

Специален доклад

**„Добре планирана
и основана на надеждни
данни ли е системата на
Комисията за измерване
на резултатите по
отношение на доходите на
земеделските стопани?“**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-4010-1	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/43082	QJ-AB-16-001-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-4051-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/273019	QJ-AB-16-001-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4033-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/703956	QJ-AB-16-001-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Диаграмата на стр. 12 е възпроизведена с любезното разрешение на ОИСР.

©ОИСР (2003 г.), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses (Доход на земеделските домакинства:*

Проблеми и политически реакции), издание на ОИСР, Париж. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>

Специален доклад

„Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I, с ръководител Augustyn Kubik, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходите за опазване и управление на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Rasa Budbergytė, със съдействието на Tomas Mackevičius — ръководител на нейния кабинет, и Maura McElhinney — аташе в кабинета; Helder Faria Viegas — главен ръководител; Sven Kölling и Blanka Happach — основен екип, Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura и Bertrand Tanguy — одитори.



От ляво надясно: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Точки

Съкращения

Речник на термините

I - X Кратко изложение

1 - 17 Въведение

1 - 2 **Общи цели на ОСП и на реформата от 2013 г. по отношение на доходите на земеделските стопани**

3 - 5 **Цели на мерките, финансирани от ЕФГЗ по отношение на доходите на земеделските стопани**

6 **Доходи на земеделските стопани, доход на земеделските домакинства и жизнен стандарт**

7 - 11 **Използвани от Комисията източници на данни за доходите в селското стопанство**

12 - 15 **Измерване на резултатите от мерките на ОСП по отношение на дохода от селскостопанска дейност**

16 - 17 **Предишни одити на Сметната палата**

18 - 24 Обхват и подход на одита

25 - 87 Констатации и оценки

25 - 51 **Комисията все още не е установила изчерпателен набор от данни за оценка на резултатите от мерките на ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани**

26 - 32 **Комисията все още не разполага с информация за доходите на земеделските стопани на ниво ЕС**

33 - 39 **ИССС представляват важен инструмент за мониторинг на икономическото състояние на селското стопанство, но те имат присъщи ограничения за оценка на мерките на ОСП**

40 - 51 **СЗСИ е добре установен източник на информация за доходите и селскостопанската дейност на търговските земеделски стопанства, но има и своите ограничения**

- 52 - 76 **Комисията и държавите членки невинаги са гарантирали, че наличните данни относно доходите на земеделските стопани са с подходящо качество**
- 54 - 58 **Имало е слабости при управлението от страна на Комисията на ИССС, ...**
- 59 - 76 **... а в някои държави членки е имало слабости при функционирането на СЗСИ**
- 77 - 87 **Ограниченията във връзка с наличните данни, неясните цели на някои мерки на ОСП и слабостите в показателите за резултатите на ОСП влияят върху способността на Комисията да докаже какво е постигнато**
- 79 - 82 **Директните плащания служат за множество цели, чието постигане е трудно да се измери ...**
- 83 - 87 **... и показателите за резултатите от ОСП, свързани с доходите на земеделските стопани, не могат да бъдат пряко обвързани с мерките и действително постигнатите цели**

88 - 100 **Заклучения и препоръки**

- Приложение I — Изборът на държавите членки на варианти за осъществяване на директните плащания от ЕС**
- Приложение II — Изчисляване на дохода от селскостопанска дейност съгласно определеното в рамките на ИССС**
- Приложение III — Изчисляване на дохода в рамките на СЗСИ**
- Приложение IV — Показатели на Комисията за резултатите за оценка на ОСП**
- Приложение V — Критерии за качество, отнасящи се до европейската статистика**

Отговори на Комисията

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕФГЗ: Европейски фонд за гарантиране на земеделието

ИСЗС (FSS): Изследване на структурата на земеделските стопанства

ИССИ: Икономически сметки за селското стопанство

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ОРМО: Обща рамка за мониторинг и оценка

ОСП: Обща селскостопанска политика

СЗСИ (FADN): Система за земеделска счетоводна информация

EU-SILC: Статистически данни на Европейския съюз за доходите и условията на живот

Доход на земеделските домакинства: доход на домакинствата от независима земеделска дейност и от неземеделски дейности. Възможно е земеделието да не бъде основният източник на доход.

Доход на семейно земеделско стопанство: показател за СЗСИ, с който се описва доходът от земеделие в стопанствата с работници, които са членове на семейството и не получават възнаграждение за своя труд, т.е. земеделският стопанин и членовете на неговото семейство.

Земеделски стопанин: лице, чието стопанство се намира на територията на ЕС, и което осъществява самостоятелна селскостопанска дейност.

Земеделско стопанство: единица, която има единно управление и която извършва като своя основна или вторична дейност селскостопански дейности в рамките на територията на ЕС. Един земеделски стопанин може да има няколко земеделски стопанства.

ИССС: икономически сметки за селското стопанство — основен инструмент за анализиране на икономическото състояние на селското стопанство в дадена държава. Те представляват сателитни сметки на националните сметки.

Междинно потребление: стойността на стоките и услугите, които се влагат в производствения процес (не включва амортизацията).

Мониторинг: редовна проверка на ресурсите, продукцията и резултатите от „интервенциите“.

Национални сметки: националните сметки предоставят информация относно структурата на икономиката и промените в икономическото положение на всяка държава членка.

Нетен доход на земеделско стопанство: показател за СЗСИ, с който се описва наличната сума за заплащане на собствените производствени фактори на стопанството. Той се изчислява чрез приспадане на плащанията от собственика заплати, наеми и лихви от чистата добавена стойност на земеделското стопанство.

Обезценяване: загуба на стойността на даден актив поради остаряване или употреба.

Отделяне от производството: процесът на отделяне на преките плащания от селскостопанското производство.

Оценка: периодичното събиране и анализ на данни за формиране на заключения относно ефективността и ефикасността на „интервенциите“. Интервенциите се оценяват въз основа на резултатите и въздействието на равнището на адресатите на политиката.

Показател: измерима променлива, предоставяща полезна информация, която спомага за оценката на степента, до която е изпълнена дадена цел.

Предприемачески доход от селскостопанска дейност: генериран от селскостопанските дейности приход, след приспадане на разходите за служители, на лихвите за заемане на капитал и наемите на земя. Може да бъде използван за възнаграждаване на собствените производствени фактори, притежавани от стопанството (личен труд, собствен капитал и притежавана земя).

(Публична) интервенция: „операция“, „мярка“, програма или проект, извършени или финансирани от публичен орган.

Разполагаме доход на земеделските домакинства: общият доход от всички източници, като се извадят данъците и задължителните социалноосигурителни вноски.

Реформа от 2003 г.: реформата на ОСП, с която е въведено отделяне на директната помощ от селскостопанското производство, и където плащанията са обвързани със спазването на основни стандарти относно поддържането на земята в добро състояние, околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните (известно като кръстосано спазване).

Реформа от 2013 г.: реформата на ОСП за периода 2014—2020 г. Тя има за цел да постигне по-балансирано разпределение на наличното подпомагане и да възнагради земеделските стопани за използването на устойчиви земеделски практики чрез специално „плащане за екологизиране“. Тя също така цели да подобри пазарната насоченост на селското стопанство на ЕС, като същевременно осигурява „защитна мрежа“ за предпазване на земеделските стопани от външна несигурност и за по-нататъшно подпомагане на развитието на селските райони в държавите членки.

Сателитни сметки: сметки, съставени въз основа на националните сметки, за да предоставят допълнителна информация и понятия, пригодени към особения характер на даден икономически сектор, например селското стопанство.

СЗСИ (FADN): система за земеделска счетоводна информация — инструмент за оценка на доходите и стопанските дейности на търговските земеделски стопанства и на въздействието на общата селскостопанска политика. Тя се основава на данните от сметките в извадка от над 80 000 земеделски стопанства измежду всички държави — членки на ЕС.

Стандартна продукция: паричната стойност на брутно производство на земеделските стопанства по цени франко земеделско стопанство. Стандартната стойност съответства на средната стойност за региона.

Факторен доход от селскостопанска дейност: Доход, получен от факторите, използвани в селскостопанското производство (земя, труд и капитал). Той се изчислява, като се извади стойността на междинното потребление, потреблението на основен капитал (амортизацията) и производствените данъци от стойността на селскостопанската продукция по основни цени и се прибави стойността на (други) производствени субсидии. По принцип той не включва дохода от други източници (неселскостопански дейности, заплати, социални помощи, доходи от собственост).

Чиста добавена стойност на земеделско стопанство: показател за СЗСИ, с който се описва общата производствена стойност на земеделско стопанство, като се добавят директните плащания и се извадят междинното потребление и амортизацията. Това е наличната сума за плащане за всички постоянни производствени фактори на земеделско стопанство (земя, труд и капитал).

I Доходите и жизненият стандарт на земеделските стопани са области, на които е обърнато особено внимание в Договора и в реформата на Общата селскостопанска политика (ОСП) от 2013 г. Почти една трета от бюджета на ЕС все още е пряко или непряко заделена за подпомагане на доходите на земеделските стопани и по този начин допринася за осигуряването на добър жизнен стандарт на земеделските стопани.

II Новата рамка за мониторинг и оценка на ОСП изисква Комисията да оценява комбинираното въздействие на мерките на ОСП по отношение на поставените цели. Това налага не само ясно определени цели, целеви нива и показатели, но и достатъчна и качествена статистическа информация за икономическото състояние на селското стопанство и за доходите на земеделските стопани.

III В настоящия доклад се оценява дали извършването от Комисията измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани е добре планирано и основано на надеждни данни. Сметната палата провери дали Комисията ясно е установила необходимите статистически данни, дали тези данни са били с подходящо качество и дали Комисията е определила съответните показатели.

IV Сметната палата стига до заключение, че системата на Комисията за измерване на резултатите от ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани не е достатъчно добре планирана и че статистическите данни, използвани за анализ на доходите на земеделските стопани, имат съществени ограничения от гледна точка на тяхното количество и качество.

V Комисията все още не е определила ясно необходимите статистически данни за ефективна оценка на резултатите от мерките на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопани. Няма налични представителни данни относно разполагаемия доход на земеделските домакинства, които биха улеснили оценката на постигането на целта на Договора да се осигури добър жизнен стандарт на земеделските стопани. Освен това няма надеждна система, която да дава възможност за сравняване на доходите от селскостопанска дейност с тези в други сектори на икономиката, което би обосновоало предоставяното от ЕС подпомагане на доходите на земеделските стопани.

VI Наличните понастоящем основни инструменти на ниво ЕС за установяване на размера на доходите на земеделските стопани са икономическите сметки за селското стопанство (ИССС) и системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ). ИССС са основният статистически източник на Комисията за глобален мониторинг на доходите на земеделските стопани на макроикономическо равнище. Техният потенциал обаче все още не е напълно използван и те не предоставят достатъчна информация за важни фактори, които са от значение за доходите на земеделските стопани, както и за икономическата стойност на селското стопанство като цяло. СЗСИ е важен инструмент за оценката на ОСП, но има и своите ограничения, тъй като обхваща само търговските стопанства и информацията за доходите е непълна.

VII

Комисията и държавите членки невинаги са гарантирали, че данните, използвани за установяване на размера на доходите на земеделските стопани, са с подходящо качество. И за ИССС, и за СЗСИ Сметната палата установи слабости в управлението от страна на Комисията и държавите членки. Освен това процедурите за осигуряване на качеството на ИССС все още не са напълно ефективни, като по време на одита бяха установени някои слабости в механизмите за осигуряване на качеството за СЗСИ.

VIII

Неясните цели на някои мерки на ОСП и липсата на базово равнище затрудняват оценката дали отделните мерки на ОСП, насочени към подпомагане на доходите на земеделските стопани, са постигнали своите цели. Комисията също така не е определила съответни показатели за ефективно измерване на резултатите. Показателите, въз основа на които Комисията трябва да изготви своята оценка, не са достатъчно надеждни или не са свързани достатъчно ясно с мерките на ОСП и, като такива, не могат да покажат дали мерките са допринесли ефективно и ефикасно за постигане на желаното въздействие и намаляване на различията в доходите.

IX

По отношение на статистическите данни за доходите на земеделските стопани Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) да разработи по-всеобхватна рамка за предоставяне на информация относно разполагаемия доход и за сравняване на доходите на земеделските стопани с доходите в други сектори на икономиката;
- б) да доразвие ИССС, така че техният потенциал да може да бъде по-добре използван;
- в) да гарантира, че анализът на доходите на земеделските стопани се основава на показатели, отчитащи настоящото състояние на селското стопанство, както и на достатъчни и последователни данни за всички бенефициенти на мерки на ОСП. Това може да бъде направено чрез развитието на полезни взаимодействия между съществуващите административни данни или чрез разработването на СЗСИ, или на други подходящи статистически инструменти;
- г) да засили настоящите мерки за осигуряване на качеството на ИССС и на статистическите данни на СЗСИ, изготвени от държавите членки.

X

Що се отнася до измерването на резултатите от мерките на ОСП, насочени към подпомагане на доходите на земеделските стопани, Сметната палата препоръчва за следващия програмен период Комисията да определи от самото начало подходящи оперативни цели и базови равнища, които да позволят съпоставяне на резултатите от изпълнението на мерките на ОСП, а в контекста на своите оценки да допълни настоящата рамка на показателите за изпълнението с други уместни и качествени данни за измерване на постигнатите резултати и да оцени ефективността и ефикасността на мерките, предназначени за подпомагане на доходите на земеделските стопани.

Общи цели на ОСП и на реформата от 2013 г. по отношение на доходите на земеделските стопани

01

Съгласно Договора¹ целите на ОСП включват „увеличаване на производителността в селското стопанство“ с цел „по този начин да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност“. Реформата на ОСП от 2013 г.² също беше съсредоточена върху дохода от селскостопанска дейност в контекста на целта за жизнеспособно производство на храни, като по този начин допринесе за осигуряването на добър жизнен стандарт за земеделските стопани³.

02

Мерките на ОСП се финансират от бюджета на ЕС чрез Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ или „Стълб 1“) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР или „Стълб 2“). Съгласно настоящата многогодишна финансова рамка в периода 2014—2020 г. до 277 млрд. евро (29 % от общия бюджет на ЕС) ще бъдат изразходвани от ЕФГЗ за директни плащания на земеделски стопани и за подпомагане на пазара в определени селскостопански сектори⁴.

Цели на мерките, финансирани от ЕФГЗ по отношение на доходите на земеделските стопани

03

С реформата на ОСП от 2003 г. акцентът беше изместен от подпомагането на производството (така нареченото „отделяне от производството“) и беше въведена система за подпомагане на доходите, която се основаваше до голяма степен на равнищата на помощта, получавана от отделните земеделски стопани през съответния референтен период. С реформата от 2013 г. бяха допълнително отделени плащанията от техния исторически контекст, като постепенно беше извършено преминаване към по-еднакви плащания на хектар във всички държави — членки на ЕС. С нея също така бяха реструктурирани директните плащания, които от 2015 г. са разделени на основно плащане на хектар за всички земеделски стопани, „плащане за екологизиране“, с което земеделските стопани са възнаграждавани за специфични селскостопански практики, които се считат за благоприятни за климата и околната среда, и плащане за млади земеделски стопани. В рамките на известни граници държавите членки имат голяма свобода на действие и могат допълнително да насочват плащанията, за да отговорят на специфични съображения на политиката⁵.

- 1 Член 39, параграф 1, букви а) и б) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 47). Други цели на ОСП, заложи в член 39, са в) да се стабилизируют пазарите, г) да се гарантира снабдяването и д) да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.
- 2 Член 110, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549).
- 3 Вж. също преамбюла на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 671).
- 4 Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. (ОВ С 347, 20.12.2013 г., стр. 884).
- 5 За преглед на вариантите, избрани от държавите членки, вж. **приложение I**.

04

Въпреки че те не са конкретно и ясно посочени в регламента⁶, Комисията счита някои елементи от политиката са специално свързани с подпомагането на доходите на земеделските стопани, а именно директните плащания. Тези плащания са предназначени да спомогнат за запазването на земеделието на територията на ЕС чрез подпомагане и стабилизиране на доходите на земеделските стопани, като по този начин се гарантира по-дългосрочна икономическа жизнеспособност на стопанствата и тяхната по-малка уязвимост от колебанията в цените. В допълнение, като се обвържат изцяло плащанията със спазването на основните стандарти (известно като „кръстосано спазване“) и като се приложи специфичният компонент за „екологизиране“, тези плащания следва също така да помогнат да се гарантира, че селското стопанство предоставя обществени блага на обществото.

05

Въпреки че са с най-голямо значение от финансова гледна точка, директните плащания не са единственият инструмент, който се отразява на доходите на земеделските стопани. На ниво ЕС те са придружени от мерки за развитие на селските райони⁷ и набор от пазарни мерки и мерки за насърчаване, които са насочени към специфични селскостопански сектори. Комисията може също така да се намесва на определени пазари във време на криза, чрез отваряне на ограничен достъп до публично или частно интервенционно складиране, което влияе върху пазарните цени и по този начин върху доходите на земеделските стопани.

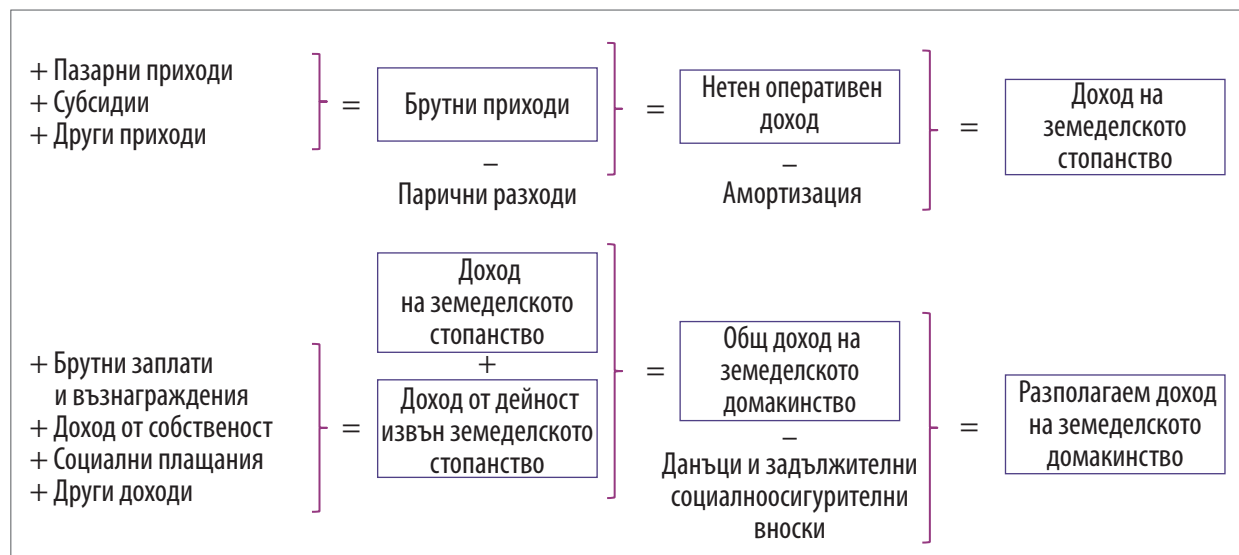
Доходи на земеделските стопани, доход на земеделските домакинства и жизнен стандарт

06

Семейното земеделие е най-разпространеният модел на земеделие в ЕС, като по-голяма част от земеделските стопанства все още се управляват като индивидуални стопанства⁸. Тези стопанства обикновено се характеризират с широкото използване на труд на членове на семейството. Положението с доходите на този вид земеделско стопанство е представено във **фигурата**. В законодателството на ЕС никога не са определяни понятията за „селскостопанска общност“, „добър жизнен стандарт“ или „доходи“, посочени в Договора, но се приема, че разполагаемият доход на земеделското домакинство е ключов елемент за оценка на неговия жизнен стандарт⁹.

- 6 Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 608).
- 7 Като например инвестиционни мерки или плащания за земеделски стопани в райони с природни или други ограничения.
- 8 Терминът „семейно стопанство“ се използва за посочване на всяко стопанство, управлявано от семейство, в което 50 % или повече от постоянната работна сила, заета в селското стопанство, се осигурява от работници, които са членове на семейството. Според Евростат през 2010 г. 97 % от земеделските стопанства в ЕС са били управлявани от индивидуални собственици.
- 9 Вж. точки 64 и 65 от Специален доклад № 14/2003 относно установяването на размера на доходите на земеделските стопанства от Комисията съгласно член 33, параграф 1, буква б) от Договора за ЕС (ОВ С 45, 20.2.2004 г., стр. 1).

Компоненти на дохода на земеделските домакинства



Източник: ОИСП (2003 г.)

Използвани от Комисията източници на данни за доходите в селското стопанство

07

Комисията трябва да определи необходимата статистическа рамка за установяване на размера на доходите на земеделските стопани, а държавите членки следва да предоставят на Комисията цялата информация, необходима за извършването на мониторинга и оценката на съответните мерки. Доколкото е възможно, необходимата информация следва да се основава на доказани източници на данни¹⁰.

08

Основният източник на Комисията на общи данни за селскостопанското население е **Изследването на структурата на земеделските стопанства** (ИСЗС)¹¹, чрез което се събират данни за състоянието на селското стопанство в целия ЕС с цел мониторинг на тенденциите и преходите в структурата на европейските земеделски стопанства. То не е предназначено за събиране на данни относно дохода на земеделските стопани от селскостопанска дейност или относно подпомагането от ЕС, финансирано от ЕФГЗ.

10 Член 110, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

11 Регламент (ЕО) № 1166/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно изследванията на структурата на земеделските стопанства и изследването на земеделските производствени методи и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 571/88 на Съвета (ОВ L 321, 1.12.2008 г., стр. 14). Последното ИСЗС в рамките на ЕС под формата на преброяване на земеделските стопанства беше проведено през 2010 г. Следващото извадково изследване е планирано за 2016 г.

09

Комисията използва два основни статистически инструмента за мониторинг на икономическите дейности и дохода от селско стопанство и от някои свързани със земеделското стопанство дейности:

- **икономическите сметки за селското стопанство (ИССС)** — основен инструмент за анализирание на макроикономическото състояние на селскостопанския сектор на дадена държава и на промените в дохода от селскостопанска дейност;
- **системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ)** — микроикономически инструмент, чиято цел е да оценява доходите и стопанските дейности на търговски земеделски стопанства.

10

ИССС са сателитни сметки на Европейската система от сметки (ЕСС 95), предоставящи допълнителна информация и понятия, пригодени към особеностите на селскостопанския сектор¹². Те следват специална методология и се съставят с помощта на специални правила и методи¹³. За по-големите държави членки ИССС са подразделени на регионални сметки. Събирането и обобщаването на данни на национално ниво се финансира изцяло от държавите членки, а националните статистически институти или министерствата на земеделието са отговорни за събирането на данните и изчисляване на националните ИССС. Комисията (Евростат) отговаря за установяване на методологията и обобщаване на данните на ниво ЕС.

11

СЗСИ е предназначена за оценка на дохода на търговските земеделски стопанства като стопанска единица, чиято производствена стойност, измерена в стандартна продукция, надвишава определен праг на това, което се счита за достатъчно да обхване възможно най-големия дял от земеделската продукция, земеделската площ и работната сила в стопанствата с пазарна ориентация¹⁴. Тя е единственият хармонизиран източник на икономически данни за земеделските стопанства на равнището на ЕС¹⁵ и се управлява от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ на Комисията. Тъй като се основава на националните системи за счетоводна информация, събирането на данните се финансира от държавите членки, а Комисията заплаща фиксирана такса на стопанство за данните, получени от държавите членки¹⁶. Понастоящем националните органи за връзка (които са публични или частни организации) събират данни от над 80 000 земеделски стопанства във всички държави членки. Участието в изследването е доброволно. Данните се използват от Комисията и много други заинтересовани страни, включително и от държавите членки.

- 12 Регламент (ЕО) № 138/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 5 декември 2003 г. относно икономическите сметки за селското стопанство (ИССС) в Общността (ОВ L 33, 5.2.2004 г., стр. 1).
- 13 Изчисляването на дохода от селскостопанска дейност съгласно ИССС е показано в **приложение II**.
- 14 Изчисляването на дохода съгласно СЗСИ е показано в **приложение III**. Стопанството не е идентично със земеделското домакинство и е възможно един земеделски стопанин да управлява няколко земеделски стопанства.
- 15 Регламент (ЕО) № 1217/2009 на Съвета от 30 ноември 2009 г. за създаване на система за събиране на счетоводна информация за доходите и икономическата дейност на земеделските стопанства в Европейския съюз (ОВ L 328, 15.12.2009 г., стр. 27).
- 16 За счетоводните години в периода 2010—2014 г. Комисията досега е платила стандартни такси в размер на 51,4 млн. евро.

Измерване на резултатите от мерките на ОСП по отношение на дохода от селскостопанска дейност

12

Всяка мярка по ОСП следва да бъде предмет на мониторинг и оценка, за да се подобри качеството ѝ и да се покажат нейните постижения¹⁷. Измерването на резултатите от мерките на ОСП във връзка с дохода от селскостопанска дейност се основава до голяма степен на информацията, съдържаща се в ИССС и СЗСИ, които следователно трябва да са достатъчни и с добро качество.

13

До 31 декември 2018 г. Комисията трябва да представи първоначалния доклад относно извършените мониторинг и оценка, в т.ч. първите резултати от изпълнението на ОСП за периода 2014—2020 г. До 31 декември 2021 г. се представя втори доклад, включително оценка на постиженията на ОСП.

14

С реформата на ОСП от 2013 г. общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО), която вече се прилага за ЕЗФРСР, се прилага също така за мерките, финансирани от ЕФГЗ¹⁸. С оглед да изпълни задълженията си във връзка с мониторинга и оценката на мерките, финансирани от ЕФГЗ, Комисията, която трябва да установи каква информация е необходима и да изготви многогодишен план за оценка. Държавите членки следва да гарантират, че тези данни са с добро качество и са своевременно предоставени.

15

ОРМО се основава на стандартни показатели с цел да се извършва всеобхватна и редовна оценка на напредъка, ефективността и ефикасността на мерките спрямо целите. Комисията е установила набор от показатели¹⁹, за да се опише изпълнението на инструментите на ОСП (**показатели за крайните продукти**), да се измери какви резултати са постигнати (**показатели за резултатите**) и да се покаже какво е въздействието им върху постигането на общите цели на ОСП (**показатели за въздействието**)²⁰.

17 Вж. също съображение 68 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

18 Член 110 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

19 Регламент за изпълнение (ЕС) № 834/2014 на Комисията от 22 юли 2014 г. за определяне на правила за прилагането на общата рамка за мониторинг и оценка на общата селскостопанска политика (ОВ L 230, 1.8.2014 г., стр. 1).

20 За подробности, вж. **приложение IV**.

Предишни одити на Сметната палата

16

Сметната палата извърши одит на установения от Комисията размер на доходите на земеделските стопани през 2002 г.²¹ При този одит беше заключено, че статистическите инструменти на ЕС не предоставят достатъчно изчерпателна информация за разполагаемите доходи на земеделските домакинства и не позволяват извършването на оценка на жизнения стандарт на селскостопанската общност.

17

В годишния си доклад за финансовата 2007 година Сметната палата отбеляза по отношение на установяването на размера на доходите на земеделските стопани, че Комисията е предприела редица инициативи относно ИССС и СЗСИ²². Въпреки това Палатата счете, че по-пълни статистически данни и показатели са крайно необходими, за да може по-внимателно да се следи изпълнението на ОСП, по която повече от две трети от бюджетните ресурси бяха отделени за подпомагане на доходите.

21 Специален доклад № 14/2003.

22 Годишен доклад за финансовата 2007 година, точка 5.66 (ОВ С 286, 10.11.2008 г., стр. 1).

Обхват и подход на одита

18

Мониторингът и оценката на ОСП изисква качествена информация за икономическото състояние на селското стопанство и доходите на земеделските стопани. Най-значителният риск е липсата на надеждна статистическа информация и на съответните показатели на европейско равнище. По-специално съществува риск показателите и критериите за установяване на размера на доходите на земеделските стопани да не бъдат правилно определени или да няма на разположение подходящи данни или те да не са достатъчно качествени.

19

Целта на настоящия одит беше да се направи проверка както на инструментите на Комисията за установяване на размера на доходите на земеделските стопани, така и на използването на данните, свързани с доходите, за оценка на резултатите от мерките на ОСП, насочени към жизнеспособно производство на храни и подпомагане на доходите на земеделските стопани. В този контекст Сметната палата направи също и преглед на общите показатели за резултатите, които наскоро бяха определени от Комисията за директните плащания и за другите мерки, финансирани от ЕФГЗ във връзка с конкретните цели на ОСП²³. Целта на настоящия одит не беше нито оценка на ОРМО като такава, нито изразяване на общо становище относно функционирането на статистическите системи на държавите членки.

20

Общият въпрос по време на одита беше:

„Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите от ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани?“

По-конкретно одитът потърси отговор на следните въпроси:

- Установила ли е ясно Комисията кои статистически данни са необходими за ефективна оценка на резултатите от мерките на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопани?
- Успели ли са Комисията и държавите членки да гарантират, че данните, използвани за установяване на размера на доходите на земеделските стопани, са с подходящо качество?
- Определила ли е Комисията съответни показатели, даващи възможност за ефективна оценка на резултатите от мерките на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопани?

23 За измерване на резултатите от мерките, финансирани от ЕЗФРСР, вж. Специален доклад № 12/2013 „Как Комисията и държавите членки доказват правилното разходване на бюджета на ЕС, отпуснат за политиката за развитие на селските райони?“ (<http://eca.europa.eu>).

Обхват и подход на одита

21

Сметната палата определи своите одитни критерии въз основа на разпоредбите на Договора²⁴ и действащите регламенти²⁵.

22

Одитни посещения бяха извършени в Комисията и в шест държави членки²⁶. На тези държави членки, взети заедно, се дължи повече от 50 % от brutната добавена стойност на европейското селско стопанство и земеделските стопани в тези държави членки получават повече от 50 % от бюджета на ЕС за селското стопанство, предимно под формата на директни плащания.

23

На ниво Комисия Сметната палата провери дали процедурите гарантират, че съставянето на ИССС и управлението на СЗСИ са в съответствие с изискванията за качество на рамката за разработването, производството и разпространението на европейска статистика, предвидени в Кодекса на европейската статистическа практика на Евростат²⁷. В посетените държави членки Сметната палата направи преглед на съществуващите процедури за събиране на данни и осигуряване на качеството по отношение както на ИССС, така и на СЗСИ. Целта на посещенията в държавите членки също така беше да се идентифицират добрите практики по отношение на измерването на доходите на земеделските стопани. Бяха събрани одитни доказателства и те бяха анализирани спрямо одитните критерии посредством интервюта и анализ на документи и данни. Освен това Сметната палата проведе проучване във всички 28 държави членки относно прилагането на ИССС и СЗСИ.

24

Сметната палата извърши също така и документна проверка и анализ на рамката на Комисията за управление на резултатите по отношение на целите и показателите за резултатите, свързани с доходите на земеделските стопани. В този анализ, както и в одита на системата СЗСИ, Палатата беше подпомагана от двама външни експерти.

24 Член 39 от ДФЕС

25 Регламент (ЕО) № 138/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 5 декември 2003 г. относно икономическите сметки за селското стопанство (ИССС) в Общността (ОВ L 33, 5.2.2004 г., стр. 1) и Регламент (ЕО) № 1217/2009 на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно създаване на система за събиране на счетоводна информация за доходите и икономическата дейност на земеделските стопанства в Европейската общност (ОВ L 328, 15.12.2009 г., стр. 27), Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно европейската статистика и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1101/2008 за предоставянето на поверителна статистическа информация на Статистическата служба на Европейските общности, на Регламент (ЕО) № 322/97 на Съвета относно статистиката на Общността и на Решение 89/382/ЕИО, Евратом на Съвета за създаване на Статистически програмен комитет на Европейските общности (ОВ L 87, 31.3.2009 г., стр. 164) и Регламент (ЕС) № 1306/2013.

26 Германия, Испания, Франция, Нидерландия, Полша и Румъния.

27 Вж. **приложение V**.

Комисията все още не е установила изчерпателен набор от данни за оценка на резултатите от мерките на ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани

25

За да разгледа въпроса дали Комисията ясно е определила необходимите статистически данни, Сметната палата провери дали се получава информация за всички съответни аспекти на доходите на земеделските стопани, дали в ИССС се съдържат достатъчно макроикономически данни за доходите на земеделските стопани и дали СЗСИ включва достатъчно данни за доходите на ниво отделни земеделски стопани.

Комисията все още не разполага с информация за доходите на земеделските стопани на ниво ЕС

Няма представителни данни за разполагаемите доходи на земеделските домакинства

26

Разполагаемите доходи на земеделските домакинства включват постъпленията от продажбата на земеделски продукти, субсидии, други постъпления (свързани със земеделското стопанство),²⁸ и други доходи²⁹. Разполагаемият доход е ключов елемент за оценка на жизнения стандарт на земеделските стопани, което е една от основните цели на Договора.

27

Статистическа рамка за предоставяне на информация за разполагаемия доход на земеделските стопани и техните домакинства не е разработена на ниво ЕС. Това е въпреки факта, че наличната информация показва нарастващото значение на доходите, които не са свързани със селскостопанска дейност. Комисията е провела две проучвания за осъществимост относно събирането на такива данни³⁰, оценката на които беше част от статистическата програма на Комисията за периода 2008—2012 г.³¹ Въпреки това Комисията до този момент нито е извършила такава оценка, нито е предприела никакви други действия за подобряване на своята информираност относно разполагаемия доход на земеделските домакинства.

28

Данни за разполагаемия доход и условията на живот на домакинствата като цяло, включително земеделските домакинства, са достъпни чрез статистическите данни на ЕС за доходите и условията на живот (EU-SILC)³². Броят на земеделските домакинства, включени в това изследване, обаче като цяло е твърде малък, за да се направят обосновани заключения за доходите и условията на живот на земеделските стопани.

28 Доход от други доходоносни дейности, извършвани чрез използване на ресурсите на земеделското стопанство.

29 Доход от външни източници като заплати и възнаграждения от други дейности на земеделския стопанин или членове на неговото семейство.

30 Статистическа служба на Швеция, *Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income* (Проучване за осъществимост относно събирането на данни във връзка с доходи от дейности извън земеделското стопанство и данни относно други доходи), 2006 г.; AgraCeas, *Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IAHS) statistics*, (Проучване за осъществимост относно прилагането на статистиката за доходите в сектора на земеделските домакинства (IAHS), 2007 г.

31 Решение № 1578/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. относно статистическата програма на Общността за периода 2008 – 2012 г. (ОВ L 344, 28.12.2007 г., стр. 15).

32 Регламент (ЕО) № 1177/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 2003 г. относно статистическите данни на Общността за доходите и условията на живот (EU-SILC) (ОВ L 165, 3.7.2003 г., стр. 1).

29

Освен това данни за доходите на земеделските домакинства се събират изрично само в 10 държави членки. В допълнение, подходите към събирането на такава информация и постигнатата степен на подробност се различават значително в тези държави членки (вж. **каре 1**). Тази променливост на подходите ограничава заключенията, които биха могли да се направят относно доходите и жизнения стандарт на земеделските стопани.

Каре 1

Статистика за доходите на земеделските домакинства, изготвена от отделни държави членки

Данни за доходите на земеделските домакинства понастоящем се събират в България, Дания, Испания, Франция, Нидерландия, Австрия, Полша, Финландия, Швеция и Обединеното кралство (Англия). Не съществува обаче общо определение за „земеделски домакинства“ и прилаганите методологии се различават. В Нидерландия информация за доходите на домакинствата е на разположение за повече от половината от земеделските стопанства в извадката за СЗСИ (2013 г.). Във Франция за изчисляване на доходите на земеделските домакинства органите използват данните за СЗСИ заедно с информация от данъчните регистри. В Полша се използва изследването на EU-SILC, а от респондентите на СЗСИ се изисква да предоставят допълнителна информация за доходите на техните домакинства на доброволна основа. България, Испания и Финландия използват само изследването на EU-SILC, което съдържа сравнително малък брой земеделски домакинства.

Няма подходяща референтна система за сравняване на доходите на земеделските стопани с тези в други сектори на икономиката

30

Важно е да се сравняват доходите на земеделските стопани с доходите в други сектори на икономиката или с доходите на конкретни социално-икономически групи, които са съпоставими със земеделските стопани, за да се определи до каква степен те могат да се намират в неблагоприятно положение и защо подпомагането на доходите от страна на ЕС е необходимо или важно за жизнеспособността на стопанствата.

31

Според Комисията наличните статистически данни показват, че доходите на земеделските стопани все още са значително по-ниски от средните доходи в цялата икономика³³. Това заключение обаче се основава на сравнение на доходи, които се изчисляват на различни основи и следователно е трудно да се съпоставят³⁴. Подобно съпоставяне изисква внимателно тълкуване с цел избягване на риска от формулиране на неправилни заключения относно това дали и до каква степен доходите на земеделските стопани са по-ниски от тези в други сектори на икономиката.

33 SEC(2011) 1153 окончателен/2 от 20 октомври 2011 г. „Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020“ [„Оценка на въздействието на Комисията – Общата селскостопанска политика до 2020 г.“], стр. 18. Според Комисията равнището на доходите в селскостопанския сектор остава под 50 % от средната заплата в цялата икономика.

34 В своите годишни отчети за дейността Комисията сравнява факторния доход от селскостопанска дейност на селскостопанска работна единица с брутният вътрешен продукт на глава от населението на ЕС. Друго сравнение, използвано от Комисията, е между предприемаческия доход от селскостопанска дейност на неплатен работник и брутният заплата и възнаграждения в еквивалент на пълно работно време в останалата част от икономиката.

32

Размерите на земеделските стопанства и равнищата на доходите на заетото със земеделие население варират значително, както и разнообразието от стопанства. Средните стойности, използвани от Комисията за сравняване на доходите по размер на земеделско стопанство, тип земеделско стопанство и регион в СЗСИ, невинаги отразяват степента, до която определени групи земеделски стопани се намират в неравностойно положение спрямо други. В резултат на това тези средни стойности не могат да се използват, за да се определи дали мерките в областта на ОСП в подкрепа на доходите на земеделските стопани помагат за намаляване на различията в доходите.

ИССС представляват важен инструмент за мониторинг на икономическото състояние на селското стопанство, но те имат присъщи ограничения за оценка на мерките на ОСП

Комисията не е доразвила ИССС с цел по-добро използване на техния потенциал

33

Към днешна дата Комисията не е адаптирала ИССС към новите стандарти за национални сметки³⁵ и не е използвала пълния потенциал на ИССС чрез доразвиването им, за да предоставят информация за ролята на вноса, развитието в търсенето на селскостопански продукти (местни или чуждестранни), доставките за хранително-вкусовата промишленост, крайното потребление на домакинствата, специалното третиране на селското стопанство в данъчните системи или използването му за нехранителни цели, като например за производство на биоенергия. Всички тези елементи обаче представляват важни фактори, които оказват въздействие върху доходите на земеделските стопани.

34

ИССС не са предназначени да спомагат за анализиране на зависимостта на конкретни сектори от субсидии и на тяхното значение за постигане на жизнеспособно земеделие в регионите, за определени видове производство или за конкретни социално-икономически групи от земеделски стопани. Ролята на субсидиите е представена само като съвкупна стойност, която включва както подпомагане от ЕС, така и национално подпомагане, предоставено на земеделските стопани. Това ограничава полезността на ИССС за осигуряване на основа за анализ на ефективността и ефикасността на мерките на ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани.

35 Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз („ЕСС 2010“) (ОВ L 174, 26.6.2013 г., стр. 1).

35

Информацията за цените на земята и наемите е важна не само за изчисляване на доходите на земеделските стопани, но също така и за оценката на въздействието на мерките на ОСП, тъй като земята е основният производствен фактор за селското стопанство. Освен това директните плащания са главно свързани със земеделската земя, а това може да окаже влияние върху цените на земята и по този начин на ефикасността и ефективността на подкрепата³⁶. Към днешна дата няма правно основание в законодателството на ЕС, което да гарантира, че редовно се събират данни за цените и наемите на земята във всички държави членки и че тези данни са със съпоставимо качество. Независимо от известни усилия от страна на Евростат за събиране на подходящи данни, наличните данни са непълни и не следват обща методология. Това също така е засегнало точността на докладваните данни в ИССС³⁷.

36

ИССС дават резултати за доходите за всяка държава членка като цяло, но не и на регионално равнище. Държавите членки предоставят допълнителни данни за регионалните доходи само на доброволна основа, но такива не са на разположение за всички съответни региони в държавите членки, а когато ги има, те се предоставят със значително забавяне от две години. Това намалява полезността на резултатите за оценка на положението с регионалните доходи в селското стопанство.

37

По определение ИССС измерват на макроикономическо равнище икономическите резултати и растеж, дължащи се на пазарните дейности, и тяхното развитие във времето. Те не отчитат обществените блага, предоставяни от земеделските стопани на обществото. Предоставянето на такива обществени блага е важна конкретна цел на мерките, като например „плащането за екологизиране“, което представлява 30 % от директните плащания от ЕС. Това подчертава многофункционалната роля на селското стопанство, като същевременно допринася и за доходите на земеделските стопани. Степента, в която селското стопанство произвежда обществени блага, и неговата оценка от обществото може обаче да варират значително в различните региони и държави членки. До този момент Комисията не е обмисляла да доразвие ИССС, нито е въвела друг инструмент за измерване на икономическата стойност на обществените блага, произвеждани от селскостопанския сектор като цяло.

36 Вж. точка 97 от Специален доклад № 5/2011 „Схема за единно плащане (СЕП): въпроси, които следва да бъдат разгледани с оглед усъвършенстване на доброто финансово управление“ и точка 74 от Специален доклад № 16/2012 „Ефективност на Схемата за единно плащане на площ като преходна система за подпомагане на земеделските производители в новите държави членки“ (<http://eca.europa.eu>).

37 Вж. точка 0.

Използването от Комисията на някои данни от ИССС може да бъде подобро

38

ИССС са предназначени да предоставят информация за промените в дохода на селскостопанския сектор като цяло, а не за абсолютните равнища на доходите, доходите на отделните земеделски стопанства или на домакинствата, заети в селското стопанство. Като такива, те не са предназначени за формулиране на подробни заключенията на микроикономическо равнище, като например за икономическата жизнеспособност на отделните стопанства и за стандарта на живот на земеделските домакинства. Въпреки това в своите годишни отчети за дейността и в своите годишни доклади със статистическа и икономическа информация Комисията използва информацията от ИССС на микроравнище чрез сравнения на факторния доход от селскостопанска дейност на работник³⁸ в абсолютни стойности като ключов показател за резултатите. ИССС обаче не са изрично предназначени да предоставят данни за абсолютното равнище на доходите или за равнището на доходите на отделните земеделски стопани.

39

Комисията използва показателя „предприемачески доход от селскостопанска дейност“³⁹ като заместител на показателя „доход на семейно земеделско стопанство“⁴⁰ и счита, че той е най-близкият показател за жизнения стандарт на земеделските стопани. Това допускане обаче вече не отразява действителността на селското стопанство в ЕС, тъй като заетото със земеделие население варира значително в различните държави членки и вече не се състои само от индивидуални („семеини“) стопанства, управлявани от еднолични собственици, които не получават заплащане за своята работа, но също и от значителен брой правни субекти или групови стопанства, които използват почти изключително платен труд⁴¹. Последните често представляват конвенционални дружества (напр. инвеститори, закупуващи големи парцели земя за интензивно земеделие), както в други сектори на икономиката. Следователно резултатите от ИССС за доходите не могат ясно да се припишат на „семеините земеделски стопанства“ и не могат да се вземат като заместител на показателя за дохода или жизнения стандарт на отделните земеделски стопани. Тъй като делът на индивидуалните стопанства в държавите членки също варира значително, резултатите за доходите, предоставени от ИССС, не са съпоставими между държавите членки⁴².

38 Факторният доход от селскостопанска дейност представлява доходът, генериран чрез земеделие, който се използва за заплащане на зетите или наетите производствени фактори (капитал, заплати и наеми на земя), както и на собствените производствени фактори (собствен труд, капитал и земя).

39 Това е възнаграждението за работата, извършена от земеделския стопанин, плюс дохода, оставящ след приспадане на разходите за платен труд. Този показател предоставя информация за тенденциите в развитието на земеделския доход на самостоятелните земеделски стопанства.

40 Вж. **приложение III**.

41 Според ИСЗС от 2010 г. 27 % от земеделските площи в ЕС са били обработвани от правни субекти. Този дял нарасна значително с разширяването на ЕС от 2004 г. и 2007 г.

42 Вж. също точка 5.12 от приложение I към Регламент (ЕО) № 138/2004.

СЗСИ е добре установен източник на информация за доходите и селскостопанската дейност на търговските земеделски стопанства, но има и своите ограничения

40

СЗСИ има за цел да събира представителни данни от сметките за търговските земеделски стопанства⁴³. Тя би могла да предоставя важна и полезна информация за стопанските резултати на земеделските стопанства по селскостопански сектор и клас размер. Следователно тя представлява основен източник на информация за оценка на резултатите от мерките на ОСП⁴⁴.

41

След публикуването на Специален доклад № 14/2003 на Сметната палата Комисията, в сътрудничество с органите за връзка на държавите членки, започна да разработва методологията за СЗСИ, за да вземе предвид развитието на селскостопанския сектор. Тя също така предприе стъпки за приважване на резултатите от СЗСИ по-близо до международните стандарти за финансова и счетоводна отчетност.

Показателите за доходите не отчитат напълно развитието на стопанствата в селскостопанския сектор

42

Основният показател на СЗСИ за доходите е **„чистата добавена стойност на земеделско стопанство“**. Той е полезен за сравняване на свързаните с доходите резултати на земеделските стопанства, независимо от тяхната организационна форма. Тъй като не взема предвид разходите за външни производствени фактори (например наем на земя или банкови лихви), които много земеделски стопани трябва да поемат, той не може да предостави достатъчно информация за действителния земеделски доход на земеделските стопани или за рентабилността на стопанствата.

43

В исторически план СЗСИ е предназначена да предоставя информация за „семейните земеделски стопанства“ и важен показател, който се използва, е **„нетният доход на земеделско стопанство на семейна работна единица“** за стопанства, които използват труда и капитала на собствениците на стопанствата и техните семейства. Той се изчислява само за стопанства, за които е отчетен неплатен семеен труд. Въпреки това дружествата, притежавани от единични собственици или група собственици, обединени за данъчни цели, които са сходни на семейните земеделски стопанства по всичко без правната форма, са изключени, тъй като те не използват неплатен труд. Такива структури обаче са често срещани в много държави членки, особено в Германия, Испания и Франция, и тяхното изключване е много вероятно да изкриви резултатите⁴⁵.

- 43 Стопанства, които надвишават минималния икономически размер.
- 44 Оценката на Комисията на въздействието на директното подпомагане върху доходите и оценката на въздействието за „ОСП до 2020 г.“, които Комисията проведе през 2011 г., се основават главно на данни от СЗСИ.
- 45 В Испания повече от 30 % от земеделската площ е обработвана от правни субекти, много от които са създадени за данъчни цели. Във Франция правните субекти и групите стопанства обработват 58 % от земеделската площ, а в Германия – повече от една трета.

44

Освен това няма отделен показател за доходите на стопанства, организирани като конвенционални дружества, въпреки че тези правни субекти играят важна роля в селскостопанския сектор в много от държавите членки.

Информацията за другите доходи на земеделските стопани, свързани със земеделското стопанство, е непълна

45

Приходите от финансови инвестиции, капиталовите трансфери и благоприятните ефекти на данъчното облагане на земеделските доходи могат да окажат значително въздействие върху доходите и финансовото състояние на дадено стопанство и неговата способност да реагира на пазарните сили. Текущата методология на СЗСИ обаче не взема предвид тези ефекти.

46

Много земеделски стопани също така използват ресурсите на техните стопанства, за да се занимават с доходоносни дейности, различни от основното селскостопанско производство, или по друг начин разнообразяват стопанските си дейности, за да увеличат своите доходи. Примери за такива дейности, свързани със земеделските стопанства, са преработката на храни в земеделските стопанства, пряката продажба на продукцията, предоставянето на услуги със селскостопанско оборудване, производството на възобновяема енергия или селският туризъм. Такива дейности осигуряват допълнителен доход, намаляват нестабилността на доходите и правят земеделските стопани по-малко зависими от субсидии.

Възобновяемата енергия може да осигурява допълнителни източници на доходи за земеделските стопани



©Европейски съюз, Източник: ЕК — Аудиовизуална служба, Снимка: L. Chamussy.

47

По-подробна информация за други доходи, свързани със земеделското стопанство, е събирана едва след 2014 г.⁴⁶ Въпреки това тази информация се включва само когато приходите и разходите не могат да се отделят от селскостопанските дейности в счетоводните сметки на стопанствата. Информацията остава непълна, тъй като в други случаи тя не се включва, например когато такава дейност се управлява в отделни бизнес единици, принадлежащи на земеделския стопанин. Събраните данни освен това не са представителни, защото тези стопанства понастоящем са слабо представени в извадката за СЗСИ и, поради разлики в счетоводното третиране, данните не са съпоставими между държавите членки (вж. **каре 2**). Следователно налице е непълна картина на действителните стопански дейности на земеделските стопани, свързани със земеделското стопанство, и на ролята, която допълнителните източници на приходи играят за стабилизирането на техния общ доход.

46 Регламент за изпълнение (ЕС) № 385/2012 на Комисията от 30 април 2012 г. относно формуляра за земеделския статистически отчет, използван за определяне на приходите на земеделските стопанства и за анализ на икономическата дейност на тези стопанства (ОВ L 127, 15.5.2012 г., стр. 1).

Каре 2

Непоследователно третиране на другите доходи на земеделските стопани, свързани със земеделското стопанство

Според ИСЗС от 2010 г. повече от 30 % от стопанствата в Германия са декларирали, че са осъществявали стопански дейности извън селското стопанство. Водещият елемент за тази класификация на доходите в СЗСИ обаче е националното данъчното законодателство, според което оперативните приходи, които не са от първичното селскостопанско производство, се считат за доходи от селскостопанска дейност само в тесни граници. Ако тези граници се надвишат, приходът не се записва в СЗСИ. Много стопанства имат съоръжения за производство на биогаз и произвеждат и продават електричество на националната енергийна мрежа. Тъй като тези приходи се класифицират като приходи от „неселскостопанска дейност“, те не се считат за пряко свързани със стопанството и не присъстват в резултатите от СЗСИ.

Във Франция приходите от други доходоносни дейности, свързани със земеделското стопанство, като например преработката на селскостопански продукти, селскостопански услуги, отдаването под наем на земя или сгради (включително доходът от наем за инсталирането на вятърни електроцентрали или слънчеви панели и продажба на електроенергия) са включени само доколкото те се извършват от същото стопанство и докато приходите от тези дейности не надвишават определена сума⁴⁷. В противен случай те не се включват в СЗСИ. И в двата случая СЗСИ отразява само непълно действителното ниво на диверсификация.

В Нидерландия беше отбелязана добра практика, при която събирането на данни за други доходоносни дейности дава възможност за по-добра оценка на положението с доходите на земеделските стопани. Според резултатите от СЗСИ за 2012 г. в Нидерландия, стопанствата, които са имали и други доходоносни дейности освен основното селскостопанско производство, са получили средно 51 000 евро от тези дейности.

47 Като правило 30 % от годишния оборот на стопанството или 50 000 евро, която от двете суми е по-ниска.

СЗСИ не е създадена с оглед да бъде представителна за бенефициентите на ОСП

48

Изследването, на което се основава СЗСИ, има за цел да представлява възможно най-голям дял от селскостопанската продукция, селскостопанската площ и селскостопанските работници на тези стопанства. За тази цел всички стопанства са класифицирани въз основа на стандартизирана стойност на продукцията, която отразява най-общо стойността на тяхното селскостопанско производство. Въпреки това минималният праг на стандартната продукция варира в различните държави членки, както и обхващането на цялото заето със земеделие население и бенефициентите на подпомагане от ЕС (вж. *таблицата*).

49

И докато използваният подход е обоснован от гледна точка на държавите членки, тъй като икономическият размер на стопанствата варира значително в целия ЕС, това ограничава основаните на СЗСИ сравнения на доходите в различните държави членки. Например, за стопанство със стандартна продукция в размер на 10 000 евро годишно в Испания няма съпоставими данни за Германия, Франция или Нидерландия, тъй като такива стопанства не са включени в изследването. Вследствие на това хармонизирана информация в целия ЕС има само за тези стопанства, които надвишават прага от 25 000 евро годишна стандартна продукция⁴⁸. Сравненията на средния доход на работник между всички стопанства, които са включени в СЗСИ, следователно могат да доведат до погрешно тълкуване на положението с доходите на земеделските стопани в държавите членки.

50

СЗСИ е създадена, за да се наблюдават доходите и стопанската дейност на земеделските стопанства. При подбора на стопанства обаче не се взема предвид дали те са бенефициенти на подпомагане от ЕС. Това може да означава, че няма налична достатъчно представителна информация за ефекта от конкретни мерки на ЕС за подпомагане и за доходите на специфични групи като младите земеделски стопани⁴⁹. Освен това директни плащания се извършват не само за търговски земеделски стопани, но също така и за значителен брой земеделски стопани на непълно работно време или произвеждащи за собствени нужди, които остават извън обхвата на СЗСИ. Комисията разполага с много малко информация за доходите и производствените дейности на такива по-малки стопанства, които варират от 12 % от бенефициентите на директни плащания от ЕС в България до 79 % в Словакия⁵⁰. Това ограничава заключенията, които биха могли да се направят от резултатите от СЗСИ по отношение на общото въздействие на мерките за подпомагане върху различните категории стопанства⁵¹.

- 48 Това е прагът, който понастоящем се прилага в Германия, Франция (континенталната част), Люксембург, Нидерландия, Словакия и Обединеното кралство (Англия, Шотландия и Уелс).
- 49 Това се отнася също и до мерките, финансирани от ЕЗФРСР. Според изследването на Сметната палата Дания, Германия, Литва и Нидерландия вече изрично включват стопанства, практикуващи биологично земеделие. Германия, Унгария и Литва обръщат специално внимание и на правните субекти, които произвеждат значителна част от тяхната селскостопанска продукция. Австрия специално подбира планински земеделски стопанства. Италия значително разширява извадката на СЗСИ, за да получи по-точни данни за въздействието на мерките за развитие на селските райони.
- 50 Вж. *таблицата*.
- 51 В Чешката република, Дания, Германия и Гърция броят на бенефициентите на директни плащания е бил дори по-висок от броя на изследваните стопанства в ИСЗС, тъй като праговете за включване в ИСЗС изключват предимно по-малките стопанства, които нямат никаква или имат само много малка продукция. Вследствие на това, за значителен брой бенефициенти, получаващи плащания от бюджета на ЕС, не само че няма данни за техните доходи, но също така няма и структурни данни.

Таблица

Обхващане от СЗСИ на заетото със земеделие население и бенефициентите на ОСП

Държава членка	Стопанства в ИСЗ от 2010 г.	Национален праг за СЗСИ (в евро стандартна продукция)	% на стопанствата в ИСЗ, представени в СЗСИ	% на бенефициентите на ОСП, непредставени в СЗСИ
Белгия	42 850	25 000	72 %	30 %
България	370 500	2 000	31 %	12 %
Чешка република	22 870	8 000	65 %	39 %
Дания	42 120	15 000	68 %	51 %
Германия	299 150	25 000	65 %	47 %
Ирландия	139 900	8 000	74 %	36 %
Гърция	723 010	4 000	44 %	Няма налична информация
Испания	989 810	4 000	53 %	61 %
Естония	19 620	4 000	41 %	55 %
Франция	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57 %	28 %
Италия	1 620 900	8 000	49 %	38 %
Кипър	38 860	4 000	26 %	Няма налична информация
Латвия	83 400	4 000	26 %	67 %
Литва	199 930	4 000	27 %	69 %
Люксембург	2 210	25 000	73 %	20 %
Унгария	576 840	4 000	18 %	45 %
Малта	12 540	4 000	24 %	37 %
Нидерландия	72 320	25 000	71 %	25 %
Австрия	150 160	8 000	62 %	26 %
Полша	1 506 620	4 000	48 %	50 %
Португалия	305 260	4 000	36 %	53 %
Румъния	3 859 030	2 000	27 %	Няма налична информация
Словения	74 640	4 000	54 %	33 %
Словакия	24 460	25 000	18 %	79 %
Финландия	63 880	8 000	61 %	38 %
Швеция	71 100	15 000	39 %	57 %
Обединеното кралство	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50 %	50 %
ЕС-27	12 014 740			

- 1 Континентална Франция
- 2 Гваделупа, Мартиника и Ла Реюнион
- 3 с изключение на Северна Ирландия
- 4 Северна Ирландия.

Източник: ЕСП въз основа на данни от Комисията и от изследването.

51

Освен това информацията за подпомагането от ЕС по ЕФГЗ не е изследвана в ИСЗС и само няколко държави членки имат уникален идентификационен номер на стопанството, който би направил възможно свързването на данни за ИСЗС и СЗСИ с административни данни като тези от интегрираната система за администриране и контрол относно плащанията за подпомагане и обработваните площи. Такава връзка ще даде възможност информацията за предоставянето от ЕС подпомагане на доходите да се комбинира с данни за структурата на земеделските стопанства и земеползването. Това също така би спомогнало за по-доброто разбиране на факторите, определящи доходите на земеделските стопани, и също така би намалило административната тежест върху респондентите.

Комисията и държавите членки невинаги са гарантирали, че наличните данни относно доходите на земеделските стопани са с подходящо качество

52

С Договора се определят основните принципи на европейската статистика, която следва да бъде безпристрастна, надеждна, обективна, научно независима, икономически ефективна и поверителна⁵². Принципите са доразвити в Кодекса на европейската статистическа практика, към който се придържат както държавите членки, така и Комисията. Неговото изпълнение е улеснено от рамка за осигуряване на качеството. Нито кодексът на практиката обаче, нито рамката за осигуряване на качеството са задължителни. Специфичните критерии, които се прилагат за качеството на изготвената статистическа информация, са описани в *приложение V*.

53

За да оцени дали данните относно доходите на земеделските стопани са надеждни, Сметната палата извърши одит на действащите механизми, за да гарантира, наред с другото, качеството на статистическите данни от ИССС и СЗСИ, както е предвидено в Кодекса на европейската статистическа практика.

52 Член 338, параграф 2 от ДФЕС.

Имало е слабости при управлението от страна на Комисията на ИССС, ...

Комисията не е разполагала с достатъчно актуална информация за методологията и източниците на данни, които държавите членки използват за съставянето на ИССС

54

Информацията за методологията и източниците на данни на ИССС (известни като „описи“), предоставена на Комисията от държавите членки, се различава значително по отношение на точността и качеството и не е актуализирана от 2006 г., като същевременно за три държави членки не са налични такива описи. Във всичките шест посетени държави членки процедурите и източниците на данни за значимите показатели се различават значително и вече не съответстват на съдържанието на описите. В резултат на това Комисията не може да провери дали статистическата информация, представена от държавите членки, е достатъчно хармонизирана и съпоставима, а нейният капацитет за предоставяне на препоръки и за разработване на насоки, за да се подобри цялостното качество на статистическата информация, е намален.

55

Основните показатели за ИССС съпоставят дохода от селскостопанска дейност на равнището на вложения труд от лицата, заети в селското стопанство (изразен в селскостопански работни единици)⁵³. Всяка промяна или неточност в изчисленията на вложения труд оказва влияние върху дохода на заето лице и по този начин може да се отрази значително на резултатите за доходите и тяхното тълкуване. Евростат не е разполагал с достатъчно актуална информация за методологиите, използвани от държавите членки, което е намалило неговата способност за оценка на точността и съпоставимостта на получената информация. Освен това, работните часове, определени от държавите членки, са варирали от 1 600 часа на година във Франция до 2 120 часа в Полша, което също се е отразило на съпоставимостта на резултатите.

53 Изчислено чрез разделяне на пълния размер на дохода на общия брой на лицата, които работят в селското стопанство — като наемни работници или като самостоятелно заети земеделски стопани.

Докладването на дохода от селскостопанска дейност до Евростат е засегнато от недостатъци...**56**

Сметната палата откри различни случаи, при които данните, оповестени в ИССС, не са достатъчно точни или съпоставими, и които са се отразили съществено на изчисляването на дохода, оповестен в ИССС. Например бяха открити несъответствия при отчитането на някои продукти, като вино и маслиново масло, наемите на земеделска земя, оповестяването на някои неселскостопански дейности, отчитането на субсидии и изчисляването на предприемаческия доход от селскостопанска дейност (вж. **каре 3**).

Каре 3**Примери за непълноти при изчисляването на дохода от селскостопанска дейност**

Статистическата служба в Полша е включила в ИССС само изчисленията на наемите, които земеделските стопани са платили за държавна земя, в която не е включена стойността на земята, отдадена под наем от частни собственици, тъй като това не е известно на органите. Въз основа на резултатите от СЗСИ Сметната палата обаче счита, че тази земя обхваща около 61 % от взетата под наем земеделска земя в Полша. По подобен начин, статистическата служба в Румъния е включила само данни относно стойността на земята, отдадена под наем от селскостопански предприятия, а не от самостоятелно заети земеделски стопани.

Много стопанства участват в преработване на селскостопански стоки като производство на сирене, горски продукти, добив на дървен материал или селски туризъм. Стойността на тези дейности трябва да бъде включена в ИССС, ако те са неотделими от селскостопанските дейности. За много държави членки обаче няма данни относно стойността на тези дейности.

Статистическата служба в Румъния е записала свързаните с площ субсидии за годината, през която те са платени на земеделските стопани (на касова основа). Съгласно приложимите стандарти субсидиите е следвало да бъдат записани за годината, през която земеделският стопанин е подал заявлението за отпускане на помощ (принцип на начисляването).

Във Франция данните относно таксите за специфични видове обработка под аренда („fermage“), за които се плаща на собствениците/акционерите, са остарели и не са отчетени правилно при изчисляването на предприемаческия доход от селскостопанска дейност. Този вид земеделие обхваща повече от половината от използваната земеделска площ във Франция.

57

Държавите членки трябва да съобщят окончателните данни за дохода до края на септември следващата година⁵⁴. През последващите години обаче държавите членки често са променяли своите данни, а това е оказало съществено въздействие върху доходите, оповестени в ИССС⁵⁵. Актуализациите са обяснени най-вече с необходимостта да се коригират грешките в докладваните преди това данни, късното предоставяне на изходни данни или факта, че по-добри източници на данни понастоящем са предоставили по-точна информация. Въпреки че преразглеждането на статистическите данни е стандартна процедура при изготвянето на статистиката, актуализациите подчертават слабостите в процедурите за съставянето на ИССС в държавите членки и така се намалява надеждността на основните показатели на Комисията за резултатите, свързани с дохода.

Осигуряването на качеството не е напълно ефективно

58

Въпреки че Евростат е полагал усилия за подобряване на качеството на ИССС, не е извършена изчерпателна и независима оценка по отношение на това дали държавите членки са създали ефективна рамка за осигуряване на качеството на събирането и съставянето на данни за ИССС. През 2010 г. Евростат създаде съвместна работна група за определяне на показателите за качество на ИССС и за определяне на стандартите за докладите за качеството. През 2012 г. той координира извършването на самооценка на националните органи, които отговарят за тяхното съставяне. По този повод държавите членки бяха помолени да предоставят своите цялостни оценки на качеството на данните за ИССС и да посочат нуждите от подобрения. Сметната палата констатира, че при тази бюджетна процедура четири държави членки⁵⁶ не са представили доклад, а това е оставило Евростат без актуална и пълна информация относно качеството на представените за ИССС данни.

... а в някои държави членки е имало слабости при функционирането на СЗСИ

Техническото изпълнение на изследването на СЗСИ може да се отрази на качеството на резултатите

59

Като цяло могат да се разграничат три системи за извършване на изследването на СЗСИ. В една група държави членки националните органи за връзка по СЗСИ получават данни от частни счетоводни дружества, които водят сметките на отделни стопанства и използват също така данните за данъчните декларации за облагане на доходите на земеделските стопани⁵⁷. Във втора група органът за връзка участва пряко във воденето на сметките за целите на СЗСИ и е в непосредствен контакт със земеделските стопани⁵⁸. В трета група националните органи за връзка сключват договор с частни организации, събиращи данни, които събират данните директно от стопанствата⁵⁹.

54 Приложение II към Регламент (ЕО) № 138/2004.

55 Така за Румъния корекцията през 2014 г. на резултата за предприемаческия доход от селскостопанска дейност за 2012 г. е довела до увеличение от 129 %, за Дания — 104 %, за Люксембург — 48 %, за Италия — 27 % и за Белгия — 23 %. За Германия, от друга страна, доходът е бил намален с 23 %, а за Франция — с 12 %. Факторният доход се е променил значително в Белгия (+12 %), Германия (-13 %), Италия (+10 %), Люксембург (+28 %), Латвия (+43 %) и Нидерландия (+13 %).

56 Белгия, Германия, Кипър и Обединеното кралство.

57 Напр. в Германия и Франция.

58 Напр. в Нидерландия.

59 Напр. Испания, Полша и Румъния.

60

Система, която се управлява пряко, допринася за високо равнище на качеството на данните. Например, добра практика е открита в Нидерландия, където събирането на данни е възложено на научноизследователски институт, който поема счетоводната дейност и има пряк достъп до цялата необходима информация относно стопанските дейности на стопанствата. По подобен начин, когато информацията за СЗСИ е получена от данни, използвани за данъчно облагане, съществува стимул за по-голяма точност, тъй като неправилното водене на счетоводство би могло да бъде санкционирано съгласно националното данъчно законодателство.

61

Според организацията, която е установена в Испания и Румъния, предприемачите са получили фиксирана сума за земеделски статистически отчет, предоставен на службата за връзка. Рисков фактор е да се подбират стопанства с обикновени структури, за да се намали работното натоварване за едно стопанство, тъй като по този начин се увеличава и рискът за качеството на получената информация.

Представителността на извадката се различава значително в отделните държави членки...

62

Комисията одобрява размера на извадката, предложена от държавите членки, но не разполага с достатъчно документация за начина, по който те са я изчислили, за това какви допускания са били направени и дали изчисленията са били в съответствие със статистическите принципи. Съществено важна информация, като точността на параметрите и използваните доверителни ленти, не е публикувана или преразглеждана от независими експерти, за да се оцени качеството на плановете за подбор.

63

Размерът на извадката се различава значително в отделните държави членки и региони, както и броят на стопанствата, представени от едно стопанство в извадката⁶⁰. Важните селскостопански сектори могат обаче да бъдат слабо представени в СЗСИ. Пример са производителите на вино и грозде, плодове и цитрусови плодове, маслини и различни трайни насаждения в Испания, които, общо са представлявали само 0,8 % от стопанствата в съответните сектори. Тези сектори обаче са представлявали около 24 % от общата производствена стойност на селското стопанство в Испания.

60 Броят на стопанствата, представени от едно стопанство в извадката за СЗСИ, варира от 3 стопанства в Люксембург до 185 в Румъния. Възможно е да има много повече различия в различните сектори и класове размери.

Констатации и оценки

64

Комисията препоръчва да се подбират нови стопанства на случаен принцип, за да се осигури най-добрата статистическа представителност по отношение на твърденията относно статистическата съвкупност. Само единадесет държави членки⁶¹ са подбрали нови стопанства на случаен принцип. В други държави членки обаче подборът невинаги е бил прозрачен и е бил ограничен от начина, по който е организирано събирането на данни. По този начин в Германия, Испания Франция, Полша и Румъния процесът на подбор е зависел значително от инициативата на счетоводните служби или организациите, събиращи данните, които е трябвало да определят „подходящите стопанства“, отговарящи на критериите за подбор. В това отношение субективните фактори биха могли да повлияят на подбора на стопанство, което може да окаже въздействие върху представителността на получената информация за доходите. В Испания това е довело и до значителни разминавания в обхващането на подрегионите в извадката за СЗСИ, така че значителна част от държавата и териториалната структура не е добре представена. Това оказва въздействие и върху бъдещите оценки на директните плащания, тъй като Испания е въвела система с 51 подрегиона, които понастоящем не са обхванати в достатъчна степен от СЗСИ.

65

Участието в изследването на СЗСИ е доброволно. Посетените държави членки са имали трудности при намирането на подходящ брой стопанства за почти всички съответни размери класове. Някои държави членки са въвели стимули за набиране на стопанства и за компенсирането им за допълнителната тежест, но Сметната палата установи, че тези мерки невинаги са били ефективни в обхващането на всички съответни стопанства по видове и класове размери⁶².

66

Въпреки въведените стимули, малките и много големите стопанства в Германия са в значителна степен слабо представени в извадката. Трудности бяха забелязани също и в Нидерландия, където 78 % от подбраните нови стопанства са отказали да участват. В Румъния, поради липсата на специфични стимули, сред всички размери класове е било възможно да се подберат по-малко стопанства от очакваното, като са срещнати определени трудности при подбора на много малки и много големи стопанства. От значение е обаче да се получат данни с добро качество за всички съответни размери класове, тъй като ситуацията в по-големите или по-малките стопанства могат значително да се различават от тези в средните по размер стопанства.

61 Дания, Ирландия, Естония, Италия, Латвия, Малта, Нидерландия, Словакия, Швеция, Финландия и Обединеното кралство. Словения отчасти е използвала случайни извадки.

62 Според изследването на Сметната палата 14 държави членки са платили такса на участващото стопанство (Белгия (Фландрия), Германия, Гърция, Естония, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Австрия, Полша, Словакия, Словения, Финландия и Швеция). В Белгия (Фландрия), Хърватия, Италия, Литва, Латвия, Унгария, Нидерландия, Финландия и Обединеното кралство органите предоставят привилегирован достъп до информация за стопанската дейност или консултантски услуги, който позволява на стопанствата да съпоставят своята стопанска дейност с тази на други стопанства.

...и имаше други непълноти при събирането на данни за СЗСИ

67

Данните за СЗСИ са получени от сметки със записвания, извършвани системно и редовно през цялата счетоводна година. Стопанствата, които участват в изследването, трябва да желаят да водят счетоводството на стопанството⁶³.

68

В Румъния, където индивидуалните стопанства представляват около 70 % от извадката за СЗСИ, резултатите обаче се основават в голяма степен на интервюта, тъй като особено по-малките стопанства не са попълнили надлежно счетоводната документация. По подобен начин в Испания събирането на данни за много стопанства се основава в голяма степен на интервюта със земеделски стопани, вместо на системни счетоводни записвания. Това намалява значително качеството на докладваната информация и не позволява на предоставената информация да бъде проследена до съответните съпътстващи данни.

69

Несъответствия бяха установени и при изчисляването на безвъзмездния труд на членове на семейството, където Комисията призна, че броят на работните часове на семейни работници обикновено е надценяван. Това може да доведе до подценяване на дохода на работник и да се отрази на надеждността на показателите.

70

Като правило, държавите членки са представяли данните за СЗСИ в рамките на регулаторните крайни срокове от 12 месеца след приключването на счетоводната година⁶⁴. Качеството на данните обаче невинаги е било като очакваното от Комисията и от някои държави членки са се изисквали значителни последващи действия. Така за счетоводната 2012 г. Комисията успя да публикува резултатите едва през ноември 2014 г., т.е. около две години след края на референтната година. Комисията се е опитала да ускори процеса чрез повишаване на таксите, които се плащат от държавите членки⁶⁵, но без подобряване на качеството на данните е малко вероятно това да съкрати значително процеса. Ако тази ситуация не се промени, е малко вероятно важни данни за мониторинга и оценката на мерките, приети при реформата на ОСП от 2013 г., да бъдат на разположение навреме за междинния доклад през 2018 г.

63 Член 2, буква д) от Регламент (ЕО) № 1217/2009.

64 Регламент (ЕИО) № 1915/83 на Комисията от 13 юли 1983 г. за някои подробни правила за прилагане относно воденето на сметки с цел определяне на доходите на земеделските стопанства (ОВ L 190, 14.7.1983 г., стр. 25).

65 Съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) № 283/2012 на Комисията от 29 март 2012 г. за определяне на фиксирано възнаграждение за всеки земеделски статистически отчет, считано от счетоводната 2012 г. в рамките на системата за земеделска счетоводна информация (ОВ L 92, 30.3.2012 г., стр. 15) таксата е възлизала на 160 евро за валиден земеделски статистически отчет. От 2015 г. държавите членки получават добавка от 5 евро на земеделски статистически отчет, ако вече представят счетоводните данни в рамките на 11 месеца след приключването на счетоводната година.

Недостатъчното финансиране от страна на държавите членки може да окаже въздействие върху качеството на резултатите

71

Таксите, които Комисията плаща на държавите членки, са независими от системата за събиране на данни и действителните разходи, направени от държавите членки. Като цяло СЗСИ функционира по-добре, когато дадената държава членка също е силно заинтересована от получаването на качествени данни за доходите и стопанските резултати на земеделските стопанства и съответно осигурява достатъчно финансиране. Така в Нидерландия СЗСИ е изградена въз основа на голям набор от данни за стопанските дейности на земеделските стопанства, както и за екологичните и социалните аспекти, които далеч надхвърлят данните, изисквани понастоящем на ниво ЕС. Също така, в Германия, Франция и Полша националните органи проявяват силен интерес към функционирането на системата СЗСИ, тъй като резултатите се използват широко за анализ на тяхната собствена политика и ефективност.

72

От посетените държави членки повечето слабости бяха открити в Испания и Румъния. Понастоящем и двете държави са изправени пред трудности при предоставянето на необходимото национално финансиране. В тези държави членки функционирането на СЗСИ разчита в голяма степен на финансиране от ЕС. И в двете държави членки използването на данните за национални цели е било много ограничено. В Румъния данни се събират само за целите на докладването им на Комисията и органите не са разполагали с необходимите технически средства и с достатъчно квалифициран персонал за по-нататъшен анализ на данните. С оглед на значителната свобода на действие, която държавите членки имат при разпределението на подкрепата от ЕС, обаче е крайно необходимо СЗСИ, като най-важният инструмент за оценка на резултатите от мерките на ОСП, да предоставя резултати с подходящо качество за всяка държава членка.

Налице са слабости във формалните мерки за осигуряване на качеството за СЗСИ

73

СЗСИ се управлява от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ на Комисията, която отговаря също така за осигуряване на качеството на тези данни заедно с националните агенции за връзка. Евростат отговаря за координиране на статистическите дейности на Комисията⁶⁶. В контекста на СЗСИ обхватът на извършаната от Евростат координация е определен във взаимно споразумение⁶⁷. Това споразумение обаче не предоставя надзорни функции на Евростат.

66 Решение на Комисията 2012/504/ЕС от 17 септември 2012 г. относно Евростат (ОВ L 251, 18.9.2012 г., стр. 49).

67 Меморандум за разбирателство в областта на статистическите данни от 7.5.2015 г. между Евростат и генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

74

От посетените държави членки само в Нидерландия е била въведена официална процедура за осигуряване на качеството и само там органите наистина са утвърждавали извадката по отношение на свързаната с нея статистическа съвкупност и редовно са я проверявали спрямо прогнозните допускания. В останалите държави членки службите за връзка са извършвали проверки на достоверността на получените данни. С изключение на Полша, те обаче не са били допълнени от проверки на място, за да се оцени качеството на работата на организациите, събиращи данните, или да се проследи информацията, предоставена в съответната счетоводна документация.

75

Комисията е наясно с проблемите с резултатите на СЗСИ в отделните държави членки⁶⁸. Въпреки това, до момента не е определен график за подобряване на положението и все още е необходимо да бъдат отстранени значителни слабости, като например недостатъчното обхващане на секторите и класовете размери във всички държави членки, липсата в много държави членки на стимули за набирането на стопанства и липсата на финансиране.

76

Комисията се стреми да отстрани слабостите в СЗСИ и в сътрудничество с държавите членки търси начини за икономически по-ефективна система за събиране на данни. Тя също така възнамерява да използва СЗСИ, за да предостави актуална информация относно показателите за устойчивост на равнището на земеделското стопанство. Въпреки това навярно няма да бъдат въведени конкретни подобрения преди 2017 г., а данните няма да са на разположение преди края на 2019 г. Това може да окаже въздействие върху оценката на реформата на ОСП от 2013 г.

Ограниченията във връзка с наличните данни, неясните цели на някои мерки на ОСП и слабостите в показателите за резултатите на ОСП влияят върху способността на Комисията да докаже какво е постигнато

77

Данните от ИССС и СЗСИ представляват основата на оценката на Комисията на резултатите от мерките на ОСП, насочени към доходите на земеделските стопани. За извършването на ефективна оценка на резултатите обаче са необходими не само налични и качествени данни за доходите на земеделските стопани, но и ясно определени цели на мерките от самото начало и специални показатели за измерването на тези цели. Освен това доходът не е единствената цел на ОСП и не е изключителна цел на повечето мерки на ОСП.

68 Комисията е установила също и значителни непълноти в Гърция.

78

Сметната палата анализира дали от самото начало за мерките по ОСП са били установени ясни цели във връзка с доходите на земеделските стопани. Въз основа на това Сметната палата оцени дали Комисията е определила съответни показатели, даващи възможност за ефективна оценка на резултатите от мерките на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопани. В допълнение на това тя оцени дали показателите за резултатите за текущия програмен период ще дадат възможност да се установи степента на постигане на тези цели. Анализът на Сметната палата беше потвърден и от експертите.

Директните плащания служат за множество цели, чието постигане е трудно да се измери...

79

За да анализира целите на ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани, Сметната палата използва критериите SMART, посочени във Финансовия регламент, според които целите следва да са конкретни, измерими, постижими, актуални и планирани със срокове⁶⁹.

80

По принцип търговските земеделски стопанства получават доходите си предимно от продажбата на своята продукция. Директните плащания към земеделските стопани са сами по себе си допълнителни приходи. Освен това, може да се очаква, че те ще окажат допълнително въздействие върху доходите на земеделските стопани чрез повлияване на техните бизнес решения⁷⁰.

81

Общата цел на ОСП за жизнеспособно производство на храни и нейното въздействие върху дохода от селскостопанска дейност досега все още не са изразени под формата на измерими цели. Как точно отделните мерки в рамките на схемите за директни плащания следва да допринасят за постигането на тази обща цел също не е посочено, тъй като техните конкретни цели не са определени по достатъчно ясен начин нито в Регламента⁷¹, нито в неговия преамбюл, а и не съществуват базови или целеви нива, спрямо които да могат да бъдат измерени техните резултати. Освен това взаимовръзките с останалите цели на ОСП, като например устойчивото управление на природните ресурси, са сложни и също могат да повлияят на доходите на земеделските стопани.

69 Член 30, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

70 Според Комисията през 2012 г. съотношението на директните плащания спрямо общите приходи на търговските стопанства в ЕС е било 11,2 %. Този дял обаче се различава значително в отделните стопанства и държави членки. (EU Farm Economics Overview (Преглед на селскостопанските икономики в ЕС) въз основа на данни от СЗСИ от 2012 г., стр. 1).

71 Регламент (ЕС) № 1307/2013. Наличният бюджет до голяма степен представлява сумата на подпомагането от ЕС, която исторически се е изплащала на земеделските стопани за обработката на земя или отглеждането на животни (плащания, обвързани с производството).

82

Комисията счита, че директните плащания, също и в съчетание с други мерки, следва да допринасят едновременно за постигането на множество цели, като например за подпомагане на икономическата жизнеспособност на стопанствата, подобряване на производителността и конкурентоспособността в селското стопанство и насърчаване на устойчивото управление на природните ресурси и на действията, свързани с климата. Въпреки това поради цялостната липса на яснота за това какво се очаква да постигнат общите и конкретните цели на ОСП, по принцип е трудно да се оцени, въз основа на показателите за резултатите, дали дадена мярка е постигнала своята цел. Разнообразието от варианти, които държавите членки могат да изберат за осъществяване на директните плащания, допълнително усложнява положението, тъй като въздействието върху селскостопанските пазари и различията в доходите на земеделските стопани могат значително да се различават в отделните държави членки.

... и показателите за резултатите от ОСП, свързани с доходите на земеделските стопани, не могат да бъдат пряко обвързани с мерките и действително постигнатите цели

83

Показателите следва да дават възможност за оценка на напредъка, ефективността и ефикасността на мерките на политиката спрямо определените цели⁷². Те следва да бъдат значими, приемливи, правдоподобни, измерими и стабилни, както и да бъдат основани на надеждна статистическа информация⁷³.

84

Показателите за въздействието са предназначени да показват комбинираното въздействие на мерките на ОСП. По отношение на доходите на земеделските стопани, като част от общата цел за жизнеспособно производство на храни, предприемаческият доход от селскостопанска дейност и факторният доход от селскостопанска дейност са най-значимите показатели за въздействието. Те обаче са ограничени до показване на тенденциите, а не на абсолютните стойности на доходите, а също така не са установени и базови равнища. Освен това промените в тези показатели се дължат най-вече на промените в цените, а не на въздействието на мерките на ОСП. Те могат също така да не предоставят информация до каква степен ОСП е постигнала целта на Договора за добър жизнен стандарт на селскостопанската общност, тъй като не са налични подходящи данни на ниво ЕС.

72 Член 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 834/2014 на Комисията от 22 юли 2014 г. за определяне на правила за прилагането на общата рамка за мониторинг и оценка на общата селскостопанска политика (ОВ L 230, 1.8.2014 г., стр. 1).

73 Доколкото е възможно показателите следва да отговарят на критериите RACER: значими, приемливи, правдоподобни, лесни и стабилни, част III: Приложения към насоките за оценка на въздействието, 15 януари 2009 г. (Европейска комисия - http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

Сметната палата също така установи, че използваните от Комисията **показатели за резултатите**, доколкото те са пряко свързани с дохода, са от значение за общата цел за жизнеспособно производство на храни и по този начин за дохода на земеделските стопани от селскостопанска дейност. Информацията, предоставена от показателите, обаче отново не е достатъчно точна, за да бъде недвусмислено пряко свързана с мерките на ЕС, за да се покаже, че те са допринесли за постигане на желаното въздействие (вж. **каре 4**). Тъй като не са определени целеви нива или базови стойности, показателите не могат да предоставят информация за евентуално несъответствие между желаните и действително постигнатите цели, както и за това дали мерките са допринесли да се намали това несъответствие.

Каре 4

Слабости в използваните от Комисията показатели за резултатите, свързани с доходите на земеделските стопани

Показателят **„дял на годишните директни плащания в доходите от селскостопанска дейност“**, който се изчислява въз основа на ИССС, подчертава значението на директните плащания за селскостопанския сектор. Изходните данни, на които се основава този показател, обаче не са достатъчно надеждни⁷⁴. Освен това показателят е изкривен от следните ситуации: има стопанства, които получават директни плащания, но нямат продукция и следователно нямат приходи от селскостопанска дейност. За разлика от това в някои държави членки значителен дял от доходите от селскостопанска дейност се генерират от земеделски стопани, които не получават никакви суми или получават само незначителни суми от директни плащания⁷⁵. И накрая, показателят не отчита намалението на доходите на земеделските стопани, дължащо се на увеличените наеми, които са резултат от капитализацията на директните плащания в цените на земята. Освен това не е ясно и дали дадена промяна в показателя се дължи единствено или главно на конкретни мерки на ОСП, на пазарни промени или на други фактори.

Показателят **„променливост на доходите на земеделските стопанства“** зависи главно от нестабилността на цените на световния пазар. Този показател, който се изчислява въз основа на данните за СЗСИ, може да предостави полезна информация за цялостната ефективност на директните плащания по отношение на смекчаването на последиците от пазарната нестабилност. Показателят обаче не е достатъчно солиден, тъй като не взема предвид субсидиите, данъците и доходите от неселскостопанска дейност, които биха могли да играят важна роля в подпомагането на земеделските стопани да се справят с колебанията в цените.

Показателят **„добавена стойност за първичните производители в хранителната верига“** разглежда добавената стойност на първичното селскостопанско производство в сравнение с други етапи от хранителната верига, като например хранително-вкусовата промишленост, търговците или супермаркетите. Този показател не е достатъчно стабилен, тъй като могат да възникнат ситуации, в които показателят намалява, докато земеделските доходи се увеличават. Такъв например е случаят, когато има голямо търсене на нови хранителни продукти, което води до по-високи цени на продуктите. В този случай дялът на земеделските стопани в хранителната верига е вероятно да бъде намален, въпреки че е възможно доходите на земеделските стопани да са по-високи.

⁷⁴ Вж. точка 0.

⁷⁵ В Нидерландия 39 % от селскостопанската продукция е била произведена от стопанства, които не са получавали директни плащания.

86

Показателите на Комисията не отчитат други резултати, които са важни за оценяване на резултатите от директните плащания по отношение на доходите. Например, няма показател за резултатите, който да предоставя информация за степента, в която заетото със земеделие население използва инструмента на директните плащания, до каква степен плащанията действително достигат до земеделските стопани и дали новите схеми за директни плащания подпомагат земеделските стопани с ниски доходи по-добре, отколкото преди реформата.

87

Също така, показателите не дават информация за това дали плащанията от ЕС са допринесли ефективно за постигането на целта за доходите, тъй като показателите не могат да покажат дали други равнища или форми на подпомагане по ОСП биха се отразили на доходите от селскостопанска дейност в същия размер и при същите бюджетни разходи или дали конкретна мярка е била достатъчно насочена за справяне с пазарната неефективност по най-ефикасния начин.

88

Производството на храни, доходът и жизненият стандарт на земеделските стопани са области, на които е обърнато особено внимание в Договора. С реформата на ОСП от 2013 г. една трета от бюджета на ЕС все още е пряко или непряко заделен за стабилизиране на пазарите, подпомагане на доходите на земеделските стопани и по този начин за допринасяне за постигането на жизнеспособно производство на храни и добър жизнен стандарт на земеделските стопани.

89

В миналото Сметната палата беше отбелязвала, че са необходими по-надеждни и всеобхватни статистически данни и показатели, за да може по-внимателно да се следи изпълнението на ОСП, по която повече от две трети от бюджетните ресурси бяха отделени за подпомагане на доходите.

90

Новата рамка за мониторинг и оценка на ОСП изисква Комисията да оценява комбинираното въздействие на мерките на ОСП по отношение на поставените цели. Това предполага наличието на достатъчна и качествена информация.

91

Сметната палата стигна до заключение, че системата на Комисията за измерване на резултатите от ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани не е достатъчно добре планирана и че статистическите данни, използвани за анализ на доходите на земеделските стопани, имат съществени ограничения от гледна точка на тяхното качество и количество.

Комисията все още не е определила ясно необходимите статистически данни за ефективна оценка на резултатите от мерките на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопани

92

Няма налични представителни данни относно разполагаемия доход на домакинствата на земеделските стопанства, които биха улеснили оценката на постигането на целта на Договора да се осигури добър жизнен стандарт на земеделските стопани. Също така няма надеждна система, която да дава възможност за сравняване на доходите от селскостопанска дейност с тези в други сектори на икономиката, което би обосновало предоставяното от ЕС подпомагане на доходите на земеделските стопани (точки 26—32).

Заклучения и препоръки

Препоръка 1 — Разработване на рамки за събиране и сравняване на съответна информация за доходите на земеделските стопани

Комисията следва да разработи по-всеобхватна статистическа рамка за предоставяне на информация за разполагаемия доход на земеделските домакинства и за по-добро отразяване на жизнения стандарт на земеделските стопани. За тази цел Комисията следва, в сътрудничество с държавите членки и въз основа на обща методология, да обмисли как най-добре да работи и комбинира съществуващите статистически инструменти на ЕС.

Комисията следва също така да подобри рамката за сравняване на доходите на земеделските стопани с доходите в други сектори на икономиката.

93

На ниво ЕС наличните инструменти за установяване на размера на доходите на земеделските стопани понастоящем са ИССС и СЗСИ. И двата инструмента предоставят съществени данни за измерване на резултатите от мерките на ОСП, насочени към насърчване на жизнеспособното производство на храни и подпомагане на доходите на земеделските стопани. Тези инструменти обаче имат съществени ограничения и е възможно важни данни да не са на разположение за извършването на ефективна оценка на мерките на ОСП, насочени към подпомагане на доходите на земеделските стопани.

94

Потенциалът на ИССС все още не е напълно използван и те не предоставят достатъчна информация за важни фактори, които са от значение за доходите на земеделските стопани. Освен това информацията от ИССС невинаги се използва правилно от Комисията (вж. точки 33—39).

Препоръка 2 — Доразвиване на ИССС

Комисията следва да доразвие ИССС, така че техният потенциал да може да бъде по-добре използван за:

- предоставяне на по-подробна информация относно факторите, които оказват въздействие върху доходите от селскостопанска дейност;
- гарантиране на предаването на данни на регионално ниво въз основа на официални споразумения с държавите членки.

Комисията следва също така:

- да проучи дали ИССС могат да бъдат доразвити, за да предоставят разумна оценка на икономическата стойност на обществените блага, произведени от земеделските стопани;
- да гарантира, че информацията от ИССС се използва по подходящ начин в показателите за доходите.

Заклучения и препоръки

95

СЗСИ е важен инструмент за оценката на ОСП, но има и своите ограничения. Показателите за доходите не отчитат напълно развитието на стопанствата в селскостопанския сектор, като в същото време информацията за другите доходи на земеделските стопани, свързани със земеделското стопанство, е непълна. Освен това на ниво ЕС не са налични данни за доходите за голям брой бенефициенти на подпомагане от ЕС (точки 40—51).

Препоръка 3 — Разработване на полезни взаимодействия между СЗСИ и други статистически инструменти

Анализът на Комисията на доходите на земеделските стопани следва да се основава на показатели, отчитащи настоящото състояние на селското стопанство, както и на достатъчни и последователни данни за всички бенефициенти на мерки на ОСП. Това може да бъде направено чрез развитието на полезни взаимодействия между съществуващите административни данни или чрез разработването на СЗСИ, или на други подходящи статистически инструменти.

Комисията и държавите членки невинаги са гарантирали, че данните, използвани за установяване на размера на доходите на земеделските стопани, са с подходящо качество.

96

Комисията не е разполагала с достатъчно актуална информация относно методологията и източниците на данни, които държавите членки използват за съставянето на ИССС; докладването пред Евростат е засегнато от недостатъци, а мерките за осигуряване на качеството не са били напълно ефективни. Това може да се отрази на точността и да попречи на съпоставимостта на докладваните данни. То също така поставя под съмнение надеждността на основните показатели на Комисията за мониторинг на резултатите от ОСП (точки 53—58).

Препоръка 4 — Подобряване на качеството на ИССС

С оглед на значението на ИССС за мониторинга на ОСП, Комисията следва да въведе редовно представяне на отчети за качеството на ИССС и да получи разумна увереност, че държавите членки имат установена рамка за осигуряване на качеството, за да се гарантира, че предоставените от държавите членки данни са съпоставими и съставени в съответствие с критериите за качество, прилагани за европейската статистика.

Заклучения и препоръки

97

Що се отнася до СЗСИ, в някои държави членки техническото изпълнение на изследването се е отразило на качеството на резултатите, а представителността на извадката се различаваше значително в отделните държави членки. В резултат на това не всички сектори, класове размери и региони са достатъчно добре представени в СЗСИ, което намалява нейната полезност за целите на анализа. Освен това недостатъчното финансиране от държавите членки на събирането на данни за СЗСИ може да повлияе на качеството на получените резултати (точки 59—72).

98

Одитът установи известен брой слабости в механизмите за осигуряване на качеството за СЗСИ (точки 73—76).

Препоръка 5 — Подобряване на качеството на СЗСИ

Комисията следва също така да отстрани слабостите, установени при изпълнението на СЗСИ, като договори ясен график със съответните държави членки и насърчи по-доброто използване на потенциала на системата.

Комисията следва да доразвие настоящите мерки за осигуряване на качеството при изготвянето на статистическите данни за СЗСИ от държавите членки, така че да се гарантира, че във всички държави членки секторите и класовете размери на стопанствата, които са от интерес за ОСП, са подходящо представени, отразявайки също и избора, направен от държавите членки по отношение на различните варианти на ОСП.

Комисията не е определила съответни показатели, даващи възможност за ефективна оценка на резултатите от мерките на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопани.

99

Неясните цели и липсата на базови стойности затрудняват оценката въз основа на показателите за резултатите дали отделните мерки на ОСП, насочени към подпомагане на доходите на земеделските стопани, са постигнали своите цели. Изборът на държавите членки на варианти за осъществяване на директните плащания е допълнително предизвикателство за анализа на Комисията на това дали те са допринесли по-ефикасно и ефективно за постигане на целите на ОСП и по този начин са създали добавена стойност за ЕС (точки 79—82).

Заклучения и препоръки

100

Показателите на Комисията, свързани с жизнеспособното производство на храни и доходите на земеделските стопани, не са достатъчно надеждни или не са свързани достатъчно ясно с мерките на ОСП, за да покажат дали мерките са допринесли ефективно и ефикасно за постигане на желаното въздействие. Ограниченията във връзка с наличността на данни допълнително намаляват значението на показателите. Те също така не предоставят информация за това дали целите са били постигнати ефективно, като така се налага задълбочен анализ на факторите, оказващи въздействие върху доходите на земеделските стопани (точки 83—87).

Препоръка 6 — Подобряване на измерването на резултатите от мерките на ОСП, чрез които се подпомагат доходите на земеделските стопани

Като се имат предвид слабостите, установени от Сметната палата, Комисията следва да подобри надеждността и пълнотата на информацията за резултатите от мерките на ОСП по отношение на доходите на земеделските стопани чрез:

- определяне от самото начало на подходящи оперативни цели и базови стойности, спрямо които резултатите от мерките на ОСП да бъдат сравнявани за следващия програмен период;
- допълване на настоящата рамка на показателите за резултатите с други съответни и качествени данни за измерване на постигнатите резултати (в контекста на извършваните от нея оценки);
- анализиране на ефективността и ефикасността на мерките, предназначени за подпомагане на доходите на земеделските стопани (също в контекста на тези оценки).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I, с ръководител Augustyn KUBIK, член на Сметната палата, в Люксембург на неговото заседание от 13 януари 2016 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

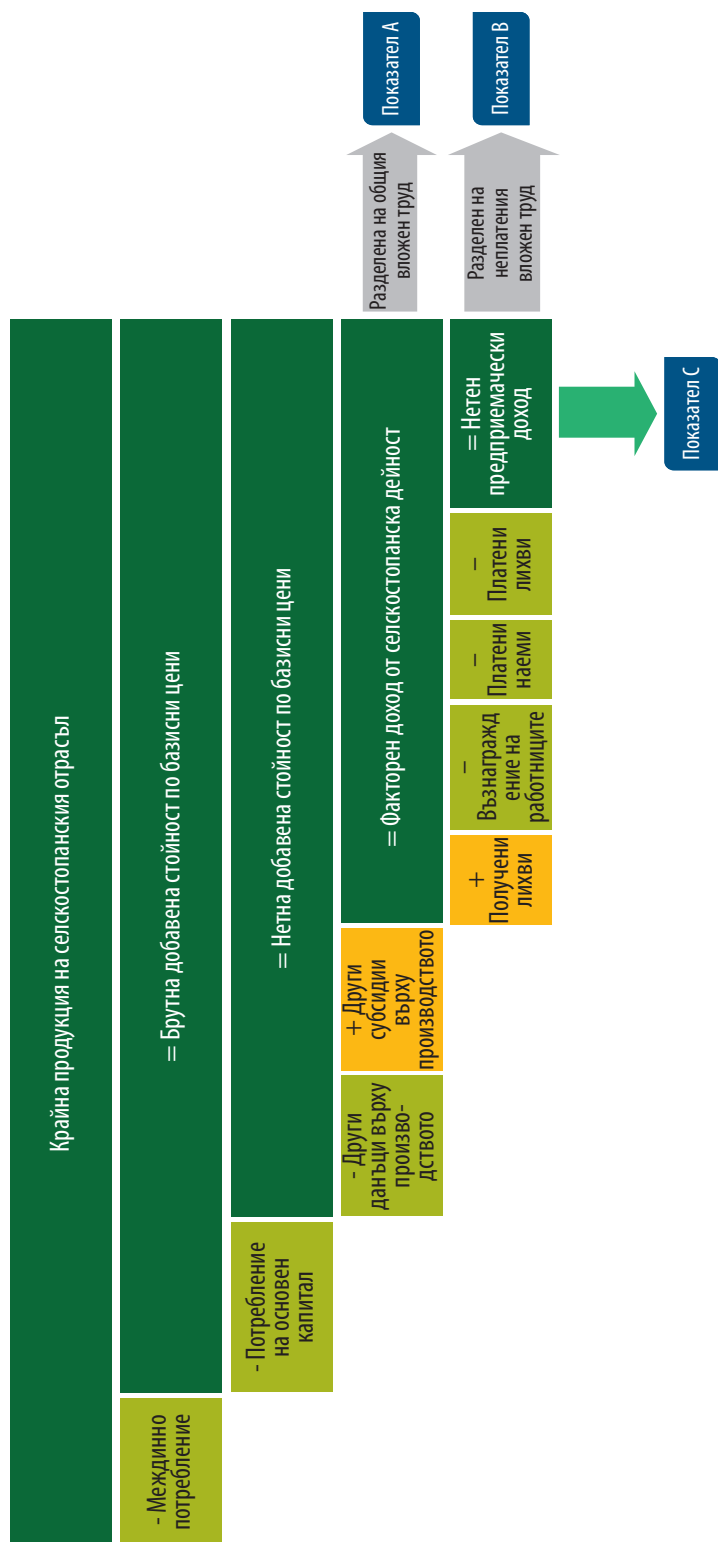
Изборът на държавите членки на варианти за осъществяване на директните плащания от ЕС

Държава членка	Основно плащане	Единно плащане на площ	Преразпределително плащане	Плащане за млади земеделски стопани	Плащане за райони с природни ограничения	Плащане за селскостопански практики, благоприятни за климата и околната среда ¹	Доброволни обвързани с производството плащания	Схема за дребни земеделски стопани
Белгия	X	-	X	X	-	X	X	-
България	-	X	X	X	-	X	X	X
Чешка република	-	X	-	X	-	X	X	-
Дания	X	-	-	X	X	X	X	X
Германия	X	-	X	X	-	X	-	X
Естония	-	X	-	X	-	X	X	-
Ирландия	X	-	-	X	-	X	X	-
Гърция	X	-	-	X	-	X	X	X
Испания	X	-	-	X	-	X	X	X
Франция	X	-	X	X	-	X	X	-
Хърватия	X	-	X	X	-	X	X	X
Италия	X	-	-	X	-	X	X	X
Кипър	-	X	-	X	-	X	X	-
Латвия	-	X	-	X	-	X	X	-
Литва	-	X	X	X	-	X	X	X
Люксембург	X	-	-	X	-	X	X	-
Унгария	-	X	-	X	-	X	X	X
Малта	X	-	-	X	-	X	X	X
Нидерландия	X	-	-	X	-	X	X	-
Австрия	X	-	-	X	-	X	X	X
Полша	-	X	X	X	-	X	X	X
Португалия	X	-	-	X	-	X	X	X
Румъния	-	X	X	X	-	X	X	X
Словения	X	-	-	X	-	X	X	X
Словакия	-	X	-	X	-	X	X	-
Финландия	X	-	-	X	-	X	X	-
Швеция	X	-	-	X	-	X	X	-
Обединеното кралство	X	-	-	X	-	X	X	-

1 Т.нар. „плащане за екологизиране“.

Приложение II

Изчисляване на дохода от селскостопанска дейност съгласно определеното в рамките на ИССС



Изчисляване на дохода в рамките на СЗСИ

Крайни запаси от селскостопански продукти	
+ Продажби	
+ Корекция на инвентарната стойност на селскостопанските животни	- Начални запаси от селскостопански продукти
+ Потребление на земеделското стопанство	- Покупки на селскостопански животни
+ Използване за целите на земеделското стопанство	
= Продукция (растениевъдна плюс животновъдна продукция)	
	- Междинно потребление
+ Субсидии за земеделското стопанство	- Баланс на ДДС и други данъци на земеделското стопанство
= Брутна добавена стойност на земеделското стопанство (Брутен доход на земеделското стопанство)	
	- Амортизация
= Чиста добавена стойност на земеделско стопанство (ЧДСС)	
+ Субсидии за инвестиции	- Платени заплати, наеми и лихви
= Доход на семейно земеделско стопанство (FWI)	

Показатели на Комисията за резултатите за оценка на ОСП

Показатели за изпълнението (кой и какво се подпомага)

Директни плащания

Площ и брой земеделски стопани по следните схеми:

- Схема за основно плащане
- Схема за единно плащане на площ
- Преходна национална помощ
- Преразпределително плащане
- Екологизиране (диверсификация на културите, постоянни пасища, приоритетни екологични площи (ПЕП), земеделски стопани, развиващи биологично земеделие и др.)
- Плащане за млади земеделски стопани
- Схема за дребни земеделски стопани
- Доброволно, обвързано с производството подпомагане
- Плащане за райони с природни ограничения
- Национални програми за сектора на памука

Пазарни мерки

- Публична интервенция (обем и продължителност)
- Частно складиране (обем и продължителност)
- Възстановявания при износ (обем на продуктите, изнесени с възстановявания при износ)
- Извънредна мярка (според случая)
- Организации на производители (дял (%) от продукцията, продадена от организации на производители и асоциации на организации на производители)
- Схеми за училищата (брой крайни бенефициенти по схемите за предлагане на мляко и плодове в училищата)
- Брой хектари на нови лозови насаждения
- Брой хектари на реструктурираните лозови насаждения
- Брой проекти за популяризиране и проекти, свързани с инвестиционни и иновационни мерки, в лозаро-винарския сектор

Хоризонтални въпроси

- Брой хектари и дял плащания по ОСП, за които се прилага кръстосано спазване
- Географски указания за политиката за качество (в лозаро-винарския сектор), брой нови защитени наименования за произход, защитени географски указания и храни с традиционно специфичен характер, разбити по сектори
- Брой хектари, обект на биологично земеделие (общо и в процес на преминаване към биологичното земеделие) и брой сертифицирани и регистрирани земеделски стопани, развиващи биологично земеделие
- Брой програми (в ЕС и извън него) и брой нови предлагащи организации за осъществяване на политиката за популяризиране
- Брой консултирани земеделски стопани от системата за съвети в селското стопанство

Показатели за въздействието (в областите, където ОСП се очаква да има въздействие)

Обща цел: Жизнеспособно производство на храни

Предприемачески доход от селскостопанска дейност — Факторен доход от селскостопанска дейност — Обща факторна производителност в селското стопанство — Променливост на цените на стоките в ЕС — Развитие на потребителските цени на хранителните продукти — Търговски баланс в областта на селското стопанство

Обща цел: Устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата

Емисии от селското стопанство — Индекс на птиците, живеещи върху земеделски земи — Земеделие с висока природна стойност — Водочерпене за земеделски цели — Качество на водите — Органични вещества в почвите на обработваемата земя — Причинена от вода ерозия на почвата

Обща цел: Балансирано териториално развитие

Равнище на заетост в селското стопанство — Степен на бедност в селските райони — БВП на глава от населението на селските райони

Показатели за резултатите (какви мерки на ОСП са били постигнати)

Конкретна цел: Принос към доходите на земеделските стопанства, ограничаване на променливостта на доходите на земеделските стопанства, подобряване на конкурентоспособността на селското стопанство на ЕС и увеличаване на дела му в хранителната верига, както и поддържане на пазарна стабилност

Дял на преките помощи в дохода от селскостопанска дейност — Променливост на доходите на земеделските стопанства (по вид земеделско стопанство, по икономически размер) — Добавена стойност за първичните производители в хранителната верига — Износ на селскостопански продукти от ЕС — Дял на износа на селскостопански продукти от ЕС в световния износ — Дял на крайните продукти в износа на селскостопански продукти от ЕС — Обем (%) на продуктите, изкупени за интервенционно складиране, в общата продукция на ЕС — Обем (%) на продуктите, изнесени с възстановявания при износ, в общата продукция на ЕС — Сравнение на цените на стоките в ЕС със световните цени — Сравнение на стойността на продукцията, произведена по схеми за качество на ЕС, с общата стойност на селскостопанската и хранителна продукция — Значение на биологичното земеделие — Дял на площта за биологично земеделие в общата използвана земеделска площ (ИЗП) — Дял на биологичното животновъдство в общото животновъдство

Конкретна цел: Осигуряване на обществени блага, осъществяване на действия за смекчаване на последиците от изменението на климата и приспособяване към тях, насърчаване на ефективността на ресурсите чрез иновации

Разнообразие на културите (в земеделско стопанство и в регион) — Дял на пасищата в общата ИЗП — Дял на приоритетните екологични площи (ПЕП) в обработваемите земи — Дял на площите, на които се прилагат практики за екологизиране — Нетни емисии на парникови газове от селскостопански почви

Конкретна цел: Запазване на разнообразието на селското стопанство в целия ЕС

Структурно разнообразие (в абсолютно и в относително изражение) — Допълнителни показатели за резултатите в областта на развитието на селските райони, посочени в Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014

Критерии за качество, отнасящи се до европейската статистика¹

Принципи на Кодекса на европейската статистическа практика на Евростат	
Относимост	степената, до която статистиката отговаря на настоящите и потенциалните потребности на ползвателите;
Точност	близостта на прогнозите до неизвестните действителни стойности;
Актуалност	периода от време между датата на предоставянето на информацията и събитието или явлението, което тя описва;
Навременност	периода от време между датата на предоставянето на данните и датата, на която е трябвало да бъдат представени данните;
Достъпност и яснота	условията и процедурите за получаване, използване и тълкуване на данни от ползвателите;
Съпоставимост	измерването на въздействието на различията в приложените статистически понятия, оценъчни инструменти и процедури, когато се съпоставят статистически данни за различни географски райони, отраслови области или периоди от време;
Съгласуваност	пригодността на данните да бъдат надеждно съчетавани по различни начини и за различни цели.

¹ Член 12 от Регламент (ЕО) № 223/2009.

Кратко изложение

I
В Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се посочват пет цели на Общата селскостопанска политика (ОСП), от които само една е свързана с доходите на земеделските стопани (без обаче да се споменава действително думата „доход“).

При реформата от 2013 г. на ОСП бяха определени три цели на политиката (ефективно производство на храни, устойчиво управление на природните ресурси и действията, свързани с климата, балансирано териториално развитие), като в първата се споменават конкретно доходите от селскостопанска дейност.

При все това доходите не са единствената цел на ОСП, а директните плащания не са единственият инструмент на ОСП, оказващ влияние върху доходите, нито пък тяхното въздействие се ограничава само до доходите, тъй като те подпомагат съвместното предоставяне на частни и обществени блага. В качеството си на плащания на площ те допринасят не само за подпомагането на доходите на земеделските стопани, но и за постигането на други цели, свързани със земеползването, като опазването на почвата, увеличаването на биологичното разнообразие и смекчаването на последиците от изменението на климата, съвместно с други инструменти на ОСП. Ето защо е изключително трудно да се разпределят точно определени плащания за отделни въздействия.

II
Новата рамка за мониторинг и оценка на ОСП е ясно определена от законодателя. Тя е направена така, че да отчита комбинираните ефекти на различните мерки по отношение на тези различни цели. Всяка от тези цели ще бъде наблюдавана и оценявана с помощта на широк набор от общи показатели, някои от които са свързани с конкретни мерки, докато други имат по-широк обхват, за да отразяват комбинираните ефекти.

Макар и полезна отправна точка, с отделните показатели не може да се оцени пряко въздействието на дадена политика или мярка. Това може да се направи чрез оценка, в която се отчитат и други елементи, въздействащи на политиката и на нейните ефекти. Следователно, предимствата или недостатъците на отделните показатели ще зависят от това как те са използвани в оценката.

IV
Отделните показатели и инструменти имат своите силни и слаби страни, но цялостната система осигурява най-добрия възможен баланс между нуждите от информация и свързаните с тях разходи и административна тежест.

Посочените ограничения на статистическите данни в действителност изобразяват основните характеристики на източниците на данни.

V
Комисията разполага с представителни данни за доходите от селскостопанска дейност. Тези данни могат да бъдат използвани за оценяване на ефективността на мерките на ОСП в подкрепа на доходите на земеделските стопани.

В Договора увеличаването на селскостопанската производителност е свързано с осигуряването на приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност. В този смисъл е целесъобразно вниманието да се съсредоточи върху доходите от селскостопанска дейност, тъй като тези доходи са от първостепенно значение за ОСП.

VI а) СЗСИ не е предназначена за събирането на данни за доходите на земеделските домакинства

СЗСИ е основен източник на данни за рамката за мониторинг и оценка на ОСП. Целта на СЗСИ е ясно определена в Регламент (ЕО) № 1217/2009 на Съвета от 30 ноември 2009 г., т.е. да събира счетоводна информация, необходима за годишното определяне на доходите на земеделските стопанства, влизачи в полето на изследване, и за бизнес анализа на земеделските стопанства. Следователно оценяването на стандарта на живот на земеделските стопани или на доходите на земеделските домакинства е извън обхвата на СЗСИ.

VI б) Разходите за събиране на данни относно доходите на земеделските домакинства може да надхвърлят ползите

Комисията е запозната с цялостната аналитична стойност на статистическите данни относно доходите на домакинствата в различни сектори, а през последните години бяха направени няколко опита да се въведе подобно събиране на данни. При все това при обсъждането им не се стигна до положителни заключения, което се дължи също и на противопоставянето от страна на държавите членки да включат информацията относно данъчното облагане в статистиката. Като се има предвид, че ОСП е съсредоточена върху подпомагането на доходите от селскостопански дейности и дейности за развитието на селските райони, цялостното наблюдение на доходите на земеделските домакинства нито беше приоритетно, нито беше възможно да се включи този нов вид събиране на данни в статистическата работна програма. Вместо това съществува специално проучване на ЕС (т.нар. SILC), чрез което се събира информацията за стандарта на живот на домакинствата в ЕС.

VI в) Информацията за доходите от селскостопанска дейност, предоставена от СЗСИ, е пълна

В действителност в извадката на СЗСИ попадат само стопанствата със счетоводна отчетност и счетоводни практики, тъй като включването на стопанствата с нетърговска цел предполага наличието на по-малко надеждни данни, основаващи се в по-голяма степен на приблизителни изчисления, отколкото на конкретни доказателства. Въпреки това, използването на различни прагове за всяка държава — членка на ЕС, дава възможност в извадката на СЗСИ да попаднат стопанства с различен икономически размер и по този начин да се вземат предвид различията в търговския характер на стопанства в различните селскостопански сектори в цяла Европа.

VII

С въведената от Комисията система за щателна проверка на данните от СЗСИ и валидирането им се осигурява, че високото качество на събраните данни подлежи на внимателна проверка, която гарантира за него. Освен това посещенията на място дават възможност за проследяване на мерките, предприети вследствие на установените проблеми. Сметната палата не е открила конкретни слабости в процедурите за валидиране на данните, създадени от службите на Комисията.

Широко разпространеното използване на данните от СЗСИ в службите на Комисията и от изследователската общност гарантира, че основните ползватели на данните могат действително да проверят качеството им.

VIII

В Регламент (ЕС) № 1306/2013 ясно се определят целите, спрямо които с рамката за мониторинг и оценка се измерват постиженията на ОСП. Макар и всеки отделен показател да има своите предимства и недостатъци, определеният в този контекст набор от показатели осигурява най-добрия възможен баланс между нуждите от информация и свързаните с тях разходи и административна тежест.

IX а)

Комисията приема тази препоръка отчасти и ще обмисли начини за нейното прилагане.

Комисията счита, че съществуващата рамка за предоставяне на информация относно доходите от селскостопанска дейност би могла да бъдат усъвършенствана, но също и че административната тежест за разработването на рамка за предоставяне на информация за разполагаемия доход на земеделските домакинства може да надхвърли потенциалните ползи. Установяването на правното основание, необходимо за събирането на тези данни, е деликатен въпрос.

Разполагаемият доход на земеделските домакинства е много по-широко понятие от доходите на земеделските стопанства. ОСП подпомага доходите на земеделските стопани, като подкрепя техните селскостопански дейности. Следователно е важно да се анализира развитието на доходите от селскостопанска дейност, за да се прецени дали целите са постигнати.

IX б)

Комисията приема тази препоръка.

Комисията възнамерява:

- да разработи ИССС с цел да предостави по-подробна информация за факторите, които оказват влияние върху селскостопанските доходи;
- да изготви проучване за това дали ИССС могат да бъдат доразвити, за да предоставят разумна оценка на икономическата стойност на обществените блага, произвеждани от земеделските стопани;
- да обсъди с държавите членки възможността за оформяне на оперативни механизми, които да обхванат регионалните ИССС;
- да провери дали информацията от ИССС се използва по подходящ начин в показателите за доходите.

IX в)

Комисията приема тази препоръка.

Данните от СЗСИ вече обхващат почти всички субсидии от ЕС.

IX г)

Що се отнася до ИССС, Комисията приема препоръката. Комисията възнамерява да въведе редовно отчитане по отношение на ИССС и оценка на съответствието, за да получи разумна увереност, че държавите членки разполагат с рамка за осигуряване на качество.

Ще се отнася до СЗСИ, Комисията възнамерява да отстрани слабостите, установени при изпълнението на СЗСИ, като **договори ясен график** със съответните държави членки и насърчи по-доброто използване на потенциала на системата. Комисията е запозната с проблемите, свързани с ефективността на СЗСИ в отделните държави членки, и вече е предприела мерки за отстраняване на съществуващите слабости. Изпълнява се годишен план за посещения на място, заедно с планове за действие и последващи заседания за оценка на постигнатия по договорените точки напредък. През последните години този подход доведе до значителни подобрения в няколко държави членки.

X

Комисията приема тази препоръка.

Така определените показатели са само отправна точка за оценките. В този контекст е добра практика оценителите да използват допълнителна информация за преценка на постигнатите резултати. В оценките се преценяват — наред с другото — ефективността и ефикасността на мерките на ОСП спрямо техните цели.

Въведение

03

С реформата на ОСП от 2003 г. за директните плащания беше започнат преход от плащания, свързани с вида на производството, към плащания, *отделени* от производството. Това беше направено с цел да се засили пазарната ориентация на селското стопанство (премахнати бяха ограниченията за избора на производство от страна на земеделските стопани) и в съответствие с ангажиментите, поети в рамките на СТО. И двата вида подкрепа, преди 2003 г. и след 2003 г., бяха под формата на подкрепа за доходите на земеделските стопанства.

Други инструменти на ОСП също подпомагат доходите на земеделските стопани, например инвестиционните помощи или плащанията за районите с природни ограничения (развитие на селските райони) и пазарните мерки (единна организация на пазара).

Освен това една от основните тенденции през последните 10 години е нарастващият акцент върху околната среда и изменението на климата, не само чрез въвеждането през 2013 г. на плащанията за екологизиране, но също и чрез кръстосаното спазване и много други мерки за опазване на околната среда. Подпомагането по линия на ОСП се очаква да предоставя подкрепа за доходите на земеделските стопанства, като *в същото време* допринася за осъществяването на подобрения в областта на околната среда (и климата).

04

При подготовката на реформата целите на ОСП и конкретната обосновка за директните плащания и другите инструменти бяха широко обсъдени със заинтересованите страни и другите институции. Имаше обществен дебат и съобщение, а в законодателните предложения на Комисията за директните плащания се съдържаха обяснителен меморандум, в който беше изложен замисълът на реформата (COM(2011) 625 final/2).

Нещо повече, трите общи цели на ОСП са установени в Регламент (ЕС) № 1306/2013 (член 110), а конкретните цели са определени в Регламент за изпълнение (ЕС) № 834/2014 (съображение (2)).

06

ОСП подпомага доходите на земеделските стопани, като подкрепя селскостопанската дейност (подкрепа на база площ, няколко вида секторно специфична подкрепа, инвестиции, пазарни мерки, екологични дейности в земеделските площи). Следователно е логично да се наблюдават доходите, генерирани от тези селскостопански дейности. Наблюдението на общия доход на земеделските домакинства на равнище ЕС е интересно, но то не бива да бъде основата за определяне на необходимостта от подкрепа, предназначена за селскостопанските дейности.

Комисията счита, че понятието цялостен разполагаем доход на земеделското домакинство (общия доход с приспаднати данъци и осигурителни вноски) не е от най-голямо значение за целите на ОСП. Приемливият жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, се осигурява в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност.

12

В съображение 68 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 се посочват и целите, спрямо които това трябва да бъде извършено. За тази цел се използват показателите, установени в регламенти за изпълнение (ЕС) № 808/2014 и № 834/2014.

15

Показателите предоставят основата за оценяване на резултатите на ОСП спрямо нейните цели, т.е. ефективност, ефикасност, целесъобразност, съгласуваност и добавена стойност за ЕС. Въпреки това показателите като такива, и по-специално когато са взети поотделно, не позволяват да се оценят резултатите от дадена политиката, мярка или дейност, тъй като развитието на стойността на показателя във времето трябва да бъде оценено и осмислено в контекста, в който се осъществява.

16

След одита на Сметната палата Комисията преразгледа правната уредба на СЗСИ, като наред с другото включи доходите и от други доходоносни дейности.

Констатации и оценки

25 — Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) на ОСП

ОРМО е ясно установена в законодателството, включително по отношение на доходите на земеделските стопани. В нея е определена йерархията на показателите, свързани с различните равнища на въздействията, резултатите, крайните продукти и контекста на ОСП. За всеки от тези показатели са посочени съответните източници на данни, с акцент върху установените инструменти за събиране на данни. Макар че подобренията винаги са възможни, наличието на набор от данни е очевидно.

26

В член 39, параграф 1 от ДФЕС целта за осигуряване на приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, е свързана със селскостопанската производителност. Тази връзка вече е заложен в самата разпоредба, която се отнася конкретно до „лицата, занимаващи се със селско стопанство“. Това позоваване не включва лицата, които не се занимават със селско стопанство (като членове на домакинството, които имат други професии, нито дейностите на земеделския стопанин, които очевидно не са свързани изобщо със селското стопанство). Съответно, член 39, параграф 1, буква б) от ДФЕС е също свързан с член 39, параграф 1, буква а) от ДФЕС („увеличаване на селскостопанската производителност“), както е подчертано от думите „по този начин“ в началото на член 39, параграф 1, буква б) от ДФЕС. Поради това Комисията счита, че е целесъобразно да се съсредоточи върху доходите от селскостопанска дейност (включително от спомагателни дейности), тъй като тези доходи са от първостепенно значение за ОСП (а не общият доход на домакинството извън селското стопанство и развитието на селските райони).

27

Статистическата рамка за предоставяне на информация за доходите от селскостопанска дейност е оформена от СЗСИ и ИССС. Информацията относно доходите на земеделските домакинства се събира в рамките на EU-SILC, като обемът на извадката е планиран така, че да представлява цялото население. По принцип той не дава възможност за дезагрегирани данни за селскостопанския сектор в повечето държави членки.

Поради факта, че наличната информация разкрива нарастващото значение на доходите, които не са свързани със селскостопанска дейност в тесен смисъл, а с разнообразяването на земеделската дейност, изследването по линия на СЗСИ беше подложено на задълбочен преглед, включващ изцяло нов набор от данни за доходите от други доходоносни дейности, свързани със стопанството, за изчисление на доходите на земеделските стопанства.

Комисията дори проучи осъществимостта на събирането на микроикономически данни за доходите на земеделските домакинства. Проектът относно доходите в сектора на земеделските домакинства (IAHS) не беше обаче продължен в рамките на Постоянния комитет за земеделска статистика.

28

Обемът на извадката на EU-SILC е предназначен да обхване населението като цяло и по принцип не позволява извличането с приемлива точност на дезагрегирани резултати за селскостопанския сектор в повечето държави членки.

30 — Сравнение на доходите в различните сектори на икономиката

Комисията счита, че е важно да се съпоставят **доходите от селскостопанска дейност** и средните работни заплати в други сектори на икономиката, като за тази цел има референтна система¹.

ОСП подпомага доходите на земеделските стопани, като подкрепя селскостопанската дейност (подкрепа на база площ, няколко вида секторно специфична подкрепа, инвестиции, пазарни мерки, екологични дейности в земеделските площи). Следователно е логично да се наблюдават доходите от тези селскостопански дейности и да се съпоставят с разходите за пропуснати ползи, а именно работните заплати, които могат да бъдат получени в други сектори. Наблюдението на общия доход на земеделските домакинства на равнище ЕС е интересно, но то не бива да бъде основата за определяне на необходимостта от подкрепа, предназначена за селскостопанските дейности.

32

Въз основа на данните от СЗСИ равнищата на доходите на различните групи земеделски стопанства се съпоставят редовно. Такава диференциация не е възможна в националните сметки нито за селското стопанство, нито за другите сектори на икономиката. Получените стойности служат като показание за това как селското стопанство се представя в сравнение с други сектори на икономиката, които също са много разнообразни.

33

ИССС се изчисляват в съответствие с основните концепции и правила на ESA 95². Регламент (ЕО) № 549/2013 обаче не се прилага към ИССС, а прилагането на ESA 2010 (преработения текст на ESA 95) е възможно само с изменения на правния акт за ИССС, които са в процес на изготвяне.

Основните промени в ESA 2010 спрямо ESA 95 не са конкретно свързани със селското стопанство. Определени държави членки проучиха последиците от промяната: някои от тях заключиха, че въздействието им е незначително, а други — че такова няма.

34

В действителност ИССС не са предназначени да спомагат за анализирането на зависимостта на конкретни сектори от субсидии и на тяхното значение за постигане на жизнеспособно земеделие в регионите, за определени видове производство или за конкретни социално-икономически групи от земеделски стопани.

Ето защо Комисията използва СЗСИ, за да оценява въздействието на субсидиите на равнище земеделско стопанство.

¹ Цифрите следва да се тълкуват предпазливо, поради концептуалните различия между измерването на доходите на земеделските стопани от селскостопанска дейност и средните работни заплати в икономиката, както и поради липсата на надеждни статистически данни за труда в еквивалент на пълно работно време за цялата икономика в някои държави членки.

² ESA е Европейската система от национални и регионални сметки, използвана от държавите — членки на Европейския съюз, и не само.

35

Комисията е съгласна, че данните за цените за продажба и наем на земя са от значение при оценяване на въздействието на ОСП. През ноември 2014 г. и юли 2015 г. Комисията представи на Постоянния комитет за земеделска статистика (CPSA) и Групата на директорите за селскостопанска статистика (DGAS) съответно проект за регламент на Комисията за цените за продажба и наем на земя, който би бил междинна стъпка към евентуален регламент на Парламента и на Съвета. В CPSA и DGAS нямаше консенсус в полза на регламента на Комисията. Беше достигнато до заключението, че статистическите данни за цените на земята са чувствителни и че малкият брой сделки може да доведе до ненадеждни статистически данни. В „Стратегията за селскостопанска статистика до 2020 г. и след това“ се предвижда възможността да се включат статистически данни за цените на селскостопанските продукти в рамков регламент относно статистиката за селскостопанските суровини и крайни продукти.

36

Споразуменията в писмена форма като средство за прилагане на Европейската статистическа програма се признават в член 14, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕО) № 223/2009 и такива споразумения се сключват между националните статистически органи и Комисията.

Договореностите в този случай съществуват отпреди приемането на Регламент (ЕО) № 223/2009 и са сключени въз основа на неформални споразумения.

Комисията ще предприеме мерки за формализирането на оперативните договорености по отношение на предоставянето на регионални данни от ИССС.

38

ИССС представляват абсолютни стойности и индекси. Докато индексите са ясно предназначени за проследяването на промените във времето, абсолютните стойности могат да се използват за съпоставяне на средните равнища на доходите между отделните държави, когато са поставени в контекст. Представянето по годишна работна единица не претендира да е показателно за равнищата на доходите на физическите лица или домакинствата (и още по-малко за жизнения стандарт на земеделските домакинства). То е предназначено по-скоро да показва въздействието на структурните промени (т.е. намалението на броя на работните места в селскостопанския сектор) върху средните доходи в селското стопанство с течение на времето. Освен това Комисията е добре запозната с ограниченията, които неизбежно са свързани с използването на показатели. Следователно използването на отделен показател за оценка на резултатите или преценката на неговите предимства или недостатъци в изолация имат само ограничена стойност.

39

Според изследването на Евростат от 2010 г. на структурата на земеделските стопанства 97 % от земеделските стопанства в ЕС се управляват от отделни собственици (вж. точка 6 от документа на Сметната палата), въпреки че 27 % от земеделските площи в ЕС се стопанисват от юридически лица.

В своето описание на показателя „земеделски предприемачески доход“ за системата за мониторинг и оценка на ОСП Комисията ясно посочи, че това не е показател за общия размер на доходите или на разполагаемия доход на домакинствата, занимаващи се със селско стопанство, тъй като освен чисто селскостопански доходи те могат да имат и доходи от други източници (неземеделски дейности, възнаграждения, социални помощи, доходи от собственост). С други думи, земеделските предприемачески доходи не трябва да се разглеждат като доходи на земеделските стопани³.

Важно е наличните статистически данни да се анализират всестранно. Информацията от СЗСИ може да допълни информацията от ИССС.

3 Вж. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf

41

Главните промени в СЗСИ са също и резултат от последователните реформи на ОСП. Някои агроекологични променливи и нов набор от променливи за субсидиите, включително плащанията за екологизиране, бяха добавени към въпросника на СЗСИ (регламенти (ЕС) № 385/2012 и 2015/220) в отговор на въведената след 2013 г. ОСП. Аналогично, реформата на ОСП от 2008 г. доведе до промени в СЗСИ с Регламент (ЕО) № 868/2008, а реформата на ОСП от 2003 г. наложи промени в СЗСИ с Регламент (ЕО) № 2253/2004 и т.н.

42

Външните производствени фактори са взети предвид при други показатели, като например нетния доход на стопанството и нетния доход на стопанството на годишна работна единица (НДС/ГРЕ). Широк спектър от показатели, получени от резултатите от СЗСИ, могат да бъдат използвани и адаптирани към конкретни аналитични потребности.

43

Показателят за НДС/ГРЕ се прилага и по отношение на тези стопанства. Важно е да се подчертае, че със СЗСИ се събира информация посредством пълен набор от отделни счетоводни променливи, които могат да бъдат агрегирани повторно в съответствие с конкретните аналитични потребности.

44

Могат да бъдат изработени показатели за доход за земеделските стопанства, организирани като конвенционални дружества, ако това е необходимо за аналитични цели.

45

Непаричните компоненти на доходите не се записват изрично при събирането на данни в СЗСИ, но се отчитат в анализите, базираци се на данни от СЗСИ (например в показателите за заплащане на семейния труд и печалба на стопанството). Анализът на влиянието на данъчното облагане на доходите на равнище държава членка е извън обхвата на СЗСИ.

46

Последната версия на земеделския статистически отчет на СЗСИ включва други доходоносни дейности, пряко свързани със стопанството.

47

Ако дадена дейност се управлява в отделни стопански единици, различни от земеделското стопанство в извадката на СЗСИ, тя не допринася за приходите на земеделското стопанство.

Макар че е възможно да съществуват сиви зони между селскостопанските и неселскостопанските дейности, Комисията счита, че допълнителните източници на приходи, за които е очевидно, че нямат селскостопански характер, са от второстепенно значение за ОСП.

Капе 2

Тъй като данните за други доходоносни дейности, пряко свързани със стопанството, се събират в СЗСИ едва от бюджетната 2014 година и тъй като тези данни трябва да бъдат предоставени на Комисията до 31.12.2015 г. (няколко месеца по-късно за Обединеното кралство и Германия), оценката на непоследователното третиране се основава предимно на регистрационните практики, предхождащи въвеждането на новия земеделски статистически отчет.

От всички държави — членки на ЕС, се очаква да предоставят своите данни на основата на хармонизирани правила, за чието създаване те са допринесли и гласували в рамките на Комитета за СЗСИ. Оценката за третирането на другите доходоносни дейности, пряко свързани със земеделското стопанство, ще бъде възможна едва след като всички валидирани данни за 2014 г. бъдат на разположение.

48

Както е обяснено в законодателството и методологията за СЗСИ, различните прагове и обхват в различните държави членки са една от предпоставките за съставянето на извадката на СЗСИ и за получаването на смислени резултати, като се имат предвид приложното поле и целите на проучването. Различните прагове в действителност отразяват и по този начин отчитат различните селскостопански структури на отделните държави членки. Що се отнася до покритието на субсидиите от ЕС, годишното съпоставяне между общия размер на директните плащания, предоставени на бенефициерите в ЕС, и агрегираните резултати, получени от събирането на данни от СЗСИ, представляват добро покритие за целия ЕС, например над 90 % от покритието за отделените от производството преки плащания. Това се вижда от широкото използване на данни от СЗИС в оценките на въздействието и икономическите анализи на ефектите от субсидиите по линия на ОСП върху доходите на земеделските стопанства.

49

Тъй като стопанствата в СЗСИ представляват възможно най-голям дял от селскостопанската продукция, селскостопанската площ и селскостопанската работна ръка на стопанствата с пазарна ориентация, СЗСИ се стреми да съпоставя доходите на този вид земеделски стопанства. Съпоставката на доходите на земеделските стопанства във всички държави членки чрез СЗСИ има смисъл точно защото в извадката е отразена различната структура на земеделските стопанства на национално равнище. Ако дадено земеделско стопанство със стандартна продукция от 10 000 EUR на година не е представително за целевите стопанства по СЗСИ в дадена държава членка, няма причина то да бъде включено в съпоставката. Следователно съпоставката на средните доходи на работник във всички стопанства, включени в СЗСИ, може да доведе до погрешно тълкуване относно състоянието на доходите на земеделските производители в държавите членки, освен ако данните не са придружени от подробни обяснения за това коя част от съвкупността от земеделски стопанства е представена от данните.

50

СЗСИ беше създадена, за да събира счетоводната информация, необходима по-специално за:

- а) годишно определяне на доходите на земеделските стопанства, попадащи в полето на изследване; и
- б) бизнес анализ на земеделските стопанства.

Тя не е предназначена нито да бъде представителна за бенефициерите на помощта от ЕС, нито да бъде инструмент за мониторинг на мерките за развитие на селските райони. Това би наложило адаптиране на извадката при всяка реформа на политиката, което би застрашило непрекъснатостта и надеждността на данните.

Независимо от това, СЗСИ обхваща над 90 % от директните плащания. Повечето бенефициери, които не са обхванати, са земеделски стопани на непълно работно време или такива, произвеждащи за собствена консумация, които се намират под съответните референтни прагове на проучването и получават само малка част от общия бюджет. Малко вероятно е тези бенефициери да водят сметки на стопанството, които биха могли да се използва в СЗСИ.

Със структурните промени в земеделските стопанства в ЕС беше намален техният брой; в резултат на това намаля броят и на бенефициерите на директни плащания (-12 % в ЕС-15, -7 % ЕС-Н10 след 2005 г., -4 % в BG+RO след 2008 г.) По-малък дял бенефициери получават малки суми от директните плащания, като по този начин се предоставя по-висока средна сума на бенефициер, по-специално в държавите членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и 2007 г.

51

Комисията и държавите членки вече работят заедно, за да може информацията за подкрепата от ЕС за доходите да се съчетава с данните за селскостопанските структури и земеползването. През 2012 г. беше учредена работна група за връзките между административните източници на данни, статистическите данни и СЗСИ. В нея участваха различни държави — членки на ЕС, които обмениха на опит във връзка с различната степен на интеграция на своите източници на данни. Тази работа продължава в работата на Евростат по стратегията за земеделската статистика до 2020 г. и след това, в която се отдава голямо значение на интеграцията на различните източници на данни. Трябва да бъдат преодолени различни технически и правни проблеми, но същевременно е ясно предвидено по-доброто използване на административни данни в статистиката.

Отговори на Комисията

52

Статистическите принципи, регулиращи изготвянето на европейска статистика, са включени в Регламент (ЕО) № 223/2009 относно европейската статистика. Те са гръбнака на рамката за осигуряване на качеството и са правно обвързващи. Кодексът на европейската статистическа практика е инструмент за саморегулиране, приет от Комитета на ЕСС; неговото прилагане в ЕСС се следи въз основа на партньорски оценки и мерки за подобряване. В съответствие с изменения Регламент (ЕО) № 223/2009 държавите членки и Комисията предприемат всички необходими мерки за запазване на доверието в европейската статистика посредством ангажиментите във връзка с доверието в статистиката.

54

Комисията поднови искането за описи на източниците на данни на ИССС.

През декември 2014 г. започна нов процес на изготвяне на тези описи. Сроктът за предоставяне на описите е 30.9.2016 г.

55

Новите описи, посочени в точка 54, ще предоставят актуална информация за методологиите, които след това могат да бъдат използвани за оценяване на въпросите, посочени в тази констатация.

56

През декември 2014 г. в рамките на работна група „Селскостопански сметки и цени“ Комисията започна работа по несъответствията, установени по отношение на виното и маслиновото масло, която все още не е приключила.

Каре 3 — Второ тире

Степента, в която една и съща неселскостопанска вторична дейност може да се отдели или не зависи от административни правила, се различава в отделните държави членки. Всъщност в Регламент (ЕО) № 138/2004 изрично се посочва, че всяка страна трябва да съставя свой собствен списък от неделими неселскостопански вторични дейности в зависимост от характеристиките на нейното селско стопанство (приложение 1, 1.30).

Каре 3 — Трето тире

Според румънските органи третирането на субсидиите е в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 138/2004. Въпросните субсидии са тези, произтичащи от схемата за единно плащане на площ (СЕПП), която представлява опростена версия на схемата за единно плащане, приложима в държавите членки, които се присъединиха към Европейския съюз през 2004 г. и след това⁴.

Румъния твърди, че плащанията по СЕПП са субсидии, които не са пряко свързани с производството или с факторите на производството по смисъла на точка 3.065, а представляват пряка подкрепа за доходите по смисъла на точка 3.066. Комисията ще разгледа този въпрос.

Каре 3 — Четвърто тире

Комисията ще разгледа този въпрос във връзка с Франция.

⁴ В съответствие с точки 3.065 и 3.066 в раздел 2 „Други субсидии за производство“ от приложението към Регламент (ЕО) № 138/2004:
 3.065. Прилагането на принципа на начисляване при отчитане на другите субсидии за производство може да се окаже по-труден въпрос. [...] В случаите на субсидиране, което не е пряко свързано с производството или с факторите на производство, е трудно да се определи времето на транзакцията, която поражда субсидирането, както и да се разграничи от времето, когато е отпусната субсидията. В конкретния случай субсидиите се отчитат при получаването им.
 3.066. Препоръчва се по-специално разглеждане на:
 [...] други косвено отпуснати субсидии за продукция или за фактори на производството (пряка подкрепа за доходите, помощ за районите с по-неблагоприятни условия и др.): препоръчва се критерият, който зависи от срока на плащане, да продължи да се прилага, тъй като е трудно да се определи кога е подадено заявлението за компенсация и дали въпросните суми са точни.

57

Преразглеждането на статистически данни е стандартен и практикуван в целия свят подход във всички области на статистиката. Преразглеждания се правят, когато се появи нова информация, която може да бъде интегрирана в резултатите, за да се постигне по-добро качество. Преразглежданията подобряват качеството на резултатите. Когато актуализациите надвишават определени прагове, процедурите за валидиране водят до реакция от страна на Комисията спрямо подаващия данните.

58

Комисията напомни на четирите държави членки да предоставят самооценките.

Общ отговор на Комисията по точки 60 и 61

начинът на прилагане на избраната система допринася за високото или ниското равнище на качеството на данните.

62

Както е ясно указано в законодателството на ЕС (член 7 от Регламент (ЕО) № 1217/2009 на Съвета) националният комитет първо одобрява плана за подбор, преди да го представи на Комисията. Националните статистически институти са представени в националните комитети, където те предоставят експертни съвети относно параметрите за точност и доверителните линии.

В миналото Комисията не разполагаше с пълната информация, посочена от Сметната палата. През последните години обаче в това отношение има подобрения.

63

Обемът на извадката не трябва да зависи единствено от общия брой на земеделските стопанства, а трябва да гарантира, че са обхванати селскостопанските дейности в съответствие с многообразието на селскостопанския сектор от гледна точка на видовете и размерите на земеделските стопанства във всеки регион. Следователно, определен дял земеделски стопанства могат да бъдат считани за представителни или не, в зависимост от това колко подобни земеделски стопанства има в едно и също гнездо.

По отношение на испанската извадка анализът на Сметната палата се основава на данни, събрани съгласно предишния договор, който невинаги гарантираше желаната представителност. Този договор беше преразгледан и подобренията са видни в данните за следващите години.

64

Комисията е запозната с използваните методи за подбор на включените в извадката земеделски стопанства, тъй като тази информация се съдържа в справката за плана за подбор, която се изпраща ежегодно от държавите членки (член 3 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/220 на Комисията). Това познаване на методите дава възможност за допълнителни анализи на влиянието, което субективни фактори биха могли да окажат върху представителността на получената информация за доходите.

Що се отнася до испанската извадка, подрегионите не са сред измеренията на нейния обхват. Всъщност данните от СЗСИ трябва да са представителни за района по СЗСИ (регион), а обемът на извадката се определя така, че да се гарантира това ниво на обхват. Това обаче не означава, че оценяването на директните плащания ще бъде невъзможно само защото регионите на политиката не съвпадат напълно със статистическите региони. И накрая, представителството на териториалните структури е гарантирано на по-високо ниво на географско агрегиране (както често се случва при извадковите проучвания).

Общ отговор на Комисията по точки 65 и 66

Комисията е наясно с тези трудности и е взела подходящи мерки при анализа на данните за тези гнезда с по-малък брой включени в извадката земеделски стопанства. Следва да се подчертае, че анализите на СЗСИ се извършват предимно от икономически анализатори, които работят в Комисията в тясно сътрудничество с проверителите на данните и органите за връзка. Освен това за всяко външно искане на данни от страна на изследователи анализаторите на данни предоставя цялата необходима помощ и информация, за да се осигури правилното тълкуване на данните.

68

Комисията е наясно, че в по-малките земеделски стопанства воденето на счетоводни книги не е много разпространено. Ето защо за държави като Румъния и Испания беше отделено повече внимание при анализирането на възможните решения за справяне с риска от събиране на данни с лошо качество.

След като анализира структурното развитие на селскостопанския сектор, испанският орган за връзка предложи да се повиши прагът за данните, считано от бюджетна година 2015, със същия брой включени в извадката земеделски стопанства, който ще доведе до замяната на малките стопанства, които не водят счетоводни книги, с по-представителни отчетни стопанства.

Що се отнася до Румъния, предвид сложната структура на селското стопанство в тази държава, където се намира около една трета от всички по-малки земеделски стопанства в ЕС, извадката на СЗСИ и качеството на данните са предмет на стриктно наблюдение от първите години след присъединяването към ЕС.

69

Резултатите от СЗСИ са представени от ГРЕ (напр. показателя за доходите НДС/ГРЕ), което ги прави съпоставими, независимо от броя на работните часове в отделните земеделски стопанства.

70

Необходимо е да бъде намерен баланс между бързото публикуване и задоволителното качество на данните. Информацията за доходите на земеделските стопанства е от основно значение за ОСП и не може да бъде използвана без валидиране. Дава се приоритет на качеството на данните, като непрекъснато се полагат усилия те да бъдат налични по-бързо (2 000 въпросника с променливи се използват ежегодно в 28 държави членки в около 85 000 земеделски стопанства).

Освен това предоставянето на валидираните данни от СЗСИ не отнема повече време от предоставянето на всеки друг източник на данни, за който са необходими задълбочени проверки и валидиране на данните за отделните земеделски стопанства.

Анализите въз основа на СЗСИ, публикувани от Комисията, включват прогнози, които дават възможност за анализиране на данните с по-дългосрочна перспектива от годишно наличните набори от данни.

Освен това съвместните усилия на Комисията и държавите членки вече доведоха до явно подобрене на качеството на данните, които ще бъдат на разположение за оценяването на проведената през 2013 г. реформа на ОСП.

72

Потенциалното финансиране от ЕС в Румъния възлиза на 160 EUR, умножени по 6 000 включени в извадката земеделски стопанства, което прави 960 000 EUR на година. Комисията е наясно с трудностите, срещани в тази държава членка при усвояването на наличните средства (въпреки че според най-новата информация се предполага, че парите се използват понастоящем за подобряване на ИТ системата за събиране на данни), но смята, че това би било достатъчно, за да се подобри СЗСИ в Румъния.

В резултат на подобренията на СЗСИ в Испания през последните години Министерството на земеделието започна отново да публикува данни въз основа на СЗСИ на своя уебсайт и в „Anuario de Estadísticas Agrarias“ (Годишник на селскостопанската статистика). Тази първа стъпка към използването на данните за национални цели е горещо приветствана.

Вж. също отговора на Комисията по точка 68.

73

Съществува рамка за качеството на СЗСИ, която е съставена от правни, организационни и процедурни части:

- изискванията за СЗСИ и за данните от СЗСИ са установени в основния регламент;
- проверката на качеството на данните, получени от държавите членки, и мерките, предвидени за тяхното подобряване, са описани в официалните процедури на звеното, отговарящо за СЗСИ.

В правилата за СЗСИ е изрично включено понятието за „надлежно попълнени земеделски счетоводни отчети“ и проверка от Комисията (член 11 и член 13 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/220 на Комисията).

74

Точността на данните, предоставяни на Комисията, се оценява, съгласно една и съща процедура за всички държави членки (т.е. годишна проверка на качеството на данните, както е описана тук: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfqс и посещения на място в 3/4 от държавите всяка година).

75

Комисията е запозната с проблемите, свързани с ефективността на СЗСИ в отделните държави членки, и приема мерки за справяне с установените слабости. Изпълнява се годишен план за посещенията на място, заедно с планове за действие и последващи заседания за оценка на направения по договорените точки напредък. Този подход доведе до значителни подобрения в няколко държави членки, например:

- след посещение в Испания през 2014 г. и в резултат на последващите действия, испанските органи увеличиха броя на служителите, работещи със СЗСИ, промениха условията на договора със събиращите данни и разгледаха слабите места в данните, така че употребата и публикуването на данни от СЗСИ беше подновено;
- след посещения в Дания през 2013 г. и Финландия през 2015 г. и последващите действия от тяхна страна бяха анализирани някои въпроси във връзка с осъществяването на съответните извадки и бяха предложени решения, които са в процес на изпълнение.

Гръцката СЗСИ е част от план за действие и протокол за сътрудничество между различните национални органи, участващи в изготвянето на селскостопанска статистика, който има за цел да интегрира селскостопанската статистика и административните данни в единна система за административни и статистически данни за първичния сектор. Този план за действие е включен в преразглеждането от 2014 г. на меморандума за разбирателство за Гърция, който съдържа списък на действията и целевите показатели, договорени между службите на Комисията, за да се решат предизвикващите загриженост въпроси, по отношение на които гръцките органи поеха ангажимент да постигнат поставените цели.

76

Вж. отговора на Комисията по точка 70.

81

Целите на системата за директни плащания като цяло са установени в съображение 24 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета. Целите на директните плащания за компонента „екологизиране“, за районите с природни ограничения, младите земеделски стопани, доброволното обвързано с производството подпомагане и малките стопанства са изложени съответно в съображения 37, 46, 47, 49 и 54 от Регламент (ЕС) № 1307/2013.

Вж. също отговора на Комисията по точка 82.

82

Комисията счита, че за оценката на това дали свързаните с доходите цели на ОСП са постигнати, винаги ще е необходима квалифицирана преценка, основана на широк спектър от информация. Това се дължи отчасти на разнообразието на селскостопанския сектор на ЕС. Отчасти това е така, защото е възможно да се осъществяват промени — в селскостопанския сектор или извън него — които са положителни (или отрицателни) за дългосрочните перспективи за доходите на земеделските стопанства, но не са ясно съобщени чрез няколко прости показателя. Всички тълкувания на целите, определени в Договора, и всички подходи за оценяването на тяхното постигане трябва да бъдат достатъчно обширни, за да отчитат подобаващо тази комплексност.

Трудността на оценяването зависи и от факта, че директните плащания допринасят за постигането на няколко цели едновременно, както и от разнообразието от възможности, с които разполагат държавите членки при прилагането на директните плащания. Въпреки това предимствата на тази ситуация са повече от недостатъците. Преследването както на икономически, така и на екологични цели чрез директните плащания е в някои аспекти ефикасен подход към политиката и подчертава, че „устойчивостта“ има повече от едно измерение.

83

Показателите трябва да следват споменатите от Сметната палата критерии RACER *само когато това е възможно*. Ако е необходимо и при липсата на пряк показател, за представянето на дадено явление биха могли да се използват косвени показатели⁵.

84

Данните за доходите от селскостопанска дейност (факторен доход и предприемачески доход) са достъпни и се публикуват онлайн от Комисията. Промените в стойностите на показателите трябва да бъдат тълкувани и поставени в контекст, за да може да се направи причинно-следствената връзка с мерките на политиката. Това е ролята на оценителя в оценяването на политиката, тъй като нито един показател не дава информация за това какво е причинило промяна в стойността му.

85

Дори и да няма фиксирана цел, показателите позволяват да се наблюдава дали доходите се увеличават или не. Само на етапа на оценяване, като се вземат предвид контекстът, въздействащите фактори и т.н., е възможно да се оцени нетният ефект на мерките и дали те са допринесли за някакво развитие. Това никога не може да се констатира от даден показател.

⁵ Вж.: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, стр. 250-251

Каре 4 — Първо тире

Комисията, съвместно с държавите членки, разработи набор от показатели, които в комбинация следва да предоставят необходимата информация на оценителите.

Показателят е предназначен да дава информация за зависимостта на земеделските стопани от директните плащания, а не за доходите им като такива.

Вж. също отговора на Комисията по точка 38.

Каре 4 — Второ тире

Показателят за променливостта на доходите на земеделските стопанства, който се основава на данните от СЗСИ, не дава информация за ефективността на директните плащания, тъй като при изчисляването му директните плащания не се вземат предвид. Показателят измерва нестабилността на доходите на земеделските стопанства в отсъствието на директни плащания (или всяка друга връзка с публичния сектор, напр. данъци).

Каре 4 — Трето тире

Показателят за добавената стойност за първичните производители не е предназначен да предоставя информация относно доходите, а за конкурентната позиция на земеделските стопани в рамките на хранителната верига.

86

Съответните данни са налични (напр. като показатели за продукцията).

87

Взети поотделно, показателите не предоставят информация за ефикасността или за алтернативните сценарии. Това е ролята съответно на оценяването и оценката на въздействието.

Закljučения и препоръки

88

В одита често се прави връзка между наличните показатели за доходите и анализа на ефективността на директните плащания. При все това доходите не са единствената цел на ОСП, а директните плащания не са единственият инструмент на ОСП, оказващ влияние върху доходите, нито пък тяхното въздействие се ограничава само до доходите, тъй като те подпомагат съвместното предоставяне на частни и обществени блага. В член 110, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 ясно се изисква да се оценява комбинираното въздействие на всички инструменти на ОСП във връзка с общите цели на ОСП. По-конкретно, директните плащания под формата на плащания на площ допринасят не само за подпомагане на доходите на земеделските стопани, но и за постигането на други цели, свързани със земеползването, като опазването на почвата, увеличаването на биологичното разнообразие и смекчаването на последиците от изменението на климата. Заедно с други инструменти на ОСП, като например мерките за агроекология и климат в областта на развитието на селските райони, директните плащания допринасят съвместно за тези цели.

89

Въпреки че в действителност директните плащания съставляват над 2/3 от бюджета на ОСП, 30 % от тази сума ще бъдат свързани с прилагането от европейските земеделски стопани на устойчиви селскостопански практики, които са благотворни за качеството на почвите, биоразнообразието и околната среда като цяло.

90

Комисията също използва вече съществуващи източници на информация и се стреми да избягва ненужната административна тежест. Добавената стойност на информацията трябва да бъде оценена спрямо тежестта и ресурсите за генерирането на тази информация.

91

Отделните показатели и инструменти имат своите силни и слаби страни, но цялостната система осигурява най-добрия възможен баланс между нуждите от информация и свързаните с тях разходи и административна тежест.

Освен това посочените ограничения на статистическите данни в действителност изобразяват основните характеристики на източниците на данни.

92 — Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) на ОСП

ОРМО представя изчерпателен набор от показатели за оценка на въздействието, резултатите и крайните продукти на ОСП като цяло. За всеки показател са ясно определени съответните източници на информация.

В Договора увеличаването на селскостопанската производителност е свързано с осигуряването на приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност. В този смисъл е целесъобразно вниманието да се съсредоточи върху доходите от селскостопанска дейност, тъй като тези доходи са от първостепенно значение за ОСП. Ето защо е от първостепенно значение да има представителни данни за доходите от селскостопанска дейност (а не за разполагаемия доход на земеделските домакинства). Тези данни могат да бъдат съпоставени със средните работни заплати в други сектори на икономиката, за да се оправдае подкрепата от ЕС за доходите на земеделските стопанства.

Препоръка 1 — Разработване на рамки за събиране и сравняване на съответна информация за доходите на земеделските стопани

Комисията приема тази част от препоръката отчасти и ще обмисли начини за нейното прилагане.

Комисията счита, че съществуващата рамка за предоставяне на информация относно доходите от селскостопанска дейност би могла да бъдат усъвършенствана, но също и че административната тежест за разработването на рамка за предоставяне на информация за разполагаемия доход на земеделските домакинства може да надхвърли потенциалните ползи. Установяването на правното основание, необходимо за събирането на тези данни, е деликатен въпрос.

Разполагаемият доход на земеделските домакинства е много по-широко понятие от доходите на земеделските стопанства. ОСП подпомага доходите на земеделските стопани, като подкрепя техните селскостопански дейности. Следователно е важно да се анализира развитието на доходите от селскостопанска дейност, за да се прецени дали целите са постигнати.

Комисията приема тази част от препоръката.

93

Посочените ограничения на статистическите данни в действителност изобразяват основните характеристики на източниците на данни.

94

Комисията взема предвид констатацията и полето за евентуално по-нататъшно развитие в ИССС.

Препоръка 2 — Доразвиване на ИССС

Комисията приема тази препоръка.

Комисията възнамерява:

- да разработи ИССС с цел да предостави по-подробна информация за факторите, които оказват влияние върху селскостопанските доходи;
- да изготви проучване за това дали ИССС могат да бъдат доразвити, за да предоставят разумна оценка на икономическата стойност на обществените блага, произвеждани от земеделските стопани;
- да обсъди с държавите членки възможността за оформяне на оперативни механизми, които да обхванат регионалните ИССС;
- да провери дали информацията от ИССС се използва по подходящ начин в показателите за доходите.

95

СЗСИ беше създадена, за да събира счетоводната информация, необходима по-специално за:

- а) годишно определяне на доходите на земеделските стопанства, попадащи в полето на изследване; и
- б) бизнес анализ на земеделските стопанства.

Тя обхваща над 90 % от директните плащания. Повечето бенефициери, които не са обхванати, са земеделски стопани на непълно работно време или такива, произвеждащи за собствена консумация, които се намират под съответните референтни прагове на проучването и получават само малка част от общия бюджет. Малко вероятно е тези бенефициери да водят сметки на стопанството, които биха могли да се използва в СЗСИ.

Комисията е на мнение, че съществуващите показатели за доходите от селскостопанска дейност отразяват, доколкото е възможно, настоящото положение в селското стопанство и предоставят задоволителни и последователни данни за възможно най-голям дял от бенефициерите на мерките на ОСП.

Информация за други свързани със земеделското стопанство доходи (други доходоносни дейности, пряко свързани със стопанството) се включва частично в СЗСИ от 2010 г. насам. Този аспект е подчертан в още по-голяма степен в новия набор от данни, които се събират от бюджетната 2014 година нататък.

Препоръка 3 — Разработване на СЗСИ или на други статистически инструменти

Комисията приема тази препоръка.

Комисията е на мнение, че съществуващите показатели за доходите от селскостопанска дейност отразяват, доколкото е възможно, настоящото положение в селското стопанство и предоставят задоволителни и последователни данни за възможно най-голям дял от бенефициерите на мерките на ОСП.

Данните от СЗСИ вече обхващат почти всички субсидии от ЕС. Що се отнася до обхвата на малките земеделски стопанства/бенефициери, тъй като тези земеделски стопанства не разполагат с данни с достатъчно добро качество, което да гарантира, че участието им в СЗСИ се основава на счетоводна отчетност и счетоводни практики, Комисията ще разчита на по-доброто използване на административните източници на информацията.

96

Комисията поднови искането за описи на източниците на данни на ИССС, за да получи актуална информация относно методологията на ИССС и източниците на данни, използвани от държавите членки.

Препоръка 4 — Подобряване на качеството на ИССС

Комисията приема тази препоръка.

Комисията възнамерява да въведе редовно отчитане по отношение на ИССС и оценка на съответствието, за да получи разумна увереност, че държавите членки разполагат с рамка за осигуряване на качество.

97

Обемът на извадката не трябва да зависи единствено от общия брой на земеделските стопанства, а трябва да гарантира, че са обхванати селскостопанските дейности в съответствие с многообразието на селскостопанския сектор от гледна точка на видовете и размерите на земеделските стопанства във всеки регион. Следователно, определен дял земеделски стопанства могат да бъдат считани за представителни или не, в зависимост от това колко подобни земеделски стопанства има в едно и също гнездо.

Що се отнася до недостатъчното финансиране в някои държави, посетени от Сметната палата, като например Румъния, потенциалното финансиране от ЕС се очаква да е достатъчно, за да се подобри СЗСИ.

98

Комисията е запозната с проблемите, свързани с ефективността на СЗСИ в отделните държави членки, и предприема мерки за справяне с установените слабости. Изпълнява се годишен план за посещенията на място, заедно с планове за действие и последващи заседания за оценка на направения по договорените точки напредък. Този подход доведе до значителни подобрения в няколко държави членки.

Препоръка 5 — Подобряване на качеството на СЗСИ

Комисията приема тази препоръка и вече я изпълнява части от нея.

Комисията е запозната с проблемите, свързани с ефективността на СЗСИ в отделните държави членки, и вече е предприела мерки за отстраняване на съществуващите слабости. Изпълнява се годишен план за посещенията на място, заедно с планове за действие и последващи заседания за оценка на постигнатия по договорените точки напредък. През последните години този подход доведе до значителни подобрения в няколко държави членки. Освен това някои от слабостите, констатирани в предишния одит на Сметната палата, вече са анализирани и отстранени.

99

Целите на системата за директни плащания като цяло са установени в съображение 24 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета. Целите на директните плащания за компонента „екологизиране“, за районите с природни ограничения, младите земеделски стопани доброволното обвързано с производството подпомагане и малките стопанства са изложени съответно в съображения 37, 46, 47, 49 и 54 от Регламент (ЕС) № 1307/2013. Комисията счита, че за оценката на това дали свързаните с доходите цели на ОСП са постигнати, винаги ще е необходима квалифицирана преценка, основана на широк спектър от информация. Всички тълкувания на целите, определени в Договора, и всички подходи за оценяването на тяхното постигане трябва да бъдат достатъчно обширни, за да отчитат подбавящо тази комплексност.

Сложността на оценяването зависи от разнообразието от възможности, с които разполагат държавите членки при прилагането на директните плащания. Въпреки това предимствата на тази ситуация са повече от недостатъците, тъй като различните налични възможности по отношение на прилагането на директните плащания помагат на държавите членки да отчетат по-ефективно конкретното състояние на своите селскостопански сектори.

100

Комисията счита, че показателите, определени в контекста на рамката за мониторинг и оценка в настоящия ѝ вид, представляват най-добрия баланс между необходимостта от информация за оценяване на резултатите от ОСП и свързаните с това разходи и административна тежест.

Всеки показател неизбежно има някои ограничения. По тази причина Комисията използва набор от показатели и данни. Показателите като такива не могат да дадат информация за това дали целите са ефективно постигнати, тъй като за това е необходим задълбочен анализ. Само на етапа на оценяване, като се вземат предвид контекстът, въздействащите фактори и т.н., е възможно да се оцени нетният ефект на мерките и дали те са допринесли за някакво развитие. Това никога не може да се констатира от даден показател.

Препоръка 6 — Подобряване на измерването на резултатите от мерките на ОСП, чрез които се подпомагат доходите на земеделските стопани

Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще продължи да насърчава добрите практики оценителите да използват допълнителна информация, допълваща — за всеки отделен случай — данните, събрани посредством рамката за мониторинг и оценка, за да преценяват постигнатите резултати, но все пак разширяването на обхвата на рамката с допълнителни данни ще създаде неоправдана административна тежест.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Доходите и жизненият стандарт на земеделските стопани са области, на които е обърнато особено внимание в Общата селскостопанска политика на ЕС. Почти една трета от бюджета на ЕС все още е пряко или непряко заделена за подпомагане на доходите на земеделските стопани.

Сметната палата провери системата на Комисията за измерване на доходите на земеделските стопани и изпълнението на мерките на ЕС за подпомагане на техните доходи.

Сметната палата стигна до заключение, че системата не е достатъчно добре планирана и че статистическите данни, използвани за анализ на доходите на земеделските стопани, имат съществени ограничения от гледна точка на тяхното количество и качество.

Сметната палата препоръчва на Комисията да разработи рамка за предоставяне на информация относно доходите на земеделските стопани и да засили настоящите мерки за осигуряване на качеството на данните за доходите. Комисията следва също така да определи за следващия програмен период подходящи оперативни цели и базови равнища за сравняване на постигнатите резултати от мерките на ЕС, предназначени за подпомагане на доходите на земеделските стопани.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации