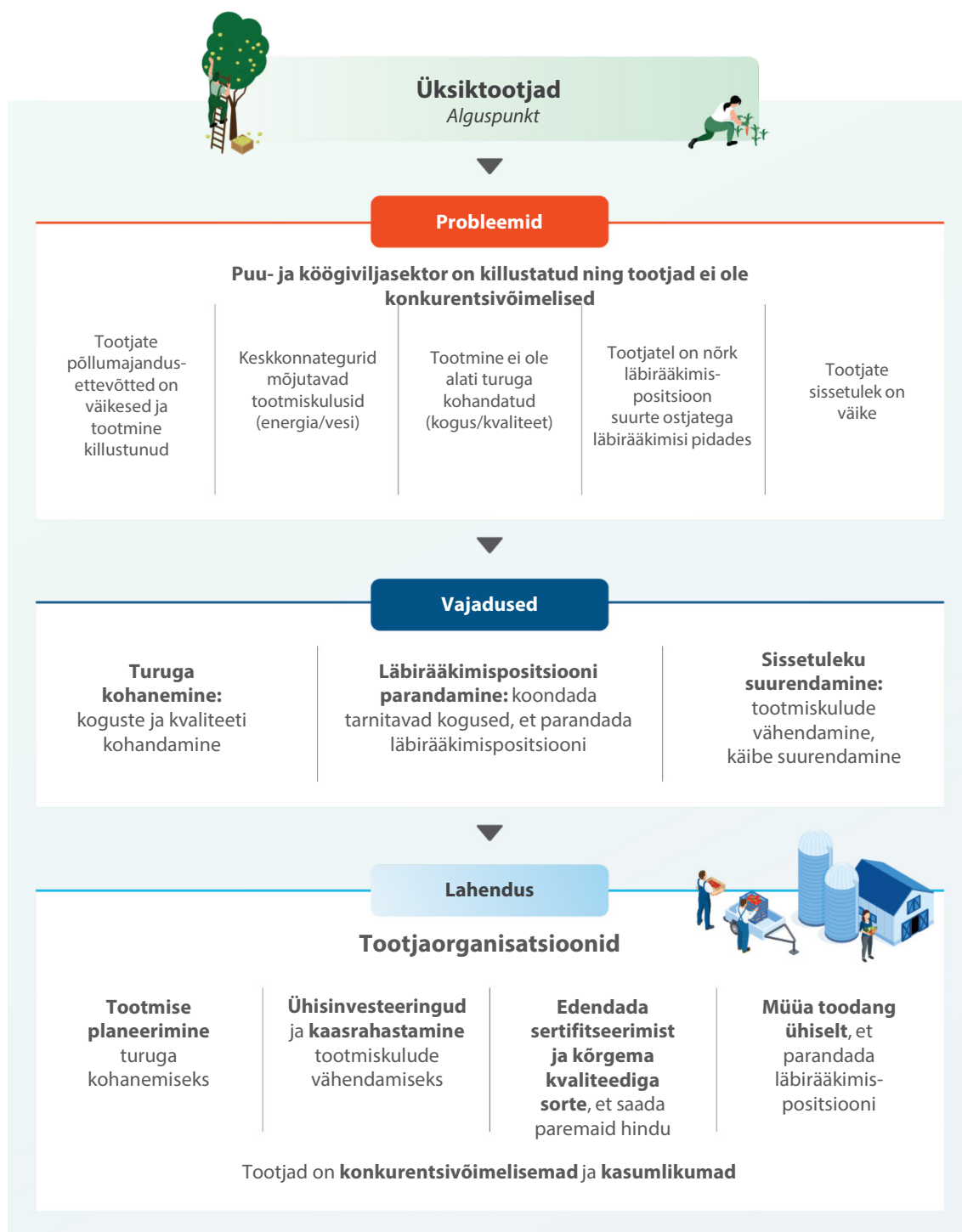
I lisa. Lühidalt auditist

Killustunud sektor, mida püütakse tugevdada ELi toetusega

- 01** Ligikaudu 2 miljoni põllumajandusettevõttega, mille keskmine suurus on 2,4 hektarit¹, on ELi puu- ja köögiviljatootmine väikesemahuline ja killustatud. Sektor hõlmab mitmesuguseid tootmismeetodeid (viljapuuaiad, kasvuhooned, avamaa), millest igaühel on oma piirangud. Värsked tooted on hooajalised ja kiiresti riknevad, mis süvendab ostjatega peetavate läbirääkimiste tasakaalustamatust ja asetab tootjad struktuuriliselt ebasoodsasse olukorda. Vastuseks jaemüügisektori üha suurenevale koondumisele on tekkinud tootjarühmad. 1996. aastal võttis EL kasutusele toetuskava, et soodustada edasist koostööd ja toodangu koondamist, andes rahalist abi tunnustatud tootjaorganisatsioonidele, et tugevdada nende turupositsiooni (*joonis 1*).

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

Joonis 1 | Tootjaorganisatsioonidele antava ELi toetuse poliitilised põhjused



Allikas: kontrollikoda.

- 02** ELi õiguse kohaselt tunnustavad liikmesriigid organisatsioone, mis vastavad sellistele kriteeriumidele nagu liikmete miinimumarv, demokraatlik sisemine otsustusprotsess ja turustatud toodangu miinimumväärtus (turul müüdud ühistoodangu väärtus). Tunnustamine võimaldab tootjaorganisatsioonidel saada juurdepääsu ELi rahale mitmeaastaste rakenduskavade kaudu, mille eesmärk on tugevdada konkurentsivõimet ja suurendada oma liikmete sissetulekut kõrgemate ja stabiilsemate hindade kaudu. ELi rahaline toetus arvutatakse protsendina organisatsiooni turustatud toodangust, mis teeb sellest tulemuspõhise toetuse, mis on üks väheseid selliseid ELi toetuseid.
- 03** Toetust antakse kaasrahastamise kaudu, kusjuures rakenduskavasid rahastatakse nii tootjate osamaksetest kui ELi rahalistest vahenditest. Sellega tagatakse, et tootjaorganisatsioonid ja nende liikmed vastutavad ise oma investeerimisotsuste eest, samal ajal kui mitmeaastane raamistik soodustab strateegilist planeerimist, mis on kooskõlas keskpika perioodi ja pikaajaliste eesmärkidega.
- 04** Rakenduskavasid esitavaid tootjaorganisatsioone nimetatakse aktiivseteks. Mitte kõik tunnustatud organisatsioonid ei esita rakenduskavu ja mõned neist mõned säilitavad oma tunnustuse muudes ELi poliitikavaldkondades osalemiseks või kaubandusliku kasu tõttu. Liikmesriikide vahel esineb märkimisväärsed erinevusi nii tootjaorganisatsioonide arvu ja suuruse kui ka neile antava ELi toetuse suuruse osas (*tabel 1*). Ligikaudu 75% ELi rahalistest vahenditest on koondunud kolme liikmesriiki – Hispaaniasse, Itaaliasse ja Prantsusmaale –, kus on kõige rohkem tootjaorganisatsioone.

Tabel 1 | Tootjaorganisatsioonid – põhiteave (2022)

Liikmesriik	Tootja-organisatsioonide arv	Tootja-organisatsioonide turustatud toodang (eurodes)	Keskmine turustatud toodang organisatsioonide kaupa (eurodes)	Aktiivsete tootjaorganisatsioonide osakaal	Keskmine ELi toetus aktiivsete organisatsioonide kaupa (eurodes)
Hispaania	513	9 373 470 196	18 271 872	99%	568 910
Itaalia	299	8 980 714 756	30 035 835	96%	880 560
Prantsusmaa	195	4 129 884 731	21 178 896	88%	743 204
Poola	163	595 377 983	3 652 626	9%	291 545
Kreeka	123	356 866 806	2 901 356	74%	110 931
Portugal	54	551 469 706	10 212 402	74%	321 392
Ungari	51	216 180 926	4 238 842	63%	136 972
Saksamaa	17	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	47%	6 320 110
Rumeenia	23	151 463 125	6 585 353	26%	216 028
Tšehhi	18	188 329 412	10 462 745	100%	297 127
Belgia	14	1 449 629 612	103 544 972	93%	4 391 343
Bulgaaria	15	10 229 992	681 999	13%	48 719
Madalmaad	9	2 693 516 334	299 279 593	78%	4 056 161
Austria	8	241 110 733	30 138 842	100%	772 080
Horvaatia	4	7 708 024	1 927 006	50%	31 246
Küpros	6	23 367 062	3 894 510	83%	60 135
Slovakkia	6	86 500 775	14 416 796	100%	495 133
Iirimaa	5	168 586 476	33 717 295	100%	1 514 520
Läti	5	26 585 481	5 317 096	100%	156 978
Rootsi	3	133 067 481	44 355 827	Ei ole teatatud	Ei ole teatatud
Soome	4	110 457 237	27 614 309	75%	1 242 736
Taani	2	235 121 112	117 560 556	100%	3 599 560
Leedu	2	24 681 225	12 340 613	100%	479 037
Sloveenia	1	993 662	993 662	Ei ole teatatud	Ei ole teatatud
Eesti	0	–	–	0%	–
Luksemburg	0	–	–	0%	–
Malta	0	–	–	0%	–
Kokku	1 540	29 755 312 847	19 321 632	41%	710 114

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

ELi poliitikaraamistik

- 05** Esimene ELi määrus, millega kehtestati tootjaorganisatsioonide toetusraamistik, võeti vastu 1996. aastal. Kolmkümmend aastat hiljem ei ole poliitika põhiprintsiip – pakkumise kontsentreerimine nõudluse kasvavale kontsentreerimisele reageerimiseks – märkimisväärselt muutunud. Rakenduskavade põhieesmärgid jäävad samaks: toodangu väärtuse kavandamine ja suurendamine, et rahuldada turu nõudlust kvaliteedi ja kvantiteedi osas, tagades samal ajal keskkonnasäästlikud tootmismeetodid. Tootjaorganisatsiooni põhitegevus on jätkuvalt tagada oma liikmete toodangu turustamine.
- 06** Järgnenud määrustega ajakohastati õigusraamistikku ning säilitati sektori probleemide ja poliitikaeesmärkide esialgne analüüs. Rakendusvahendeid on aga kohandatud. III lisas on esitatud kokkuvõte õigusraamistiku peamistest muudatustest.

Ülesanded ja kohustused

- 07** Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat) paneb paika tootjaorganisatsioonide üldise raamistiku ning liikmesriigid kehtestavad kriteeriumid ja prioriteedid, mis on kooskõlas poliitikaeesmärkide ja riiklike strateegiatega. Joonisel 2 on üksikasjalikult kirjeldatud komisjoni ja liikmesriikide ülesandeid.

Joonis 2 | Euroopa Komisjon ja liikmesriikide ametiasutused: ülesanded ja kohustused

Komisjon: üldraamistik



Määratleb:

- tootjaorganisatsioonide üldeesmärgid
- rahastamiskõlblike meetmete kategooriad

Sätestab:

- ELi toetuse ülemmäär ja selle arvutamise viis
- aruandluskohustused

Liikmesriikide ametiasutused: rakendamine



- Määravad kindlaks oma riiklike strateegiate prioriteetid
- Kirjeldavad üksikasjalikult konkreetseid rahastamiskõlblike meetmeid ja esitavad nõutavad dokumendid
- Kehtestavad tootjaorganisatsioonide tunnustamise kriteeriumid ja juhivad tunnustamisprotsessi
- Kiidavad heaks individuaalsed rakenduskavad
- Teevad haldus- ja kohapealseid kontrolle
- Esitavad komisjonile aruande toetuse rakendamise kohta

Allikas: kontrollikoda.

Auditi ulatus ja käsitusviis

08 Auditi eesmärk on hinnata, kas ELi toetus puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonidele on edukalt suurendanud organisatsioonide liikmete konkurentsivõimet ja tootjaorganisatsioonide atraktiivsust. Täpsemalt uurisime, kas:

- tootjaorganisatsioonide liikmete kasumlikkus paranes;
- tootjaorganisatsioonide liikmete läbirääkimispositsioon paranes;
- ELi toetusega saavutati organiseerituse taseme jätkusuutlik kasv;
- liikmesriikide poliitilised otsused mõjutasid tootjaorganisatsioonide liikmesuse atraktiivsust;
- komisjoni poliitikajuhtimises käsitleti sektori peamisi probleeme.

- 09** Meie audit aitab kaasa käimasolevatele aruteludele põllumajandustootjate positsiooni üle väärtusahelas ja nende sissetuleku taseme üle. Samuti aitab see kaasa eelseisvatele läbirääkimistele mitmeaastase finantsraamistiku üle aastateks 2028–2034.
- 10** Audit hõlmab tootjaorganisatsioonide tegevust aastatel 2015–2024, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi rolli poliitika haldamisel ning põhjalikku analüüsi nelja liikmesriigi kohta: Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Poola. Valisime need liikmesriigid kaalutud kriteeriumide alusel: olulisus (ELi kogukulud, 30%), esindavus (tunnustatud tootjaorganisatsioonide arv, 40%; puu- ja köögiviljasektori tootjaorganisatsioonide osakaal kõigi selle liikmesriigi tootjaorganisatsioonide seas (20%)) ning kontsentratsioon puu- ja köögiviljasektoris (keskmine toetus tootjaorganisatsiooni kohta, 10%). *Joonisel 3* on näidatud, kuidas me auditi tõendusmaterjali kogusime. *II lisas* on üksikasjalikumalt kirjeldatud meie valimisse kuulunud tootjaorganisatsioonid. Kui see oli võimalik ja asjakohane, kasutati sektori suundumustest laiemat ülevaate saamiseks 2010. ja hilisemate aastate andmeid.

Joonis 3 | Tehtud audititöö

Vaatasime läbi

- Tootjaorganisatsioone käsitlevad ELi õigusaktid alates 1996. aastast
- Liikmesriikide koostatud hindamisaruanded programmitöö perioodi 2013–2018 kohta



Analüüsisime

- 57 tootjaorganisatsiooni ja viie tootjaorganisatsioonide liidu rakenduskavasid, mis esitati aastatel 2015–2024
- Komisjoni andmeid tootjaorganisatsioonide kohta
- Eurostati andmeid puu- ja köögiviljasektori kohta



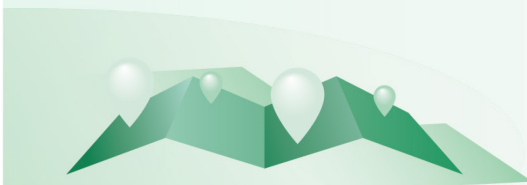
Vestlesime

- Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Poola ministeeriumide ja makseasutustega
- 19 tootjaorganisatsiooni / tootjaorganisatsioonide liidu juhtkonna ja tootjatega
- Komisjoni DG AGRI esindajatega



Meie audit hõlmas

- **Sügavuti:** Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Poola
- **Hindamisaruannete kaudu:** Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Madalmaad



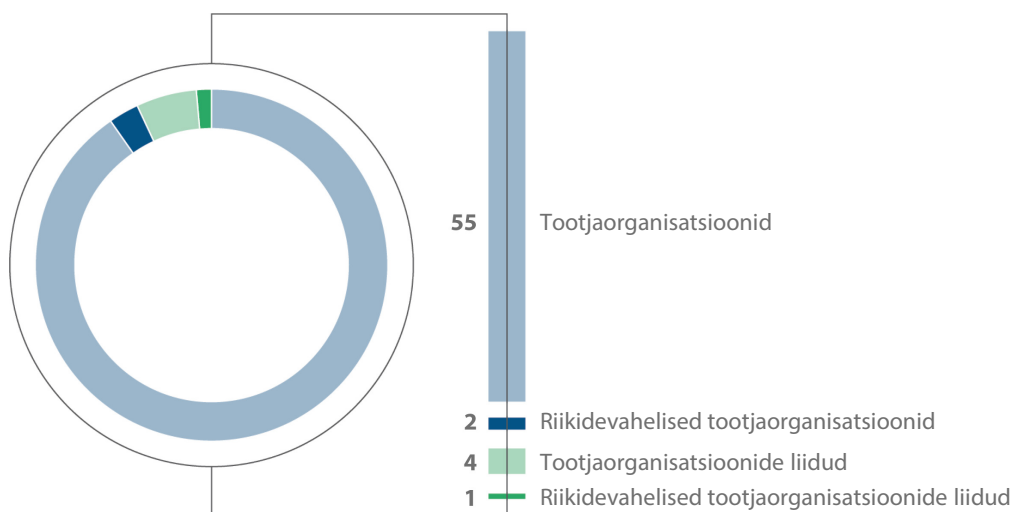
Allikas: kontrollikoda.

11 Meie auditimetoodika on kooskõlas kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) rahvusvaheliste auditistandarditega.

II lisa. Auditiga hõlmatud tootjaorganisatsioonid

- 01** Meie audit hõlmas 57 tootjaorganisatsiooni ja 5 tootjaorganisatsioonide liitu neljas liikmesriigis. Valim ei olnud statistiliselt esinduslik, vaid hõlmas igat liiki tootjaorganisatsioone õigusliku seisundi (liidud, riikidevahelised organisatsioonid), toodangu suuruse ja liikmete arvu poolest.
- 02** 62-st auditeeritud organisatsioonist valiti auditi jaoks välja 40: 11 Poolas (kõik riigis tegutsevad organisatsioonid), 10 Hispaanias ja Itaalias ning 9 Prantsusmaal. Ülejäänud 22 organisatsiooni auditeeriti aastatel 2015–2024 tehtud varasemate auditite käigus ja kasutasime nende auditite käigus kogutud dokumentaalseid tõendeid dokumentide kontrollimiseks. Kokku kontrollisime 100 rakenduskava eri rahastamisperioodidest.
- 03** Enamik meie valimisse kuulunud organisatsioone olid lihtsad tootjaorganisatsioonid. ELis on vähe tootjaorganisatsioonide liite ja seega olid need vähemuses ka meie valimis (*joonis 1*). Meie valimisse kuulus viis liitu Prantsusmaalt ja Itaaliast.

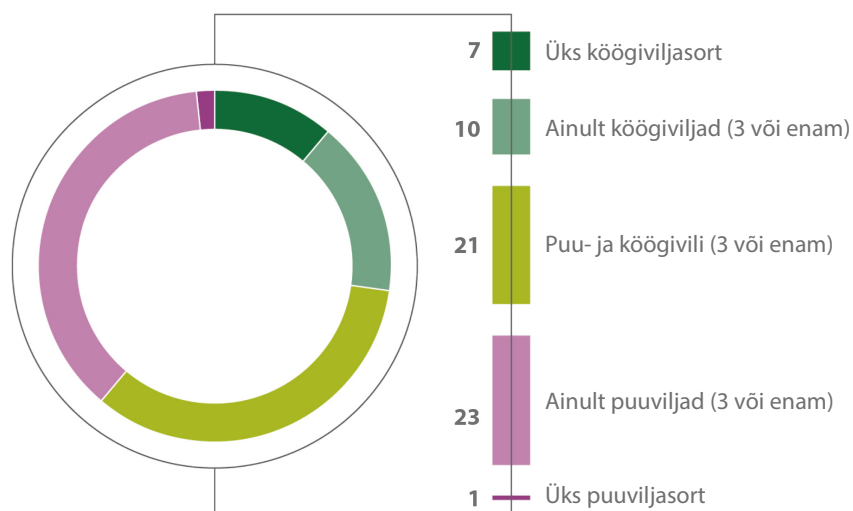
Joonis 1 | Audit hõlmas igat liiki tootjaorganisatsioone



Allikas: kontrollikoda.

- 04** Meie valimisse kuulunud organisatsioonid hõlmasid laia tootevalikut. Mõnel neist oli ainult üks tootmisliik (näiteks ainult tomatid või ainult õunad), kuid enamik tootis rohkem kui kolme liiki tooteid (*joonis 2*).

Joonis 2 | Enamik organisatsioone tootis rohkem kui kolme liiki tooteid

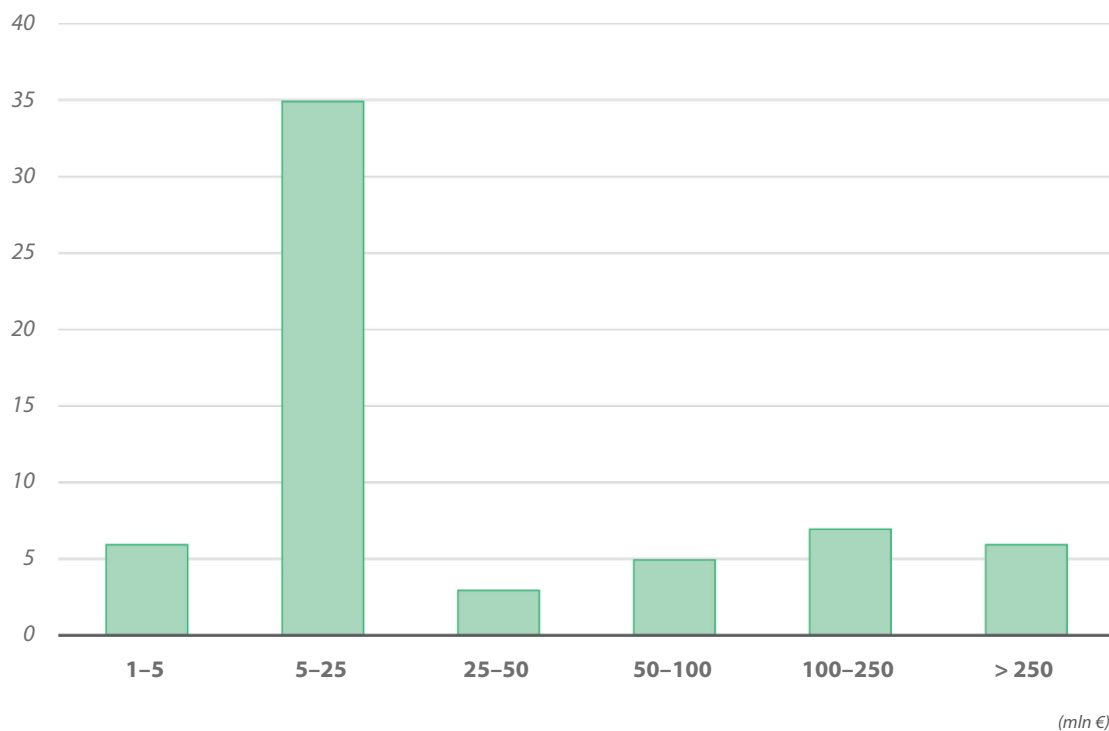


Allikas: kontrollikoda.

- 05** Spetsiaalselt selle auditi jaoks valitud 40 organisatsiooni puhul valisime välja igas suuruses organisatsioonid. Ülejäänud 22 organisatsiooni valiti vastavalt nende auditite metoodikale, mille osa nad varem olid. Kogu valimis oli suurimate organisatsioonide turustatud toodangu väärtus üle 250 miljoni euro, samas kui väikseima turustatud toodangu väärtus jäi vahemikku 1–5 miljonit eurot. Enamik ELi tootjaorganisatsioone on väikesed (punkt 56) ja see kajastub ka meie valimis (joonis 3).

Joonis 3 | Enamiku meie valimisse kuulunud organisatsioonide turustatud toodang jäi alla 25 miljoni euro

Organisatsioonide arv

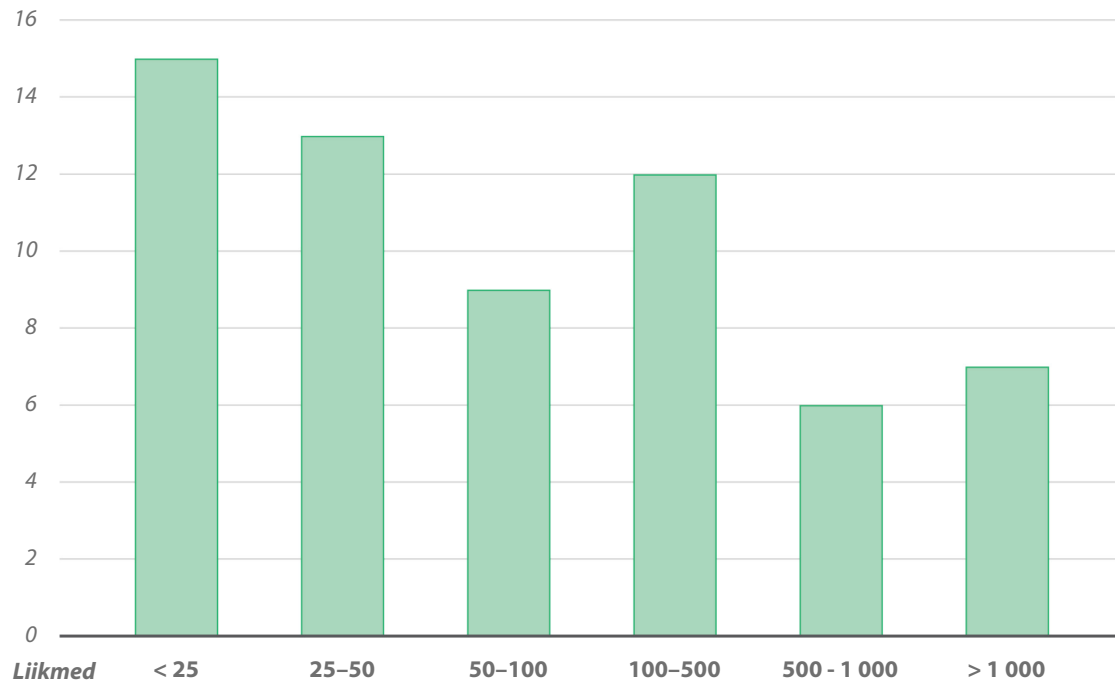


Allikas: kontrollikoda.

- 06** Liikmete arvu ei kasutatud käesolevas auditis valikukriteeriumina ei tootjaorganisatsioonide ega eelmistes auditites valitud tootjaorganisatsioonide puhul. 62 organisatsioonist koosnevas valimis on liikmete arv siiski väga erinev ([joonis 4](#)). Mõned suurimad organisatsioonid on tootjaorganisatsioonide liidud – liikmete arv võrdub iga liidusisese organisatsiooni liikmete arvu summaga. Enamik meie valimisse kuulunud organisatsioone on väikesed, mis vastab üldisele jaotusele ELis (punkt [56](#)).

Joonis 4 | Pooltel meie valimisse kuuluvatest organisatsioonidest on vähem kui 50 liiget

Organisatsioonide arv



Allikas: kontrollikoda.

III lisa. Õigusraamistiku areng

Kaalul olevad küsimused ja poliitilised eesmärgid ei ole alates 1996. aastast oluliselt muutunud

Tabel 1 | Puu- ja köögiviljasektori ees seisvad probleemid on endiselt asjakohased

	1996–2006	2007–2012	2013–2022	2023–2027
Kohaldatav määrus	2200/1996	1182/2007	891/2017	
Probleem	Nõudluse aina suurem kontsentreerumine			
Lahendus	Tootjaorganisatsioonid on ühise turukorralduse põhilised osad	Tootjaorganisatsioonid on puu- ja köögiviljaturu ühise korralduse põhilised osapooled	Tootjaorganisatsioone ja nende liite tuleks julgustada	
Vahendid	Pakkumise rühmitamine on majanduslikult vajalikum kui kunagi varem	Pakkumise rühmitamine on majanduslikult jätkuvalt vajalik		
Eesmärk	Tugevdada tootjate positsiooni turul	Tugevdada tootjate positsiooni turul	Tugevdada puu- ja köögiviljatootjate läbirääkimispositsiooni Edendada lisaväärtuse õiglasemat jaotamist tarneahelas	

Tabel 2 | Tootjaorganisatsioonide põhitegevus ja olulised toimingud ei ole muutunud

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 ja 2023–2027
<i>Kohaldatav määrus</i>	<i>1432/2003</i>	<i>543/2011</i>	<i>1308/2013–891/2017</i>
Tootjaorganisatsiooni põhitegevus	Oma liikmete toodete turustamine	Pakkumise ja turustamise koondumine	Toodangu koondamine ja oma liikmete toodete turule laskmine
Tootjaorganisatsioonide käsutuses peaksid olema personal, taristu ja varustus, mis on vajalikud nende peamiste ülesannete täitmiseks	Oma liikmete toodangu tundmine Oma liikmete toodangu sorteerimine, ladustamine ja pakendamine Äritegevuse ja eelarve haldamine Keskne raamatupidamisarvestus ja arvete väljastamise süsteem	Oma liikmete toodangu tundmine Oma liikmete toodangu kogumine, sorteerimine, ladustamine ja pakendamine Äritegevuse ja eelarve haldamine Keskne raamatupidamisarvestus ja arvete väljastamise süsteem	Oma liikmete toodangu tundmine Oma liikmete toodangu kogumine, sorteerimine, ladustamine ja pakendamine oma liikmete toodangu turustamine Äritegevuse ja eelarve haldamine Keskne kulupõhine raamatupidamis- ja arvete esitamise süsteem

Tabel 3 | Rakenduskava eesmärgid on olnud 30 aastat stabiilsed

1996–2006	2007–2012	2013–2022	2023–2027
2200/1996 (artikkel 15)	1182/2007 (artikkel 9)	1308/2013 (artikkel 33)	2115/2021 (artikkel 50)
a) sisaldavad mitmeid artikli 11 lõike 1 punktis b nimetatud ja muid eesmärgi, sealhulgas eriti toodete kvaliteedi parandamist, toodete kaubandusliku väärtuse suurendamist, toodete tarbijale suunatud tutvustamist, mahepõllumajanduslike tooteseeriade loomist, integreeritud tootmise meetodi või muude keskkonnasäästlike tootmise meetodite edendamist ja turult kõrvaldamise vähendamist b) sisaldavad tegevust, mis arendab tootjaliikmete seas keskkonnasäästlike tehnoloogiate kasutamist nii viljelustavade kui jäätmekäitluse alal [---]	a) toodangu planeerimine b) toote kvaliteedi parandamine c) toodete kaubandusliku väärtuse suurendamine d) nii värske kui töödeldud toodete tarbimise edendamine e) keskkonnameetmed ja keskkonnasõbralikud tootmise meetodid, sealhulgas mahepõllumajandus riskide vältimine ja juhtimine f)	a) tootmise planeerimine, sealhulgas tootmise ja tarbimise prognoosimine ja jälgimine b) nii värske kui ka töödeldud toodete kvaliteedi edendamine c) toodete kaubandusliku väärtuse suurendamine d) nii värske kui töödeldud toodete tarbimise edendamine e) keskkonnameetmed, eelkõige veega seonduvad meetmed, ja keskkonnasõbralikud tootmise meetodid, sealhulgas mahepõllumajandus riskide vältimine ja juhtimine f)	a) planeerida ja korraldada tootmist ja kohandada seda vastavalt nõudlusele, [---] b) koondada toodete tarnimine ja turulelaskmine [---] c) tõhustada konkurentsivõimet keskmises ja pikas perspektiivis [---] d) teha teadusuuringuid kestlike tootmise meetodite vallas ja need meetodid välja töötada [---] e) edendada, arendada ja rakendada: i) keskkonnasäästlike tootmise meetodeid ja -tehnikaid ii) taimekahjustaja- ja haiguskindlaid tootmistavasid iii) loomatervise ja loomade heaolu standardeid [---] iv) jäätmete vähendamine ning kõrvalsaaduste keskkonnahoidlik kasutamine ja käitlemine [---] v) elurikkuse kaitset ja tõhustamist ning loodusvarade säästvat kasutamist [---] f) panustada kliimamuutuste leevendamisse ja nendega kohanemisse [---] g) toodete kaubandusliku väärtuse ja kvaliteedi suurendamine [---] h) toodete müügievendus ja turustamine [---] i) suurendada puu- ja köögiviljasektori toodete tarbimist [---] j) ennetada kriise ja juhtida riske [---] k) parandada töötingimusi ja tagada tööandja kohustuste täitmine [---]

Tabel 4 | Liikmesriikidel on tunnustamiskriteeriumide osas paindlikkus

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 ja 2023–2027	
<i>Kohaldatav määrus</i>	1432/2003 ja 2200/1996	1182/2007	1308/2013	891/2017
Liikmete miinimumarv	5 liiget	Liikmesriikide vastus		
Turustatava toodangu miinimumväärtus	100 000 eurot			
Tootjad peaksid turustama kogu oma toodangu tootjaorganisatsiooni kaudu	Võimalik erand, mitte rohkem kui 25%	Osa suuruse määrab kindlaks liikmesriik ja see ei saa olla väiksem kui 10%		Osa suuruse määrab kindlaks liikmesriik ja see ei saa olla suurem kui 25% (40%, kui tegemist on mahepõllumajandusega)

Toetuse ja selle ülemmäära arvutamise suurem keerukus

Tabel 5 | ELi toetuse ülempiiri käsitlevate reeglite suurem keerukus

1996–2006	2007–2012	2013–2022 ja 2023–2027	
2200/1996 (artikkel 15)	1182/2007	1308/2013 (artikkel 34)	2115/2021 (artikkel 52)
4% turustatud toodangu väärtusest 4,5% alates 1999. aastast	4,1% turustatud toodangu väärtusest Tootjaorganisatsioon: 4,6%, tingimusel, et summat, mis ületab 4,1% turustatud toodangu väärtusest, kasutatakse üksnes riskide vältimise ja juhtimise meetmeteks	4,1% turustatud toodangu väärtusest Tootjaorganisatsioon: 4,6%, tingimusel et 4,1% ületavat summat kasutatakse üksnes kriisiennetus- ja -ohjamismeetmeteks Tootjaorganisatsioonide liit: 4,7% , tingimusel et 4,1% ületavat summat kasutatakse üksnes kriisiennetus- ja -ohjamismeetmeteks	Tootjaorganisatsioon: 4,1% turustatud toodangu väärtusest Tootjaorganisatsioonide liit: 4,5% turustatud toodangu väärtusest Riikidevaheline tootjaorganisatsioon või tootjaorganisatsioonide liit: 5% +0,5%, tingimusel et asjaomast protsendimäära ületavat summat kasutatakse ühe või mitme seotud teadusuuringute, keskkonna, kliima, müügiedenduse, puu- ja köögiviljade suurenenud tarbimise ning kriisiga

Tabel 6 | Kaasrahastamismäärasid käsitlevate reeglite suurem keerukus

1996–2006	2007–2012	2013–2022 ja 2023–2027	
2200/1996 (artikkel 15)	1182/2007 (artikkel 10)	1308/2013 (artikkel 34)	2115/2021 (artikkel 52)
Põhimäär: 50% kuludest			
60% kuludest, kui: esitanud tootjaorganisatsioon on liikmesriigist, kus organiseerituse tase on alla 15%	60% kuludest, kui: - riikidevahelisi meetmeid rakendab tootjaorganisatsioon - meetmeid rakendatakse tootmisharudevaheliselt - mahepõllundustootmine liikmesriigid, kes ühinesid ELiga pärast 2004. aastat - esimene rakenduskava pärast ühinemist - tootjaorganisatsioonide liidu esimene rakenduskava - esitanud tootjaorganisatsioon on liikmesriigist, kus organiseerituse tase on alla 20% - äärepoolseim piirkond hõlmab meetmeid laste puu- ja köögiviljade tarbimise propageerimiseks	60% kuludest, kui: - tootjaorganisatsioon rakendab riikidevahelised meetmed - meetmeid rakendatakse tootmisharudevaheliselt - mahepõllundustootmine - esimene rakenduskava pärast ühinemist - tootjaorganisatsioonide liidu esimene rakenduskava - esitanud tootjaorganisatsioon on liikmesriigist, kus organiseerituse tase on alla 20% - äärepoolseim piirkond	60% kuludest - riikidevahelised meetmed seoses turustamisega; keskkonna- ja kliimameetmed, mida rakendavad riikidevahelised tootjaorganisatsioonid - tootmisharudevaheliselt rakendatavad meetmed - mahepõllundustootmine - esimene rakenduskava pärast ühinemist tootjaorganisatsiooni või tootjaorganisatsioonide liidu esimene rakenduskava - esitanud tootjaorganisatsioon on liikmesriigist, kus organiseerituse tase on alla 20% - äärepoolseim piirkond - sekkumised, mis on seotud teadusuuringute, keskkonna, kliima, puu- ja köögiviljade suurenenud tarbimise, kriisiga
E/K			80% kuludest, kui: - rohkem kui 5% kulutustest on seotud teadusuuringutega - üle 20% kulutustest on seotud keskkonna ja kliimaga
E/K	100% kuludest on seotud turult kõrvaldamisega (tasuta jagamine)		100% kuludest, mis on seotud järgmisega: - turult kõrvaldamine (tasuta jaotamine) - teiste tootjaorganisatsioonide juhendamisega seotud meetmed

Tabel 7 | Kõrgemad nõuded keskkonnameetmetele ja -uuringutele

	1996–2006	2007–2012	2013–2022 ja 2023–2027	
<i>Kohaldatav määrus</i>	<i>2200/1996 (artikkel 15)</i>	<i>1182/2007 (artikkel 9)</i>	<i>1308/2013 (artikkel 33)</i>	<i>2115/2021 (artikkel 50)</i>
Keskkond	Rakenduskavad sisaldavad meetmeid keskkonnohutute tehnoloogiate kasutamise arendamiseks (kvantifitseerimist ei toimu)	Rakenduskavad sisaldavad kahte või enam keskkonnameedet. või keskkonnameetmed moodustavad vähemalt 10% rakenduskavade kuludest	Hõlmab kolme või enam keskkonna ja kliimamuutustega seotud meetet ja vähemalt 15% kuludest katab nende eesmärkidega seotud sekkumisi	
Teadusuuringuid	E/K			Teadusuuringutega seotud sekkumised moodustavad vähemalt 2% kuludest

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
ÜPP	Ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Integreeritud tootmine	Põllumajandusettevõtte juhtimissüsteem, mille eesmärk on saavutada pikaajaline majanduslik elujõulisus ja keskkonnasäästlikkus.
Organiseerituse tase	Näitaja, mida komisjon kasutab tootjaorganisatsiooni turuosa mõõtmiseks konkreetses põllumajandussektoris.
Rakenduskava	Põllumajanduses tootjaorganisatsiooni koostatud mitmeaastane töökava, mille eesmärk on saavutada ELi õigusaktides sätestatud eesmärgid ning milles kirjeldatakse ELi kaasrahastatavaid investeeringuid ja meetmeid.
Tootjaorganisatsioon	Toiduainetootjate rühmitus, kes turustab ühiselt toodangut, kavandab ühistegevusi ja püüab parandada tootjate turupositsiooni.
Vähempakkumine	Pakkumissüsteem, mille puhul tootjad määravad kindlaks esialgse küsitud hinna, mida alandatakse teatavate ajavahemike järel, kuni leitakse ostja.
Väärtusahel	Tegevused, mis on seotud toodete tarnimisega lõpptarbijale, sealhulgas tootmine, töötlemine, turustamine ja jaemüük.

Komisjoni vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audiitiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade kestliku kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige Keit Pentus-Rosimannus, keda toetasid kabinetiülem Annikky Lamp ja kabineti nõunik Daria Bochnar, valdkonnajuht James McQuade, auditijuht Marion Kilhoffer, auditijuhi asetäitja Servane De Becdelievre ning audiitorid Federica Di Marcantonio, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Monika Urszula Gruszczyńska-Jasinska ja Jarosław Smigiel. Keelealast abi osutas Laura Mcmillan. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.



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

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Euroopa Liit. *Allikas*: Euroopa Kontrollikoda.

Joonis 1, 5, I lisa joonis 2: ikoonide kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse.

© Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Joonis 1, 5, 7, I lisa joonis 1: ikoonide kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad kolmandate isikute veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-8011-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/0820624	QJ-01-26-037-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8012-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4959778	QJ-01-26-037-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 22/2026](#): „Tootjaorganisatsioonid puu- ja köögiviljasektoris. Potentsiaalselt hea väetis konkurentsivõime parandamiseks“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

ELi puu- ja köögiviljatootjatel on üha raskem toime tulla majanduslike ja keskkonnaprobleemidega, jäädes samal ajal muutuval turul konkurentsivõimeliseks.

Tootjaorganisatsioonid pakuvad võimalikku lahendust: liikmed saavad ühiselt osta seadmeid, müüa oma tooteid ja leppida kokku paremates hindades. EL annab nendele organisatsioonidele rakenduskavade rakendamiseks rahalist abi. Hindasime, kas see toetus parandas tootjate konkurentsivõimet ja muutis tootjaorganisatsioonid atraktiivseks. Leidsime, et ELi toetus aitab küll tootjaorganisatsioonidel oma konkurentsivõimet tugevdada, kuid liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni meetmetest ei piisa, et muuta selliste organisatsioonidega ühinemine atraktiivseks. Soovitame Euroopa Komisjonil hõlbustada liikmesriikide poliitika rakendamise võrdlemist, teha liikmesriikidega koostööd tootjaorganisatsioonide atraktiivsuse suurendamiseks ja lihtsustada kohaldatavaid finantsreegleid.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors