

Specialioji ataskaita

Išskirtinė parama ES pieno gamintojams 2014–2016 m.

Galimybės padidinti efektyvumą ateityje



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–IX
Įvadas	01–24
Audito apimtis ir metodas	25–31
Pastabos	32–79
Komisija greitai sureagavo į Rusijos draudimą, tačiau užtruko ilgiau, kad pašalintų susidariusį rinkos disbalansą	32–43
Komisija parengė bendrą rinkos sutrikdymo poveikio vertinimą, paramos skyrimą palikdama nacionalinėms institucijoms	44–62
Valstybės narės pirmenybę teikė paprastumui ir plačiam paramos paskirstymui	63–71
Komisija rėmėsi įgyta patirtimi, tačiau nebaigė vertinti priemonių	72–79
Išvados ir rekomendacijos	80–89
Priedas. Deleguotieji reglamentai dėl išskirtinių paramos priemonių pieno sektoriuje	
Akronimai ir santrumpos	
Terminų žodynėlis	
Komisijos atsakymai	
Audito grupė	
Tvarkaraštis	

Santrauka

I Pieno sektorius pagal vertę yra vienas svarbiausių ES žemės ūkio sektorių. 2014 m. pradžioje pasiekusi aukščiausią tašką, vidutinė ES pieno gamintojų gaunama kaina pradėjo mažėti. 2016 m. viduryje kainos vėl pradėjo kilti.

II Bendra žemės ūkio politika apima keletą priemonių, skirtų rinkos sutrikdymo problemai spręsti. Tiesioginės išmokos atlieka stabilizuojamąjį vaidmenį, nes jos yra nuolatinis ūkininkų pajamų šaltinis. Apsaugos sistemos tikslas – palaikyti kainas laikinai iš rinkos pašalinant pieno produktų perteklių. Komisija taip pat gali patvirtinti išskirtines priemones, skirtas kovai su rinkos sutrikdymo grėsmėmis; ji tai padarė 2014–2016 m.

III Tikrinome, ar Europos Komisija ir atitinkamos valstybių narių valdžios institucijos tinkamai valdė savo atsaką į 2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymą. Nustatėme, kad Komisija ir valstybės narės apskritai ėmėsi plataus masto priemonių, kad padėtų ūkininkams rinkos sutrikdymo metu, tačiau jų atliktos analizės iš esmės nepakako, kad būtų galima priimti sprendimą dėl reikalingos paramos dydžio ir ją tikslingai nukreipti.

IV 2019 m. pateikėme ataskaitą dėl išskirtinių priemonių taikymo ūkininkų pajamoms vaisių ir daržovių sektoriuose stabilizuoti. Šioje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama ES pieno gamintojams. Nors ten neaptariamas COVID-19 pandemijos poveikis, joje nagrinėjama, kaip Komisija reagavo į ankstesnę krizę ir kaip gali iš jos pasimokyti.

V Komisija greitai sureagavo į Rusijos draudimą. Iki 2014 m. pabaigos ji teikė finansinę paramą išskirtinėms priemonėms Baltijos šalyse ir Suomijoje, kurios labiausiai nukentėjo nuo šio draudimo. Tačiau susidariusio rinkos disbalanso problemai spręsti prireikė daugiau laiko, o 2016 m. rugsėjo mėn. priimtose priemonėse, kuriomis remtos savanoriškos gamybos mažinimo programos, buvo susijusios su tam tikru savaimingumo efektu.

VI Komisija pasiūlė išskirtines priemones, skirtas ūkininkų likvidumo problemoms spręsti, tačiau nebuvo tinkamai įvertinusi poreikių ir nustačiusi tikslų. Atsižvelgiant į lankstumą, kurį valstybės narės turi pagal pasidalijamojo valdymo principą, jos pirmenybę teikė išskirtinėms priemonėms, kurias buvo paprasta įgyvendinti, ir nusprendė plačiai paskirstyti lėšas. Pastangos tikslingai nukreipti pagalbą buvo ribotos.

VII Nors ES yra numačiusi žemės ūkio sektoriaus krizių rezervą, rinkos sutrikdymo laikotarpiu Komisija juo nepasinaudojo. Nuo tada Komisija pasiūlė pakeitimus, kuriais siekiama sustiprinti krizių rezervo vaidmenį ateityje. Nuo 2018 m. kaimo plėtros programomis galima remti įvairesnes rizikos valdymo priemones, skirtas ūkininkams, kenčiantiems nuo pajamų sumažėjimo, įskaitant sektoriaus pajamų stabilizavimo priemones. 2020 m. gruodžio mėn. nustatėme dvi kaimo plėtros programas, pagal kurias teikiama parama pajamų stabilizavimo priemonėms; nė viena iš jų nebuvo vykdoma.

VIII Po rinkos sutrikdymo atliktuose vertinimuose padarytos tam tikros bendros išvados dėl išskirtinių ES lygmens priemonių, o Komisija nuo tada ėmėsi veiksmų, kad pagerintų savo krizių valdymo procedūras. Tačiau ji nepakankamai įvertino valstybių narių taikomų priemonių poveikį.

IX Komisijai pateikiame keletą rekomendacijų, kad ji:

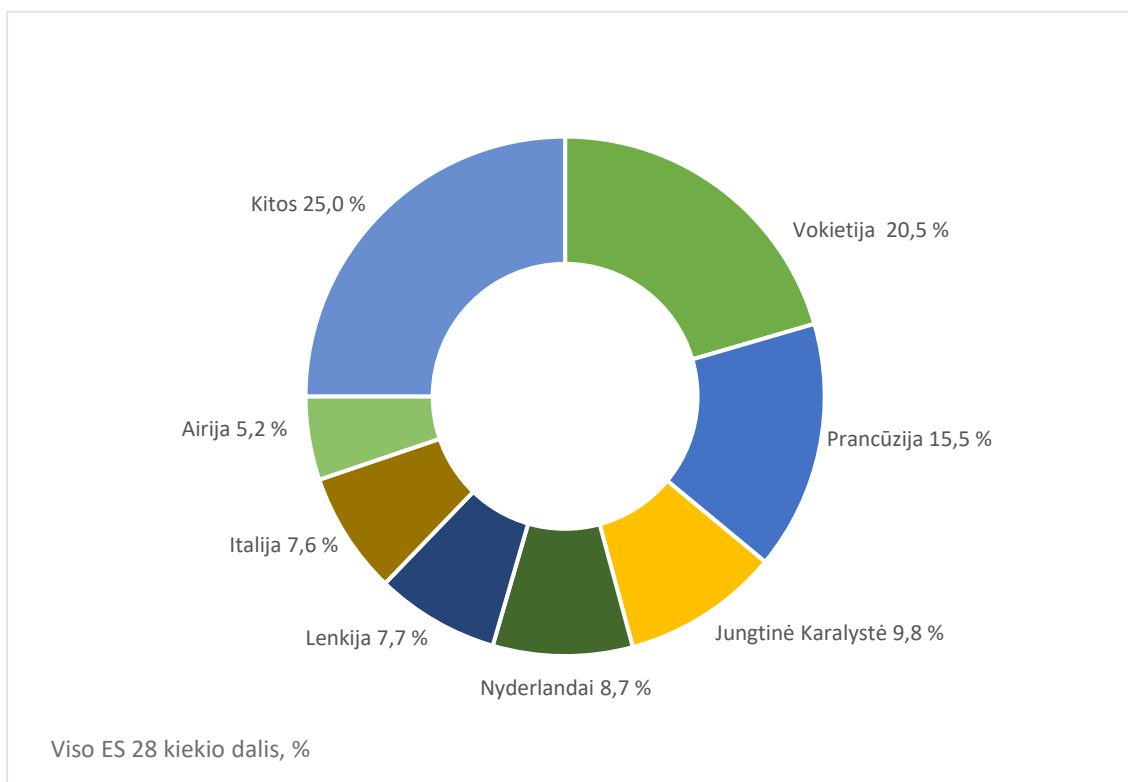
- 1) geriau reaguotų į rinkos disbalansus;
- 2) geriau sudarytų biudžetą ir tikslingiau panaudotų lėšas;
- 3) pasirengtų būsimiems rinkos sutrikdymams.

Ivadas

ES pieno sektorius

01 Karvių pieno sektorius pagal vertę yra vienas iš dviejų didžiausių ES žemės ūkio sektorių (59,3 milijardo eurų 2019 m.), kuriame pagaminama apie 14 % žemės ūkio produkcijos¹. 2019 m. pagrindinės pieną gaminančios šalys (Vokietija, Prancūzija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Lenkija, Italija ir Airija) pagamino apie tris ketvirtadalius ES pagaminamo pieno kiekio (žr. **1 diagramą**). 1984–2015 m. ES veikė pieno kvotų sistema, kuria siekta nustatyti bendros ES pieno gamybos viršutinę ribą. Nuo 2009 m. bendros valstybių narių kvotos palaipsniui didėjo iki sistemos panaikinimo 2015 m. balandžio 1 d.

1 diagrama. Pieninėse surinktas karvių pienas 2019 m.

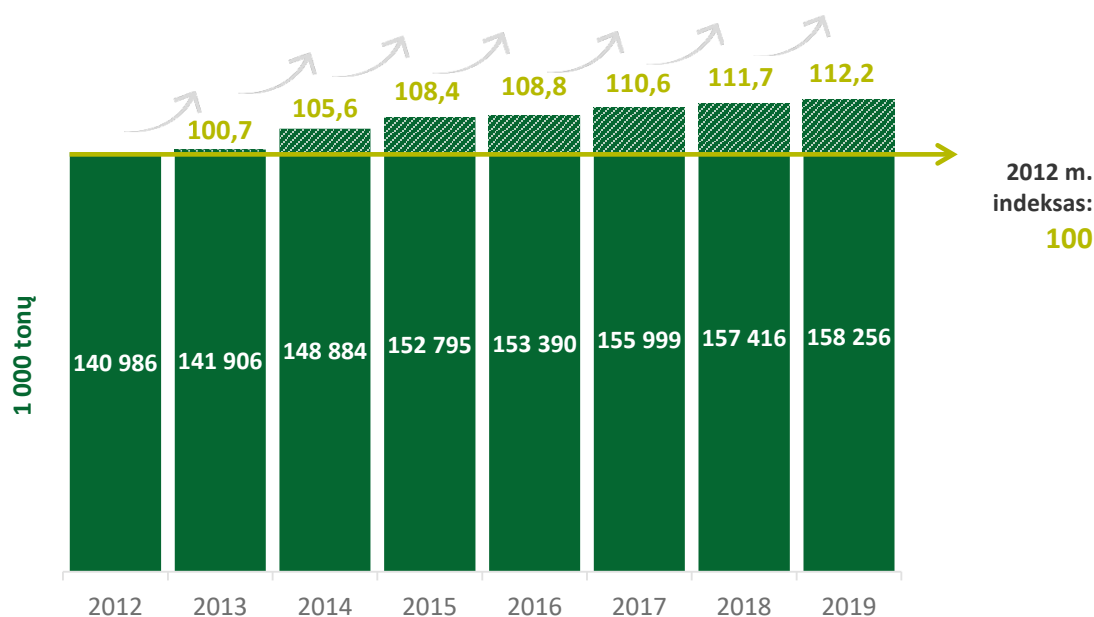


Šaltinis: Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD, „Trumpalaikės perspektyvos. 2020 m. ruduo“, pristatyto karvių pieno kiekis (tūkstančiais tonų). Audito Rūmų skaičiavimai.

¹ Eurostato duomenų analizės priemonė. Žemės ūkio ekonominės sąskaitos (vertės bazinėmis kainomis), atnaujinta 2020 m. kovo 9 d.

02 2019 m. ES iš viso pagaminta apie 168 milijonai tonų² pieno, iš kurių pieno gamintojai apie 95 %³ pristatė į pienines. Pieno gamintojų į pienines pristatomo pieno kiekis 2014 ir 2015 m. sparčiai didėjo, o vėliau augo lėčiau (žr. **2 diagramą**).

2 diagrama. Į pienines pristatyto pieno kiekis



Šaltinis: Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD. „Trumpalaikės perspektyvos. 2020 m. ruduo“. Audito Rūmų skaičiavimai.

03 2013–2015 m. į pienines pristatomo pieno kiekis padidėjo visose valstybėse narėse, išskyrus dvi. Iš visų didžiausių pieną gaminančių šalių Airijoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijoje ir Nyderlanduose šis augimas buvo didesnis už ES vidurkį. 2016 m. pristatomo pieno kiekis didėjo (nevienodu tempu) penkiolikoje valstybių narių, o likusiose trylikoje, įskaitant Jungtinę Karalystę ir Prancūziją, sumažėjo (žr. **1 lentelę**).

² Europos Komisija, „ES žemės ūkio perspektyvos: 2019–2030 m. rinkoms ir pajamoms“, 2019 m. gruodžio mėn., p. 82, priedo lentelė 9.23 „ES pieno rinkos pusiausvyra“.

³ Eurostato duomenų tyrimas. Karvių pieno surinkimas ir gauti produktai (mėnesiniai duomenys), atnaujinta 2020 m. kovo 31 d.

1 lentelė. Pristatomo pieno kiekio raida 2013–2016 m.

Valstybė narė	2015 m., palyginti su 2013 m. (pokytis %)	2016 m., palyginti su 2015 m. (pokytis %)
Čekija	25,6 %	–0,1 %
Airija	18,0 %	4,1 %
Liuksemburgas	15,9 %	8,9 %
Belgija	14,8 %	–2,7 %
Vengrija	12,6 %	0,7 %
Jungtinė Karalystė	11,0 %	–4,3 %
Kipras	9,9 %	16,1 %
Latvija	9,8 %	0,8 %
Lenkija	9,6 %	2,4 %
Nyderlandai	9,2 %	7,4 %
Portugalija	8,9 %	–4,4 %
ES 28	7,7 %	0,4 %
Ispanija	7,6 %	1,1 %
Lietuva	7,4 %	–1,5 %
Slovėnija	7,1 %	3,8 %
Prancūzija	5,9 %	–2,7 %
Austrija	5,8 %	–0,2 %
Vokietija	5,2 %	0,3 %
Danija	5,0 %	1,6 %
Suomija	4,7 %	–0,2 %
Slovakija	4,6 %	–4,8 %
Italija	4,3 %	3,2 %
Rumunija	4,2 %	3,6 %
Švedija	2,2 %	–2,4 %
Estija	2,1 %	–0,8 %
Kroatija	1,9 %	–4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Graikija	–0,7 %	–0,2 %
Bulgarija	–4,4 %	7,3 %

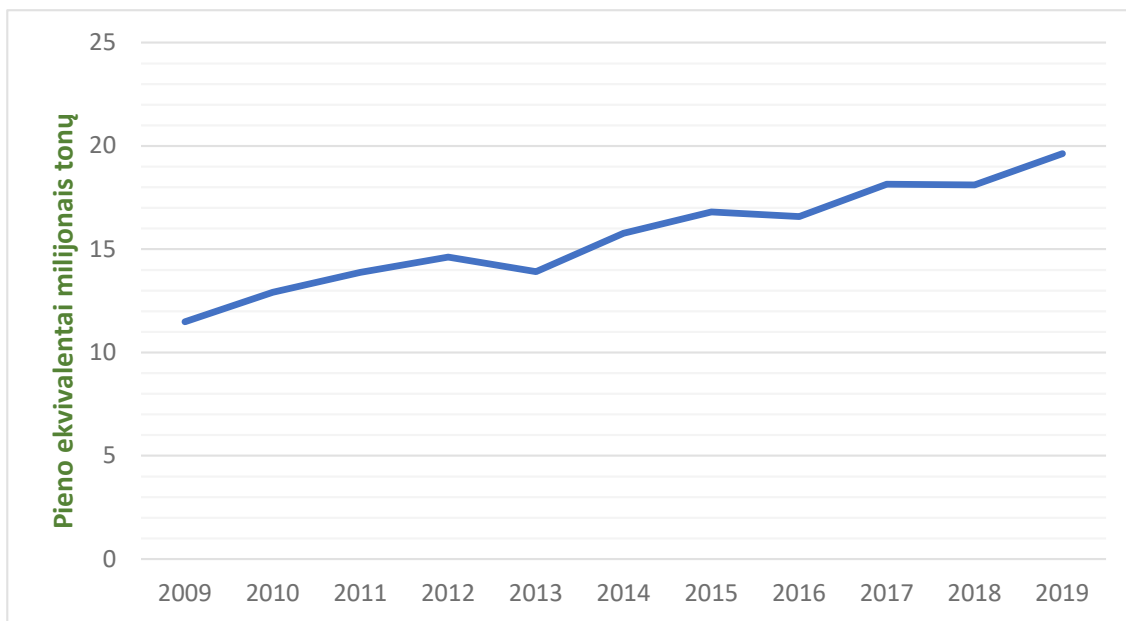
Šaltinis: Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD. „Trumpalaikės perspektyvos. 2020 m. ruduo“. Audito Rūmų skaičiavimai.

04 Per dešimtmetį nuo 2009 iki 2019 m. pieno produktų (t. y. pieno ir iš pieno gautų produktų, tokių kaip sviestas, sūris ir pieno milteliai) suvartojimas ES vidutiniškai didėjo 0,8 % per metus, o ES eksportas augo vidutiniškai 5,5 % per metus (žr. **3 diagramą**), reaguojant į sparčiai augančią pasaulinę paklausą. Po šio augimo iki 2019 m. ES eksportavo apie 15 % savo produkcijos⁴. 2016–2019 m. trys didžiausios eksportuotojos pasaulyje buvo ES (27 %), Naujoji Zelandija (25 %) ir Jungtinės Amerikos Valstijos

⁴ Komisijos skaičiavimai, pagrįsti turimais Eurostato duomenimis ir įverčiais. Susiję balansai skelbiami Komisijos [trumpalaikėse perspektyvose](#).

(14 %), o tarptautinė prekyba pieno produktais sudarė apie 9 % pasaulinės produkcijos⁵.

3 diagrama. Pieno produktų eksportas 2009–2019 m.



Šaltinis: Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD, „ES žemės ūkio perspektyvos 2019–2030 m.“ ir „Trumpalaikės perspektyvos. 2020 m. ruduo“. Audito Rūmų skaičiavimai. Pieno ekvivalentai apskaičiuoti taikant Komisijos koeficientus: 6,57 – sviestui, 3,58 – sūriui, 7,57 – nugriebto pieno milteliams, 7,56 – nenugriebto pieno milteliams, 7,48 – išrūgoms ir 0,85 – šviežiems pieno produktams.

2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymas

05 Dėl gerų oro sąlygų 2014 m. ir aukštų pieno kainų ankstesniais metais žymiai padidėjo ES pieno gamyba. 2013–2015 m. į pienines pristatomo pieno kiekis padidėjo maždaug 8 %, arba apie 11 milijonų tonų (žr. **2 diagramą**), o tai yra didelis pokytis, palyginti su vidaus suvartojimo tendencija ir eksporto apimtimi (žr. **04** dalį ir **3 diagramą**). Apie ES pieno kvotų panaikinimą paskelbta 2015 m., ir, kaip ankstesniais metais, kai kurie gamintojai sumokėjo baudą už jų viršijimą.

06 2014 m. gegužės mėn. ES pieno produktų eksporto paklausa išliko didelė⁶. 2014 m. rugpjūčio mėn. Rusijos Federacija, reaguodama į ES sankcijas dėl Ukrainos, uždraudė importuoti ES pieno produktus, o Kinijos importo augimas sulėtėjo. 2013 m.

⁵ Apskaičiuota remiantis FAO ataskaitoje *Food Outlook* pateiktais pieno ekvivalentų kiekiais, 2020 m. lapkričio mėn., priedo 19 lentelė.

⁶ Žr. Europos pieno rinkos stebėjimo centro Ekonomikos tarybos posėdžio ataskaitą, 2014 m. gegužės 27 d.

Rusija buvo didžiausia ES pieno produktų, ypač sūrio, eksporto rinka, pagal vertę sudariusi apie 14 % viso eksporto⁷ ir suvartojusi 1,6 % visos ES pieno produkcijos⁸. 2013 m. Kinija pagal vertę sudarė 7 % ES pieno produktų eksporto, daugiausia pirkdama nugriebto pieno miltelius ir išrūgų miltelius.

07 Remiantis Komisijos ataskaita⁹, „po istoriškai aukštų pieno ir pieno produktų kainų laikotarpio pieno sektoriuje 2013 m. pabaigoje ir 2014 m. pradžioje sekė pasaulio mastu pasireiškęs nesubalansuotos pasiūlos ir paklausos rinkoje etapas. Jis truko visus 2015 m. ir pirmąjį 2016 m. pusmetį.“

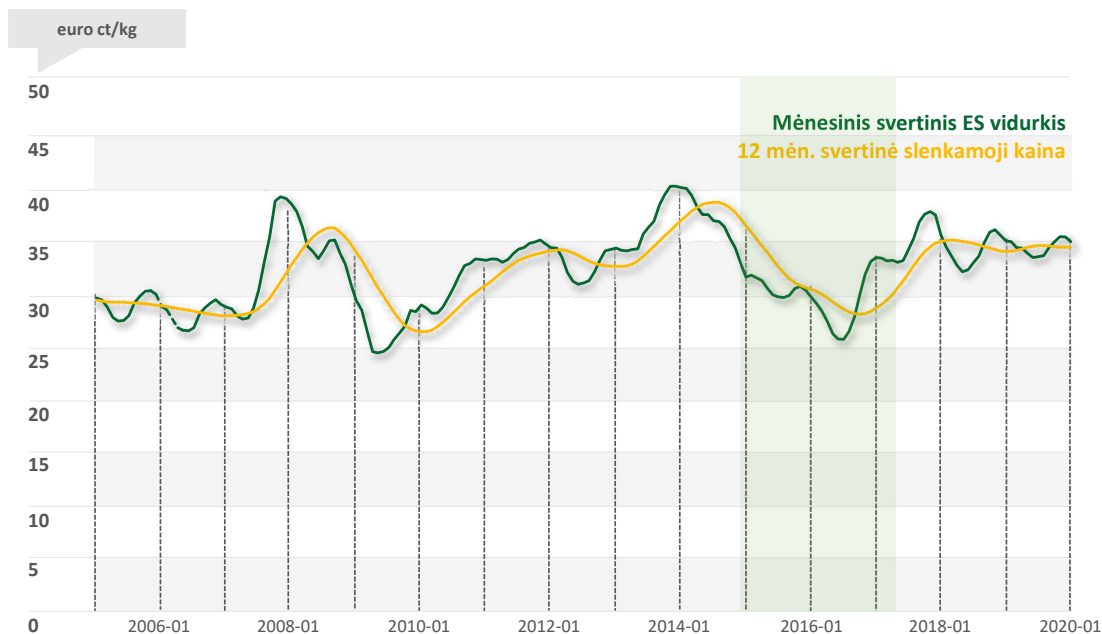
08 Pieno kainos per metus ir skirtingais metais paprastai svyruoja. Kainos kyla žiemą (kai pieno pagaminama mažiausiai) ir mažėja pavasarį, kai gamyba padidėja. Todėl dvylikos mėnesių slenkamasis pieno kainų vidurkis yra geresnis rodiklis svyravimams palyginti nei mėnesio kainos (žr. **4 diagramą**). Nuo 2004 m. ES plėtros pradžios metinis slenkamasis vidutinės pieno, pristatyto į pienines ES, kainos vidurkis iš esmės buvo 28–35 euro centai/kg. Nuo 2013 m. vidurio iki 2016 m. vidutinė mėnesio kaina iš pradžių šį intervalą viršijo, o vėliau trumpam sumažėjo iki maždaug 26 centų.

⁷ Apskaičiuota remiantis Komisijos duomenų bazėje „Access2Markets“ esančiais ES prekybos duomenimis, Suderintos sistemos kodai 0401–0406.

⁸ Remiantis Komisijos užsakymu parengtu tyrimu: „Wageningen Economic Research“ ir „Ecorys“ vertinimas Komisijai, „Krizių prevencijos ir valdymo kriterijų bei strategijų žemės ūkio sektoriuje gerinimas“ (*Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector*) (05.087 713) galutinė ataskaita, 2019 m. rugpjūčio mėn., p. 37.

⁹ Komisijos ataskaita „Pieno ir pieno produktų sektoriaus rinkos padėties raida ir pieno sektoriaus teisės aktų rinkinio nuostatų taikymas“, COM(2016) 0724 *final*.

4 diagrama. ES žalio pieno kainos 2005–2020 m.



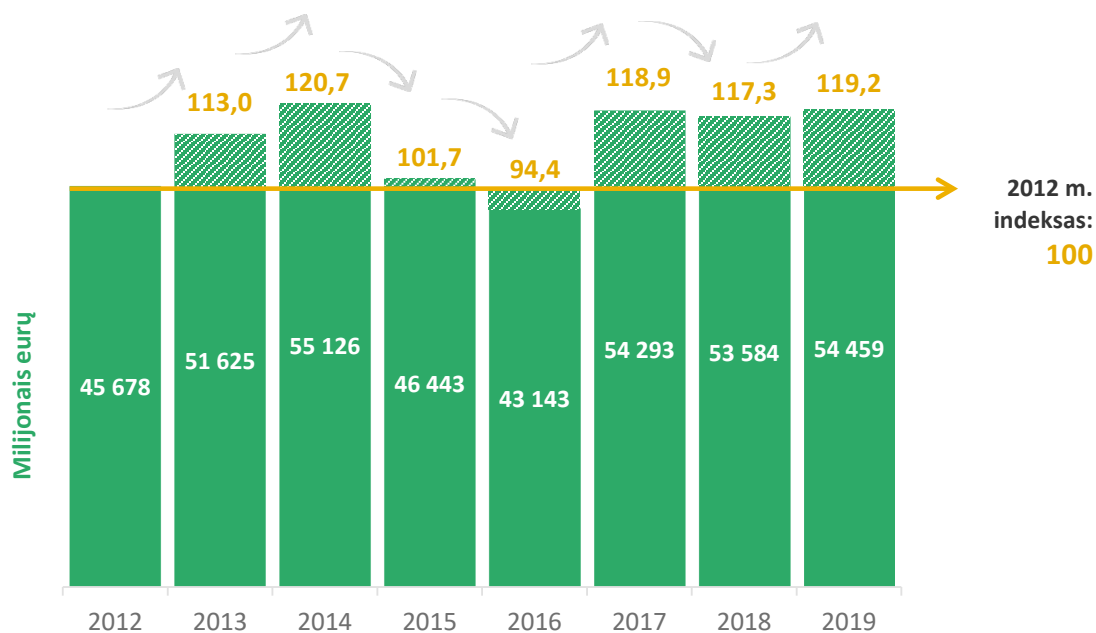
Šaltinis: valstybių narių pranešimai pagal Reglamento (ES) 2017/1185 12 straipsnio a punktą – II priedo 4 dalies a punktas – sumos apskaičiuotos pagal pieninėms pristatytus kiekius. Šiame audite nagrinėta išskirtinė parama buvo teikiama žalia spalva pažymėtu laikotarpiu, žr. priedą.

09 Kainos ir svyravimai valstybėse narėse labai skyrėsi. 2016 m. birželio mėn. didžiausias kainų skirtumas buvo tarp Lietuvos (16,9 ct/kg) ir Kipro (55,0 ct/kg) – 38,1 ct/kg. Septyniose valstybėse narėse kaina nesiekė 22,5 ct/kg, o keturiose valstybėse narėse viršijo 36,5 ct/kg¹⁰.

10 2012–2014 m. metinė pieno gamybos apyvarta didėjo, o 2014–2016 m. mažėjo (žr. 5 diagramą). 2013 ir 2014 m. vidutinė apyvarta buvo 53,4 milijardo eurų, o 2015 ir 2016 m. – 44,8 milijardo eurų, t. y. šiek tiek mažesnė nei 2012 m. apyvarta.

¹⁰ Daugiau informacijos pateikiama Komisijos žemės ūkio maisto produktų duomenų portale.

5 diagrama. Pristatyto pieno kiekio vertė



Šaltinis: Eurostato GD mėnesinio pristatyto karvių pieno kiekio duomenys (apro_mk_colm), Pieno rinkos stebėjimo centras (dėl ES istorinių žalio pieno kainų), Audito Rūmų skaičiavimai.

11 Ūkių apskaitos duomenų tinklas (ŪADT) yra pagrindinė Komisijos statistikos priemonė komercinių žemės ūkių pajamoms ir verslo veiklai stebėti. Jis apima kelis pajamų rodiklius¹¹, pavyzdžiui, ūkio grynąją pridėtinę vertę (ŪGPV) vienam metiniam darbo vienetui (MDV) ir ūkio grynąsias pajamas. Vertinant pienininkystės sektoriuje besispecializuojančius ES ūkininkus, pasakytina, kad 2015–2016 m. abu rodikliai sumažėjo, palyginti su 2012–2013 m.; pirmasis sumažėjo maždaug 7 %, o antrasis – maždaug 16 %.

12 Dinamika valstybėse narėse labai skyrėsi. Pavyzdžiui, lyginant 2015–2016 m. ir 2012–2013 m., ŪGPV/MDV rodiklis sumažėjo 14 iš 25 valstybių narių, apie kurias turima duomenų, bet padidėjo likusiose 11 valstybių narių. Visas intervalas buvo nuo 35 % sumažėjimo Nyderlanduose iki 110 % padidėjimo Slovakijoje.

¹¹ Daugiau informacijos apie Komisijos atliktą ūkių pajamų vertinimą pateikiama mūsų Specialiojoje ataskaitoje Nr. 01/2016 „Ūkininkų pajamų rėmimas: ar veiklos rezultatams vertinti skirta Komisijos sistema yra gerai parengta ir pagrįsta patikimais duomenimis?“.

Mechanizmai kainų svyravimo problemai spręsti

13 Kainų svyravimai daro poveikį gamintojų pajamoms. Bendroje žemės ūkio politikoje (BŽŪP) numatyti mechanizmai, kuriais ši rizika mažinama: tai tiesioginės išmokos, apsaugos sistema ir išskirtinės priemonės.

Tiesioginėmis išmokomis stabilizuojamos ūkių pajamos

14 Pienininkystėje užsiimantys ūkininkai turi du pagrindinius pajamų šaltinius: įplaukas pardavus pieną ir tiesiogines išmokas iš ES biudžeto. Dauguma tiesioginių išmokų iš ES biudžeto yra grindžiamos hektarų, kuriuose ūkininkaujama, skaičiumi, neatsižvelgiant į gamybą. Pagaminto pieno kiekio arba pieninių mokamos kainos svyravimai neturi įtakos ūkininkams mokamos tiesioginės pagalbos dydžiui.

15 19-oje valstybių narių pienininkystės sektoriaus ūkininkai gali gauti ne tik tiesiogines išmokas už hektarą, bet ir atskirą tiesioginę išmoką, susijusią su gamyba, vadinamą savanoriška susietąja parama (SSP, žr. [1 langelis](#)). Be to, jie gali pasinaudoti tokiomis kaimo plėtros priemonėmis, kaip parama ūkininkams vietovėse, kuriose esama gamtinių kliūčių gamybai, ir subsidijomis įvairių rūšių investicijoms.

1 langelis

Savanoriška susietoji parama pieno sektoriuje

Valstybės narės gali teikti SSP keliems sektoriams ir gamybos sritims, išvardytiems Reglamento (ES) Nr. 1307/2013 52 straipsnio 2 dalyje, kai taikant konkrečius ūkininkavimo būdus arba ypatingos ekonominės, socialinės ar aplinkosauginės svarbos sektoriuose patiriama sunkumų. Komisijos teigimu, 2015 m.:

- SSP buvo naudinga beveik pusei ES pieninių bandų;
- pieno sektorius buvo antras pagal dydį SSP gavėjas (19,5 % visų SSP asignavimų, arba 794 milijonai eurų 19 valstybių narių).

16 Kaip jau anksčiau pastebėjome¹², tiesioginėmis išmokomis sumažinamas kainų ir gamybos svyravimo poveikis. Kartu su kitomis BŽŪP subsidijomis, visų pirma kaimo

¹² Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 23/2019 „Ūkininkų pajamų stabilizavimas. Priimtas visapusiškas priemonių rinkinys, tačiau reikia išspręsti menko priemonių naudojimo ir kompensacijos permokų klausimus“.

plėtros išmokomis vietovėms, kuriose esama gamtinių ar kitokių specifinių kliūčių, jos suteikia didelę apsaugą nuo pajamų svyravimų.

Pieno sektoriaus apsaugos sistema

17 Reglamente (ES) Nr. 1308/2013 (Bendro žemės ūkio rinkų organizavimo (BRO) reglamente) numatytos papildomos žemės ūkio rinkų stabilizavimo ir rinkos sutrikdymo problemos sprendimo priemonės.

18 Pieno produktams gali būti taikomos rinkos intervencijos priemonės, paprastai vadinamos apsaugos sistema. Šiomis priemonėmis siekiama spręsti rinkos disbalanso problemą ir palaikyti kainas laikinai iš rinkos pašalinant pieno produktų perteklių, ypač tais mėnesiais, kai gamyba yra didžiausia. Pieno sudėtyje yra vandens, laktozės, riebalų ir baltymų. Atskyrus riebalus nuo baltymų, gaunamas sviestas ir nugriebtas pienas. Apsaugos sistema veikia kaip viešoji intervencija rinkoje superkant sviestą ir nugriebto pieno miltelius (NPM), taip pat kaip viešoji pagalba privačiajam sviesto, NPM ir tam tikrų rūšių sūrio sandėliavimui¹³.

19 Pagal BRO reglamentą, taikant viešąją intervenciją superkamą kiekį ir kainas nustato Taryba¹⁴. 2013 m. Taryba nusprendė¹⁵, kad valstybės narės nuo kiekvienų metų kovo 1 d. iki rugsėjo 30 d. galėtų nupirkti iki 109 000 tonų NPM už nustatytą 169,80 euro/100 kg kainą. Ši kaina yra vienoda visoje ES, todėl viešoji intervencija tampa patrauklesnė regionuose, kuriuose pieno kainos yra mažiausios.

20 2014–2016 m., remdamasi BRO reglamento 219 straipsniu, Komisija pratęsė viešosios intervencijos laikotarpį iki visų metų. Be to, Taryba 2016 m. viršutinę NPM kiekio, kurį galima nusipirkti nustatyta kaina, ribą padidino iki 350 000 tonų. Šie kiekiai atitiko baltymų kiekį, gaunamą iš maždaug 3,8 milijono tonų pieno, t. y. 2,5 % ES pieno gamybos. 2015 m. Komisija įvedė papildomų priemonių, kad paskatintų ūkio subjektus sandėliuoti didesnę NPM kiekį, už ilgesnį nei vienų metų laikotarpį nustatydamą didesnes paramos privačiajam sandėliavimui normas.

21 Kadangi nuo 2009 m. sviesto rinkos kaina buvo didesnė už supirkimo kainą, nustatytą dėl intervencijos pagal apsaugos sistemą, 2014–2016 m. viešoji intervencija

¹³ BRO reglamento 17 straipsnis.

¹⁴ BRO reglamento 14 ir 15 straipsniai.

¹⁵ 2013 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1370/2013, kuriuo nustatomos su bendru žemės ūkio produktų rinkų organizavimu susijusios tam tikros pagalbos ir gražinamųjų išmokų nustatymo priemonės, 2 ir 3 straipsniai.

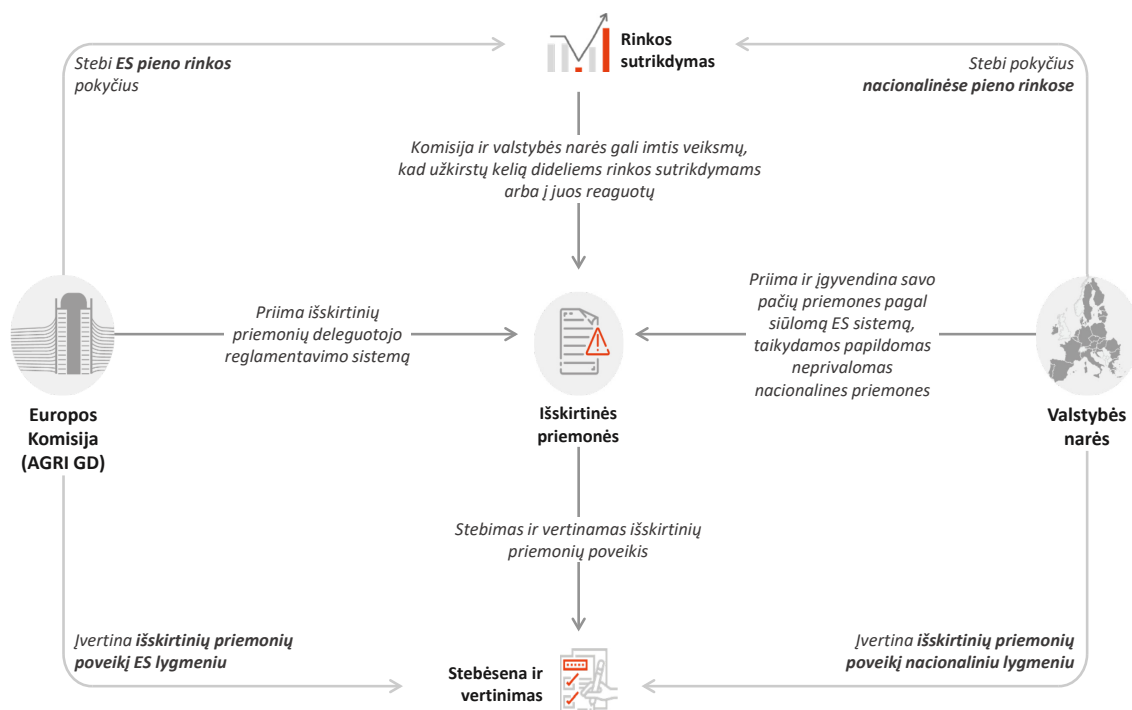
taikyta nebuvo. 2015 m. antrąjį pusmetį (pirmą kartą nuo 2009 m.) NPM rinkos kaina nukrito žemiau supirkimo kainos ir 2016 m. iš 14 valstybių narių rinkos buvo pašalinta 336 000 tonų NPM.

22 Nuo 2018 m. gegužės mėn. iki 2019 m. vasario mėn., kai pieno kaina vėl padidėjo, Komisija pardavė daugiau kaip 90 % viešųjų NPM atsargų. 2015–2019 m. bendros grynosios NPM viešosios intervencijos išlaidos, tenkančios ES biudžetui, sudarė 136,9 milijono eurų. Per tą patį laikotarpį ES taip pat išleido 39,3 milijono eurų paramai privačiajam sviesto, NPM ir sūrio sandėliavimui.

Išskirtinės priemonės

23 Pagal BRO reglamento 219 straipsnį Komisijai leidžiama priimti išskirtines kovas su rinkos sutrikdymo grėsmėmis priemones. Komisija tai gali padaryti deleguotaisiais aktais, kuriuos ji priima pasikonsultavusi su kiekvienos valstybės narės atstovų ekspertų grupėmis. **6 diagramoje** pavaizduoti įvairūs Komisijos ir valstybių narių vaidmenys ir atsakomybė taikant išskirtines priemones.

6 diagrama. Išskirtinės priemonės: Europos Komisijos ir valstybių narių vaidmenys



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis taikytiniais ES reglamentais.

24 **7 diagramoje** pateikta supaprastinta išskirtinių priemonių, kurių Komisija ėmėsi 2014–2016 m., chronologija. Visų pirma, vadovaudamasi BRO reglamento 228 straipsniu, Komisija priėmė penkis deleguotuosius reglamentus (žr. **priedą**), kuriais

teikiama parama pienininkystė užsiimantiems ūkininkams ir kitiems gyvulininkystės sektoriams.

7 diagrama. Išskirtinės priemonės 2014–2016 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

Audito apimtis ir metodas

25 Šiuo auditu buvo siekiama nustatyti, ar Europos Komisija ir atitinkamos valstybių narių institucijos tinkamai valdė atsaką į 2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymą. Kalbant konkrečiau, tikrinome, kaip Komisija reagavo į rinkos sutrikdymą, įvertino išskirtinių priemonių poreikį ir nustatė, kam jos turi būti taikomos, ir kaip valstybės narės jas įgyvendino. Taip pat nagrinėjome, ar Komisija ir valstybės narės įvertino išskirtinės paramos rezultatus ir padarė reikiamas išvadas, kad pasirengtų būsimiems pieno rinkos sutrikdymams.

26 2019 m. pateikėme ataskaitą dėl išskirtinių priemonių taikymo ūkininkų pajamoms vaisių ir daržovių sektoriuose stabilizuoti¹⁶. Šioje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama ES pieno gamintojams. Auditas apėmė išskirtines paramos priemones, kurios nustatytos *priede* išvardytais deleguotaisiais reglamentais. Taip pat nagrinėjome apsaugos sistemos priemones tiek, kiek jos papildė išskirtines priemones.

27 Po COVID-19 protrūkio 2020 m. balandžio 30 d. Komisija priėmė reglamentus dėl gamintojų organizacijų vykdomo pieno gamybos planavimo ir paramos privačiam NPM, sviesto ir tam tikrų sūrių sandėliavimui. Nors Komisijos vykdomas COVID-19 pandemijos poveikio pieno rinkoms valdymas nebuvo mūsų audito darbo dalis, šioje ataskaitoje nagrinėjama, kaip Komisija reagavo į ankstesnę krizę ir kaip gali pasimokyti iš to, kaip su ja susitvarkė.

28 Audito darbą atlikome 2019 m. liepos mėn. – 2020 m. gruodžio mėn., remdamiesi audito kriterijais, kuriuos nustatėme remdamiesi ES politikos dokumentais, teisės aktais, teisėkūros diskusijomis, tyrimais ir kita paskelbta medžiaga.

29 Surengėme pokalbius su Komisijos pareigūnais ir peržiūrėjome Komisijos dokumentus, kad išanalizuotume, kaip institucija įvertino išskirtinių priemonių poreikį, kaip parengė šias priemones, stebėjo jų įgyvendinimą ir įvertino jų poveikį. Atsižvelgėme į Komisijos Vidaus audito tarnybos darbą. Ji anksčiau tikrino Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinio direktorato (AGRI GD) vykdomus krizių valdymo procesus.

¹⁶ Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 23/2019 „Ūkininkų pajamų stabilizavimas. Priimtas visapusiškas priemonių rinkinys, tačiau reikia išspręsti menko priemonių naudojimo ir kompensacijos permokų klausimus“.

30 Taip pat lankėmės atitinkamose Airijos, Prancūzijos, Italijos ir Suomijos institucijose. Jose:

- analizuodami dokumentus ir duomenis, surinkome audito įrodymus;
- surengėme pokalbius su institucijų, atsakingų už išskirtinių priemonių rengimą ir įgyvendinimą, atstovais;
- peržiūrėjome dokumentus, pagrindžiančius 120 atsitiktine tvarka atrinktų išmokų, ir aplankėme 12 ūkininkų.

Be šių vizitų, taip pat peržiūrėjome, kaip išskirtinės priemonės taikytos Vokietijoje, taip pat pasinaudojome dviejų Vokietijos institucijų¹⁷ atliktu darbu, susijusiu su išskirtinių priemonių įgyvendinimu. Šias penkias valstybes nares atrinkome atsižvelgdami į jų gautas išskirtinės paramos sumas, įgyvendintų priemonių pobūdį ir konkrečius jų pieno sektorių ypatumus, pavyzdžiui, priklausomybę nuo Rusijos rinkos arba bendro pristatyto pieno kiekio svyravimus.

31 Galiausiai išsiuntėme klausimą:

- atitinkamoms 16 valstybių narių¹⁸ nacionalinėms institucijoms, kurios visos kartu gavo daugiau kaip 80 % ES finansavimo išskirtinėms pieno gamintojams skirtoms priemonėms. Atsakymus 100 % pateikė visos institucijos;
- 56 iš pagrindinių pieno sektoriuje veikiančių profesinių organizacijų. Atsakymus pateikė 44,6 % organizacijų.

Rengdami išvadas, išanalizavome ir naudojome atsakymus kartu su kitais mūsų įrodymų šaltiniais.

¹⁷ *Bundesrechnungshof* ir *Tiuneno institutas*.

¹⁸ Belgijos, Čekijos, Danijos, Vokietijos, Estijos, Airijos, Ispanijos, Prancūzijos, Italijos, Latvijos, Lietuvos, Vengrijos, Nyderlandų, Lenkijos, Rumunijos ir Suomijos.

Pastabos

Komisija greitai sureagavo į Rusijos draudimą, tačiau užtruko ilgiau, kad pašalintų susidariusį rinkos disbalansą

32 Anksčiau nurodėme¹⁹, kad „rinkos sutrikdymo sąvoka yra gana bendro pobūdžio ir ES teisės aktuose nėra toliau plėtojama“ ir kad padėtis „suteikia didelę veiksmų laisvę dėl to, kada turi būti svarstoma naudoti išskirtines priemones“. Atlikdami šį auditą vertinome, ar Komisija laiku nustatė rinkos disbalansą ir pasiūlė tinkamas išskirtines priemones.

Komisija greitai sureagavo į Rusijos draudimą

33 Pieno rinkos stebėjimo centras (angl. *Milk Market Observatory*, MMO), 2014 m. balandžio mėn. įkurta įstaiga, kurią sudaro Komisijos darbuotojai ir rinkos ekspertai iš sektorių organizacijų, yra atsakingas už duomenų apie pieno rinką analizę ir sklaidą. 2014 m. rugsėjo 24 d. ataskaitoje MMO Ekonomikos taryba nurodė, kad „[a]tsižvelgiant į buvusį aukštą kainų lygį, joms daromas spaudimas dėl rinkos sunkumų absorbuoti padidėjusią gamybos apimtį pagrindiniuose pasaulio pieno gamybos regionuose, o Rusijos nustatytas importo draudimas tai dar labiau pablogino. Ši mažėjimo tendencija galėtų tęstis, jei gamyba nesulėtės.“ Taryba apie pieno rinkos disbalansą taip pat įspėjo keturiuose 2016 m. pirmojo pusmečio ataskaitose. Pavyzdžiui, 2016 m. vasario 23 d. ji pažymėjo: „nors sąnaudų ir pasaulinės paklausos pokyčiai šiek tiek palengvina padėtį, pieno supirkimo kainoms ir pieno produktams toliau daromas spaudimas dėl blogėjančios ES rinkos pusiausvyros. Būtina ir toliau tobulinti pasiūlos ir paklausos derinimą.“

34 Remdamasi Pieno rinkos stebėjimo centro duomenimis, 2014 m. Komisija įvertino Rusijos draudimo²⁰ poveikį ES pieno rinkai, visų pirma, kiek tai susiję su prarastu sviesto, sūrio ir išrūgų miltelių eksportu. Prieš krizę maždaug ketvirtadalis Suomijoje ir daugiau kaip 15 % trijose Baltijos šalyse pagamintų pieno produktų buvo eksportuota į Rusiją. 2013 m. šios keturios valstybės narės ES pristatė 3,6 % viso jai tiekiamo pieno, tačiau sudarė maždaug trečdalį ES eksporto į Rusiją. 2014 m. Komisija, atsižvelgdama į atitinkamą pieno gamybos apimtį ir pieno kainų sumažėjimo mastą, paskelbė pirmąjį

¹⁹ Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 23/2019 63 dalis.

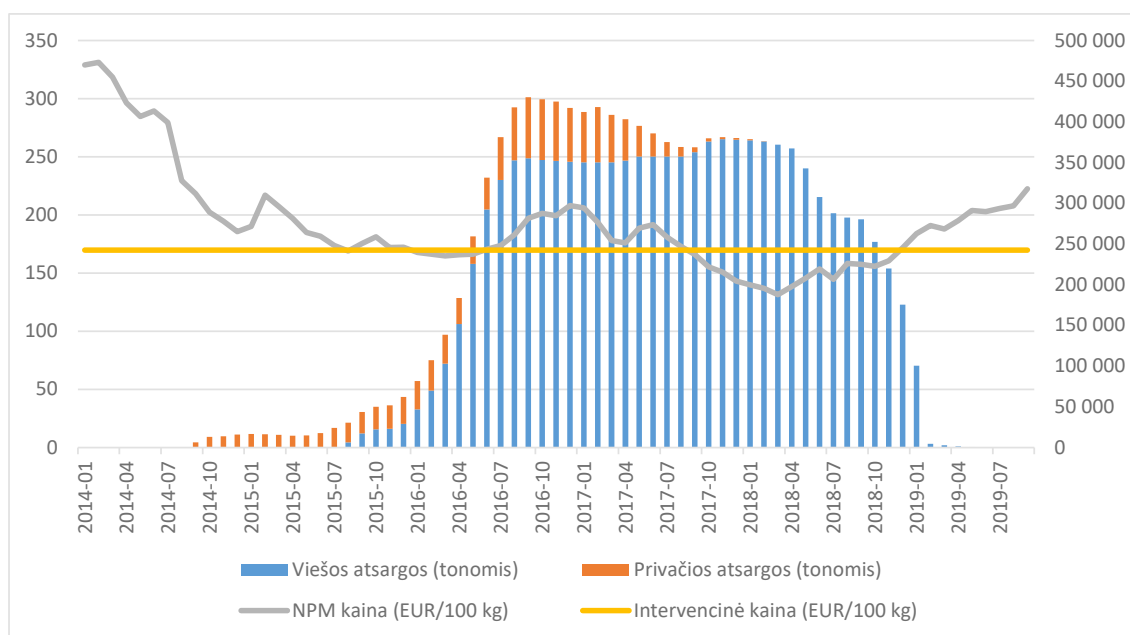
²⁰ Daugiau informacijos apie Rusijos importo draudimą pateikiama [Komisijos interneto svetainėje](#).

išskirtinės finansinės paramos paketą pienininkystės sektoriaus ūkininkams Baltijos šalyse ir Suomijoje.

Viešosios nugriebto pieno miltelių atsargos atsigavimo laikotarpiu perpildė rinką

35 Nuo 2014 m. rugsėjo mėn., netrukus po Rusijos nustatyto importo draudimo, Komisija teikė paramą NPM sandėliuojantiems privatiems ūkio subjektams. Ši priemonė neturėjo aiškaus poveikio NPM kainoms, kurios toliau mažėjo iki 2016 m. vidurio. Viešoji intervencija buvo taikoma nuo 2015 m. liepos mėn. iki 2016 m. rugsėjo mėn., kai rinkos kaina pasiekė intervencinę kainą. NPM kainos išliko mažos iki tol, kol 2019 m. pradžioje buvo parduotos beveik visos intervencinės atsargos (žr. **8 diagramą**). 2019 m. balandžio mėn. Komisijos atliktame priemonės vertinime padaryta išvada, kad dėl didelio kiekio, supirkto taikant viešąją intervenciją, pavyko sušvelninti kainų mažėjimą, tačiau tai turėjo įtakos NPM rinkos pusiausvyrai ir lėmė užtrukusį NPM kainų atsigavimą.

8 diagrama. NPM viešųjų ir privačių atsargų bei kainų raida



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos pieno rinkos stebėjimo centro duomenimis.

Priemonės, kuriomis remiamas savanoriškas gamybos mažinimas, įsigaliojo tuo metu, kai gamyba buvo pradėjusi mažėti

36 2015 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė Reglamentą (ES) 2015/1853, kuriuo numatoma išskirtinė parama ES gyvulininkystės sektoriui. Reglamente parama nebuvo susieta su sąlyga, kad pieno gamybos apimtis bus mažinama ar įšaldoma. 2016 m.

balandžio mėn. Komisija priėmė taisykles²¹, pagal kurias gamintojų organizacijoms ir kooperatyvams leista sudaryti savanoriškus bendrus susitarimus ir laikinai priimti bendrus sprendimus dėl pieno gamybos planavimo, tačiau jie šia galimybe nepasinaudojo. Pasak Komisijos, taip tikriausiai atsitiko dėl susieto finansavimo trūkumo ir dėl to, kad ūkininkai, neįsipareigoję mažinti gamybos, būtų gavę naudos iš bet kokio gamybos sumažinimo (vadinamasis parazitavimas).

37 2016 m. liepos mėn. Komisija paskelbė tai, kas paskui tapo Reglamentu (ES) 2016/1612, kuriuo skiriama parama savanoriškam gamybos mažinimui, ir Reglamentu (ES) 2016/1613, kuriame savanoriškas mažinimas taip pat numatytas kaip išskirtinės paramos teikimo reikalavimus atitinkanti veikla. Tuo metu iš naujausios Komisijos turimos informacijos buvo matyti, kad 2016 m. gegužės mėn. mėnesio kaina labai sumažėjo – ji tapo 4,0 % mažesnė ir nukrito iki 26,2 ct/kg (14 % žemesnė kaina nei 2015 m. gegužės mėn.), o, sprendžiant iš valstybių narių įverčių, 2016 m. birželio mėn. kainos mažėjo toliau. Iš naujausių turimų 2016 m. balandžio mėn. duomenų buvo matyti, kad pristatomo pieno apimtys augo lėčiau, o Komisija prognozavo, kad jos sumažės 2016 m. antrąjį pusmetį²². Komisija abu reglamentus priėmė 2016 m. rugsėjo mėn.

38 Reglamente (ES) 2016/1612 nustatyta, kad pagalbos dydis yra 14 eurų/100 kg pieno, o bendras biudžetas – 150 milijonų eurų, siekiant pieninėms pristatomą kiekį sumažinti maždaug 1,1 milijono tonų per trijų mėnesių mažinimo laikotarpį. Komisija neįvertino, kiek ir kaip greitai šis sumažėjimas paveiks kainas.

39 Iš **2 lentelės** matyti, kad Reglamentu (ES) 2016/1612 remtas pristatymo apimčių sumažėjimas atitiko 1,69 % pieno, pristatyto į pienines Europos Sąjungoje nagrinėjamu laikotarpiu (2015 m. spalio mėn.–2016 m. sausio mėn.), kiekio. Tai sudarė 833 551 toną, arba 75 % Komisijos numatyto kiekio. Komisija negavo duomenų apie pieno kiekį, kuris buvo pašalintas iš rinkos pasitelkiant valstybių narių programas, įgyvendintas pagal Reglamentą (ES) 2016/1613. Nustatėme, kad šios rūšies paramos priemonių išlaidos sudarė 200–250 milijonų eurų iš 390 milijonų eurų, kurie pagal abu reglamentus iš ES fondų buvo panaudoti pieno sektoriui.

²¹ Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) 2016/558 ir Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2016/559.

²² Europos pieno rinkos stebėjimo centro Ekonomikos tarybos posėdžio ataskaita, 2016 m. birželio 28 d., konkrečiai, p. 68.

2 lentelė. Pristatomo pieno kiekio mažinimas (Reglamentas (ES) 2016/1612)

Rodiklis	ES	Vokietija	Airija	Prancūzija	Italija	Suomija
Pristatytas pieno kiekis 2015 m. spalio – 2016 m. sausio (tonomis)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Pagal Reglamentą (ES) 2016/1612 remiamas pristatyto kiekio sumažinimas (tonomis)	834	232	50	153	17	11
Procentinė dalis (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

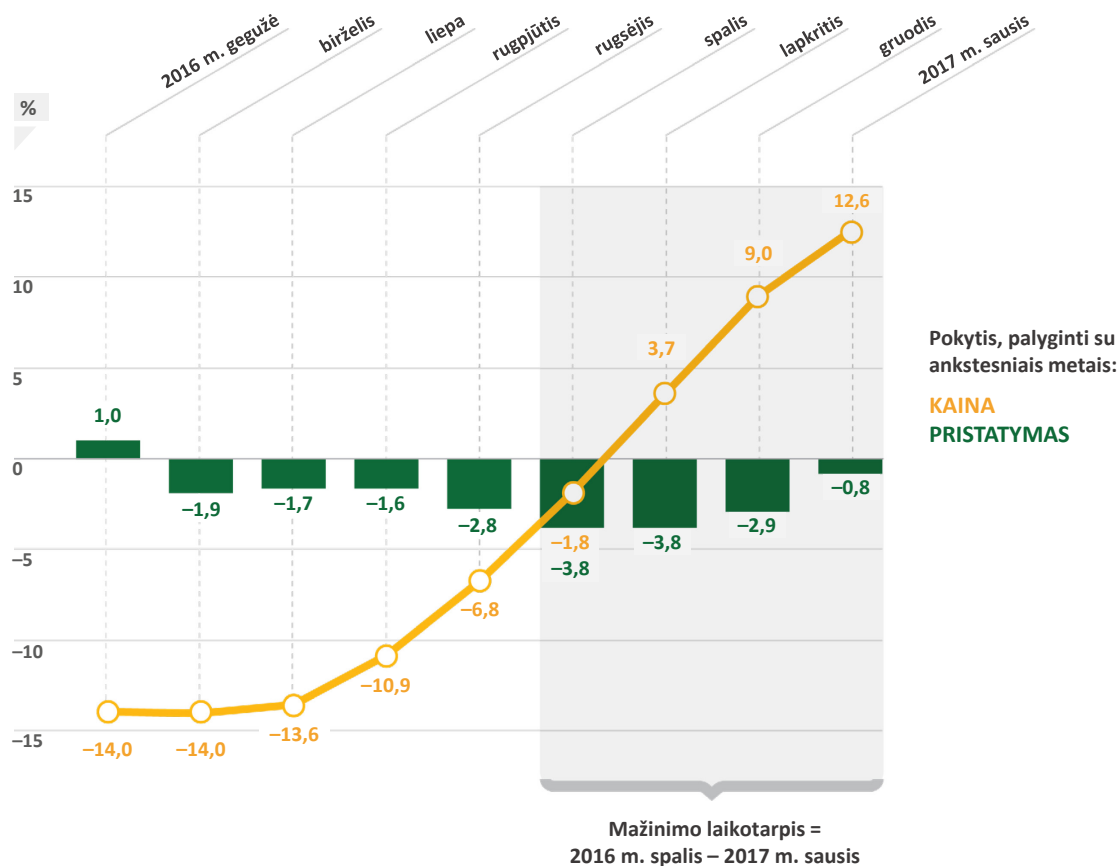
(*) Skirtumai dėl apvalinimo.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

40 Mažinimo laikotarpis pagal savanoriškos gamybos mažinimo programą (2016 m. spalio mėn. – 2017 m. sausio mėn.) prasidėjo po to, kai 2016 m. rugpjūčio mėn. pieno kaina pradėjo kilti. Iš tiesų pieno gamyba mažėjo jau nuo 2016 m. birželio mėn. reaguojant į istoriškai mažas kainas (žr. [9 diagramą](#)). 2016 m. birželio–rugsėjo mėn. pristatytas pieno kiekis sumažėjo maždaug 1 milijonu tonų, palyginti su tais pačiais praėjusių metų mėnesiais, t. y. kiekis viršijo sumažinimus, kurie buvo remiami pagal savanoriško mažinimo priemonę. Todėl labai tikėtina, kad kai kurie remti gamintojai gamybą būtų sumažinę bet kuriuo atveju. Tiuneno institutas padarė panašias išvadas nagrinėdamas išskirtinės paramos Vokietijos pieno gamintojams pagal Reglamentą (ES) 2016/1613 taikymą²³, pažymėdamas, kad jie pieno gamybą sumažino dar prieš įsigaliojant pagalbos priemonėms.

²³ Andrea Rothe ir Sascha A. Weber, „Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringernungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe“ („Pieno mažinimo priemonės ir specialios pagalbos pieno sektoriui programos įgyvendinimo Vokietijoje vertinimas“), Tiuneno darbinis dokumentas Nr. 88.

9 diagrama. Pristatyto kiekio ir kainų pokytis mažinimo laikotarpiu



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami Eurostato duomenimis (APRO_MK_COLM).

41 Prancūzijos institucijos pareiškė, kad būtų pritarusios paramai savanoriškam mažinimui anksčiau, kai tik buvo pradėtos taikyti pirmosios išskirtinės priemonės²⁴. Vokietijos institucijos savo atsakyme į mūsų apklausą pažymėjo, kad net mažėjant kainoms kai kurie pienininkystės ūkiai padidino savo gamybą, kad padengtų pastoviąsias išlaidas, o tai dar labiau padidino pasiūlos spaudimą. Apskritai, iki 2016 m. birželio mėn. pieno gamyba Vokietijoje toliau didėjo. Šiuo atžvilgiu vokiečiai vertino, kad savanoriško mažinimo priemonės būtų buvusios veiksmingesnės, jei būtų įgyvendintos anksčiau. Vokietijoje 20 % ūkininkų iš programos pasitraukė dar nepateikę mokėjimo prašymų.

²⁴ Taip pat žr. Komisijos užsakymu „EEIG Agrosynergie“ atliktą pagalbinį vertinimo tyrimą „BŽŪP priemonių poveikio bendrajam perspektyvios maisto gamybos tikslui vertinimas“ (Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective „viable food production“), 2018 m. rugpjūčio mėn., 8.5 skirsnis „Komisijos reakcijos į rinkos krizes savalaikiškumas“, p. 147.

42 2019 m. žemės ūkio rinkos krizių valdymo priemonių vidaus vertinime Komisija padarė išvadą, kad „priemonės taikymo laikas neleidžia teigti, kad ji turėjo įtakos gamybos mažinimui, nes jis jau buvo prasidėjęs, kai priemonė buvo pradėta taikyti. Tačiau pagal programą parama buvo teikiama tik ūkininkams, kurie prisidėjo prie gamybos mažinimo, padedančio kainoms atsigauti.“ Komisija nustatė, kad gamybos mažinimas buvo vienas iš daugelio veiksnių, turėjusių įtakos kainų atsigavimui 2016 m. antrąjį pusmetį (žr. [2 langelį](#)).

2 langelis

Įvairūs kainų atsigavimo veiksniai

2016 m. pabaigoje parengtame metinio vidutinės trukmės prognozių dokumente²⁵ Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD nustatė įvairius kainų atsigavimo išorės ir vidaus veiksnius:

- dėl nepalankių oro sąlygų labai sumažėjusi pieno gamyba Argentinoje, Urugvajuje ir Australijoje;
- didėjanti sūrio ir sviesto importo paklausa pasaulyje, ypač naudinga ES (didėjantis importas Kinijoje, JAV, Filipinuose, Meksikoje);
- viešoji intervencija pagal apsaugos sistemą, kuria siekta iš rinkos pašalinti maždaug trečdalį ES metinės NPM produkcijos;
- didėjantis sūrio ir sviesto suvartojimas ES viduje – tai visiškai atsvėrė skysto pieno pardavimo sumažėjimą;
- nuo 2016 m. birželio mėn. ES per mėnesį pagaminamo pieno kiekis buvo mažesnis nei ankstesniais metais ir buvo galima tikėtis papildomo sumažėjimo, ypač atsižvelgiant į 2016 m. rugsėjo mėn. patvirtintas paramos programas.

Susietąja parama mažinamos paskatos pritaikyti gamybą rinkos sutrikdymo metu

43 Savanoriška susietoji parama pieno sektoriaus ūkininkams yra (žr. [15](#) dalį) grindžiama bandos dydžiu, kaip išmoka už gyvulį. Siekdami sumažinti pieno pasiūlą, kad būtų galima prisitaikyti prie naujų rinkos sąlygų, be kita ko, taikant savanoriško gamybos mažinimo priemones, tam tikri ūkininkai turėjo sumažinti savo bandą.

²⁵ Europos Komisija, „ES žemės ūkio perspektyvos: ES žemės ūkio rinkų ir pajamų perspektyva 2016–2026 m.“ (*EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016–2026*), 2016 m. gruodžio mėn., p. 32.

2016 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė nukrypti leidžiančią nuostatą²⁶ dėl 2017 paramos paraiškų teikimo metų, pagal kurią valstybės narės gali mokėti susietąją paramą pienininkystės sektoriaus ūkininkams, atsižvelgiant į jų 2016 m. turėtos bandos dydį, net jei per tą laiką banda būtų sumažėjusi. Reglamentais (ES) 2017/2393 ir (ES) 2020/2220 Komisijai suteikti įgaliojimai priimti panašias nuostatas dėl 2018–2022 paraiškų teikimo metų²⁷. Šiomis nuostatomis buvo atsižvelgta į praktines nuo 2017 m. vykdomos politikos nenuoseklumo pasekmes, tačiau pieno rinkos sutrikdymo laikotarpiu susietąją paramą buvo sumažintos ūkininkų paskatos pritaikyti gamybą mažinant bandų dydį.

Komisija parengė bendrą rinkos sutrikdymo poveikio vertinimą, paramos skyrimą palikdama nacionalinėms institucijoms

44 2014–2016 m. laikotarpiu Komisija nustatė laikinas išskirtines priemones pieno sektoriaus ūkininkams remti. Šiomis priemonėmis buvo siekiama ūkininkams ne visiškai kompensuoti mažėjančias kainas, bet iš esmės sumažinti jų sunkumus dėl pinigų srautų. Tikrinome, ar, prieš patvirtindama išskirtines priemones, Komisija išanalizavo rinkos disbalanso poveikį pieno sektoriui ir ar jomis buvo atsižvelgta į pienininkystės sektoriaus ūkininkų finansinę padėtį ir pinigų srautus.

45 Taip pat vertinome, ar Komisija ėmėsi veiksmų, kad užtikrintų, kad pagalba būtų pakankamai tikslinga, atsižvelgdama į tai, kaip sutrikdymas paveikė pieno sektoriaus ūkininkų finansinę padėtį, taip pat į ES tikslą skatinti subalansuotą ir aplinkos atžvilgiu tvarią kaimo vietovių plėtrą. Tikrinome, ar Komisija skyrė paramą taip, kad būtų atsižvelgta į neatsakingo elgesio ir savaimingumo riziką, būdingą išskirtinėms paramos ir gamybos mažinimo programoms.

Komisija bandė spręsti ūkininkų likvidumo problemas

46 Išskirtinės priemonės yra viena iš daugelio BŽŪP priemonių. Kitos BŽŪP subsidijos, daugiausia tiesioginės išmokos gamintojams (žr. **14–16** dalis), atliko stabilizuojamąjį, kaip pajamų rezervą, vaidmenį. Tiesioginių išmokų dalis pienininkystės ūkių pajamose²⁸ didėjo 2015 ir 2016 m., kai pajamos iš parduoto pieno mažėjo (žr. **10 diagramą**). Iš penkių valstybių narių, kurioms skyrėme daugiausia dėmesio, tiesioginės išmokos ypač

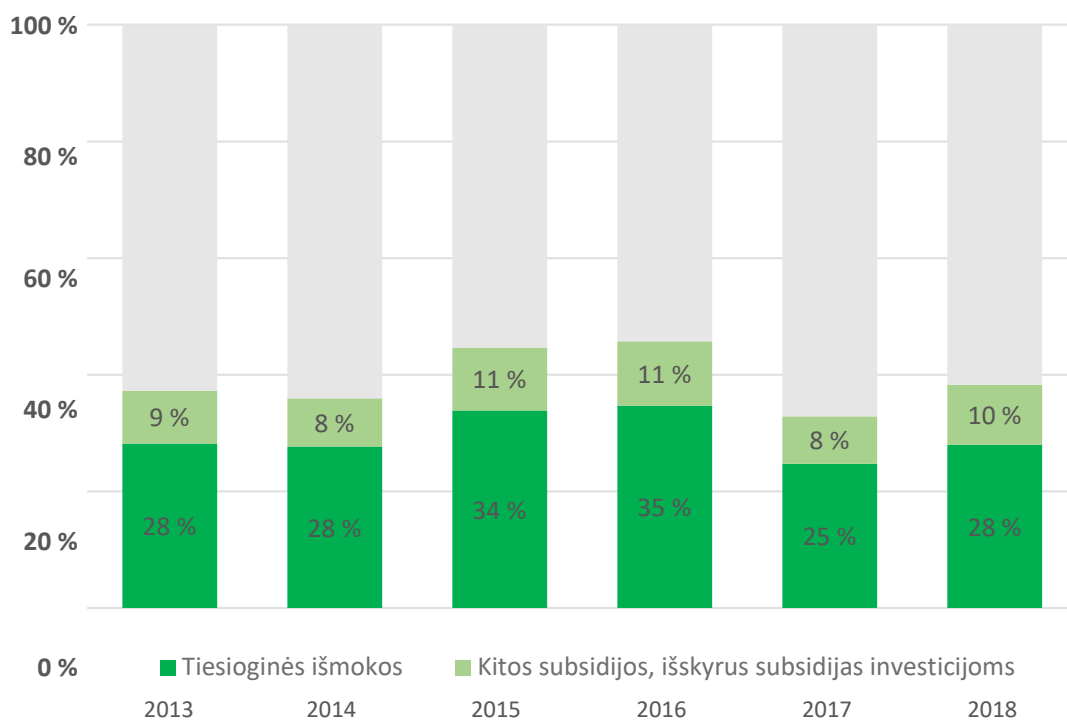
²⁶ Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2016/1616.

²⁷ Reglamento (ES) 2017/2393 3 straipsnio 11 dalies c punktas ir Reglamento (ES) 2020/2220 9 straipsnio 14 dalis.

²⁸ Čia vartojama pajamų apibrėžtis yra ūkio grynoji pridėtinė vertė (ŪGPV).

svarbų stabilizuojamąjį vaidmenį atliko Suomijoje, kur 2013–2018 m. jų dalis pienininkystės ūkių pajamose sudarė 76–96 %.

10 diagrama. BŽŪP subsidijų dalis ES pienininkystės ūkių pajamose



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami ŪADT duomenimis. Visos tiesioginės išmokos (SE606) ir kitos subsidijos, išskyrus subsidijas investicijoms, ŪGPV procentine dalimi (SE415). Kitos subsidijos, išskyrus subsidijas investicijoms, apskaičiuotos kaip visos subsidijos, išskyrus subsidijas investicijoms (SE605), atėmus visas tiesiogines išmokas (SE606).

47 Nepaisant ES subsidijų stabilizuojamojo poveikio pajamoms, dėl staigaus kainų kritimo gali kilti likvidumo problemų. 2015 m. rugsėjo mėn. Komisija leido valstybėms narėms išmokėti iki 70 % 2016 m. tiesioginių išmokų, o nuo 2015 m. spalio 16 d. (šešiomis savaitėmis anksčiau) 85 % plotu pagrįstų kaimo plėtros išmokų, su sąlyga, kad jos užbaigė mokėjimo prašymų administracines patikras. Tai prilygo didžiausiam, atitinkamai 50 % ir 75 %, avansui pagal standartines taisykles²⁹. Komisija kitais metais ir vėl leido taikyti šią nukrypti leidžiančią nuostatą.

48 2015 m. rugsėjo mėn. Komisija taip pat ėmėsi išskirtinių ES masto priemonių ūkininkams remti. Savo atsakymuose į mūsų Specialiosios ataskaitos Nr. 23/2019³⁰ pastabas dėl išskirtinių priemonių vaisių ir daržovių sektoriuose Komisija sutiko, kad prieš Komisijai siūlant pradėti taikyti arba nutraukti tokias priemones turėtų būti

²⁹ Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 75 straipsnio 1 dalis.

³⁰ Ataskaitos 3 rekomendacijos a punktą, p. 46, ir Komisijos atsakymai, p. 9.

atsižvelgta į bendrą grąžą gamintojams, įskaitant tiesioginių išmokų poveikį. Nustatydamą likvidumo paramos biudžetą dėl 2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymo, Komisija neįvertino pienininkystės ūkių patiriamų su pinigų srautais susijusių sunkumų masto. Nustatėme, kad praktiškai turimų išteklių kiekis buvo labai svarbus skirstant biudžetą.

Pradiniuose Komisijos deleguotuosiuose reglamentuose mažai dėmesio skirta tikslingam paramos skyrimui

49 Komisija skyrė apie 80 % finansavimo valstybėms narėms proporcingai kiekvienos šalies 2014–2015 m. pieno gamybos kvotai. Skirdama likusius 20 % lėšų, ji atsižvelgė į kitus veiksnius: vidutinę pieno kainą, priklausomybę nuo Rusijos rinkos, sausros poveikį pašariniams augalams ir mažų ūkių dalį.

50 Dviejuose Baltijos šalims ir Suomijai skirtuose deleguotuosiuose reglamentuose (žr. 34 dalį) ES pagalba buvo skirta „tikslingai paremti pieno gamintojus, nukentėjusius dėl Rusijos įvesto [...] draudimo“. Deleguotojo reglamento (ES) 2015/1853 konstatuojamosiose dalyse nurodyta, kad „[s]iekiant užtikrinti, kad parama pasiektų tuos ūkininkus, kurie labiausiai nukentėjo nuo rinkos veikimo sutrikimo, ir atsižvelgiant į ribotus biudžeto išteklius, atitinkamos valstybės narės turi turėti galimybę [...] lanksčiai paskirstyti nacionalinę sumą per efektyviausius kanalus“. Nė viename iš šių trijų reglamentų nenurodyta, kaip nacionalinės institucijos turi skirti finansavimą. Konstatuojamosiose dalyse teigiama, kad pagalba valstybėms narėms teikiama siekiant paremti „gyvulininkystės sektoriaus ūkinink[us], nukentėjus[ius] nuo didžiausio kainų kritimo – tiesioginių Rusijos pratęsto importo draudimo ir sausros padarytos žalos pašariniams augalams pasekmių“.

51 Deleguotajame reglamente (ES) 2016/1613 nurodyta, kad „valstybės narės turėtų pasirinkti tinkamiausias priemones, ypač atsižvelgdamos į galimybes stabilizuoti rinką ir ekonominį tvarumą“, ir išvardytos septynios veiklos rūšys, kurias pieno gamintojai turėjo vykdyti, kad galėtų gauti išskirtinę pagalbą. Be gamybos apimčių mažinimo arba įšaldymo (žr. 36 ir tolesnes dalis), į sąrašą buvo įtraukta veikla aplinkos ir klimato srityse, taip pat rizikos ir kokybės valdymas ir bendradarbiavimo projektai. Šiomis sąlygomis tikslingam paramos skyrimui skirtas didesnis dėmesys nei ankstesniuose reglamentuose.

Neaiškūs Komisijos bandymo siekti tvarumo pienininkystės srityje rezultatai

52 Pieno gamyba turi įtakos aplinkos ir klimato politikai. Pienininkystė, ypač intensyvi, turi daugialypį poveikį dirvožemiui, orui ir vandeniui, daugiausia dėl trąšų ir mėšlo naudojimo ir tvarkymo, taip pat dėl karvių žarnyne vykstančios fermentacijos.

Spartus gamybos augimas nedera su ES siekiu mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. 2014 m. pabaigoje gyvulių augintojams šešiose valstybėse narėse (Belgijoje, Danijoje, Italijoje, Airijoje, Nyderlanduose ir Jungtinėje Karalystėje) buvo taikoma nuostata, leidžianti nukrypti nuo 170 kg azoto vienam hektarui gyvulių mėšlo per metus ribos pažeidžiamose zonose, apibrėžtose Nitrato direktyvoje³¹, kuria siekiama apsaugoti vandenį nuo taršos iš žemės ūkio šaltinių. Ūkininkai, kuriems taikoma nukrypti leidžianti nuostata, privalo laikytis konkrečių prievolių, susijusių su mėšlo ir žemės tvarkymu.

53 Deleguotuoju reglamentu (ES) 2016/1613 nustatyti tam tikri tvarumo siekiai. Trys iš septynių veiklos rūšių, kurias pieno gamintojai turėjo vykdyti, kad atitiktų išskirtinės pagalbos skyrimo reikalavimus, buvo konkrečiai susijusios su aplinkos apsaugos aspektais. Ši veikla – tai smulkusis ūkininkavimas, ekstensyvių gamybos metodų ir aplinkai bei klimatui nekenkiančių gamybos metodų taikymas. Valstybės narės turėjo nustatyti sąlygą, kad pagalba priklausytų nuo vienos ar kelių iš šių septynių veiklos rūšių.

54 Komisija įvertino, kokią veiklą valstybės narės pasirinko. Ji nustatė, kad 13 valstybių narių kaip pagalbos teikimo sąlygą įtraukė smulkųjį ūkininkavimą, 12 nurodė aplinkai ir klimatui nekenkiančius gamybos metodus, o septynios nurodė konkrečius ekstensyvių gamybos metodus (žr. [3 langelį](#)). Tačiau šios neapdorotos informacijos nepakanka šių priemonių panaudojimui arba poveikiui įvertinti.

³¹ Tarybos direktyva 91/676/EEB dėl vandenų apsaugos nuo taršos nitratais iš žemės ūkio šaltinių.

3 langelis

Vienos valstybės narės, kuri siekia tvarumo, ir valstybės narės, kuri jo nesiekia, pavyzdys

Airijoje vienas iš tinkamumo kriterijų, taikomų pinigų srautų paskolų schemai (žr. **5 langelį**), buvo pagal nacionalinę kaimo plėtros programą remiamų aplinkai ir klimatui nekenkiančių gamybos metodų taikymas. Tai, be kita ko, ekologinis ūkininkavimas, įvairios agrarinės aplinkosaugos schemas ir jautienos duomenų bei genomikos programa, kuria siekiama pagerinti galvijų bandų genetiką, norint užtikrinti naudą klimatui. Pieno ir gyvulininkystės sektorius buvo pagrindinis didesnio šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio, kuris buvo išmestas Airijoje 2011–2017 m., šaltinis.

Vokietija išskirtinės pagalbos nesusiejo nė su viena iš trijų veiklos rūšių, konkrečiai susijusių su aplinkos apsaugos aspektais. Priemonių vertinime Vokietijos federaliniai audito rūmai sukritikavo tai, kad finansavimas nebuvo susietas su tvarumo tikslais, ir padarė išvadą, kad tokiu atveju „likvidumo parama yra tik gelbėjimo operacija, kuria neužtikrinamas tvarumas ir ilgalaikis poveikis“³².

Neatsakingo elgesio rizika taikant išskirtines paramos priemones

55 Anksčiau nurodėme³³, kad „kuo dažniau per krizę arba po krizės teikiama valstybės pagalba, tuo ūkininkai mažiau skatinami švelninti riziką naudojant rizikos valdymo priemones“. Dėl to kyla neatsakingo elgesio rizika: tokiu atveju ūkininkai turi paskatą didinti savo rizikos poziciją. Pavyzdžiui, jie turi daugiau paskatų didinti gamybą, nes mano, kad jei paklausa nepadidės, sumažėjus kainoms jie bus remiami iš ES biudžeto.

56 2014–2016 m. kainos mažėjo dėl daugelio veiksnių, visų pirma dėl perteklinės pasiūlos (žr. **05** ir **06** dalis). Kelerius metus iki rinkos sutrikdymo kai kurių valstybių narių ūkininkai, pasinaudodami didesnėmis kainomis, gerokai padidino pieno gamybą, o kai kurie toliau didino gamybą net ir po to, kai kainos pradėjo mažėti (žr. **03** dalį ir **1 lentelę**). Dėl to atsiradęs produkcijos perteklius turėjo įtakos rinkos kainoms. Atkreipėme dėmesį į tai, kad Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD aptarė, ar tinkama taikyti išskirtines priemones, siekiant mokėti kompensacijas ūkininkams, nusprendusiems savo pačių atsakomybe investuoti ir taip prisidėjusiems prie produkcijos pertekliaus. Jis

³² Bundesrechnungshof, *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*, 2019 m. rugsėjo 19 d.

³³ Specialioji ataskaita Nr. 23/2019, 35 dalis.

atmetė idėją padengti ūkininkų skolą mainais už mažesnę gamybos apimtį, nes manė, kad tai keltų aiškią neatsakingo elgesio riziką. Tačiau Komisija nesprendė šio klausimo savo deleguotuosiuose reglamentuose, kuriais pienininkystėje užsiimantiems ūkininkams teikiama likvidumo parama.

57 2018 m. Komisijos užsakymu atliktame tyrime taip pat nustatyta, kad egzistuojant apsaugos sistemai NPM gamintojai trumpuoju laikotarpiu galėjo būti mažiau atidūs rinkos signalams. Jame padaryta išvada, kad taip galėjo būti rinkos sutrikdymo metu, ypač Nyderlanduose, bet taip pat Lenkijoje, Ispanijoje ir Čekijoje³⁴.

Didelė gamybos mažinimo priemonių savaimingumo rizika

58 Dar viena rizika, susijusi su išskirtinėmis priemonėmis, ypač su parama savanoriškam gamybos mažinimui, yra savaimingumo rizika. Mažesnės pieno kainos mažina gamybos paskatas, todėl tikimasi, kad pienininkystės sektoriaus ūkininkai į mažesnes kainas reaguos mažindami gamybą. Šis atsakas dažnai būna dalinis arba uždelstas, kartais dėl pinigų srautų poreikių (pavyzdžiui, dėl skolos tvarkymo), poreikio padengti dideles pastoviąsias išlaidas arba dėl siekio pasipelninti. 2014–2016 m., kai kainos toliau mažėjo, kai kurie gamintojai būtų mažinę gamybą net ir be paramos.

59 Komisija greitai nustatė savaimingumo riziką, būdingą jos teikiamai išskirtinei paramai savanoriškam gamybos mažinimui. Tačiau deleguotuosiuose reglamentuose ji nepasiūlė apsaugos priemonių tokiai rizikai suvaldyti.

60 Manome, kad Reglamentu (ES) 2016/1612 sukurtas savaimingumo efektas, nes parama teikta ir tiems ūkininkams, kurie bet kuriuo atveju būtų nutraukę gamybą. Nustatėme, kad rizika buvo ypač didelė Suomijoje, kur ketvirtadalis schemos pareiškėjų sumažino savo pristatomus kiekius daugiau kaip 90 % (tai sudaro 60 % bendro sumažinimo). 2018 m. Tiuneno instituto atliktame tyrime³⁵, kuriame vertinta savanoriška pieno gamybos mažinimo Vokietijoje priemonė, taip pat padaryta išvada, kad savaimingumas yra didelė rizika, tačiau jos kiekybiškai įvertinti neįmanoma.

61 Reglamentu (ES) 2016/1612 reikalavimus atitinkantiems ūkininkams nedrausta perkelti savo bandų į kitus ūkius, kuriuose jie galėtų toliau gaminti pieną. Tokiomis

³⁴ „EEIG Agrosynergie“, *op. cit.*, 9.2 skirsnis, „Rinkos priemonių poveikis priimant sprendimus dėl gamybos trumpuoju laikotarpiu. Atsitiktinio pertekliaus susidarymas“ (*Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus*), p. 152–154.

³⁵ *Op. cit.*

aplinkybėmis pagalba neturėjo poveikio rinkai, nes bendra gamyba išliko tokia pati. Pavyzdžiui, vienas atvejis, kurį nagrinėjome Airijoje, buvo susijęs su pareiškėju, kuris sumažino pristatomo pieno kiekį perleisdamas maždaug 200 karvių, taip pat išnuomodamas savo melžimo įrenginius ir žemę kitam ūkininkui, kuris mažinimo laikotarpiu toliau tiekė šių karvių pieną.

62 Skirtingai nei Reglamente (ES) 2016/1612, kuriame schemos taisyklės iš esmės nustatė Komisija, pagal Reglamentą (ES) 2016/1613 valstybės narės galėjo laisvai nustatyti savo taisyklės dėl savanoriškų pieno gamybos mažinimo arba stabilizavimo priemonių. Nustatėme, kad nacionalinės institucijos įdiegė tam tikras apsaugos priemones, kad sumažintų savaimingumo riziką, neįtraukdamos pareiškėjų, kurie buvo benutraukiantys arba nutraukę gamybą (Vokietija, Suomija) arba perkėlę karves į kitą ūkį (Vokietija).

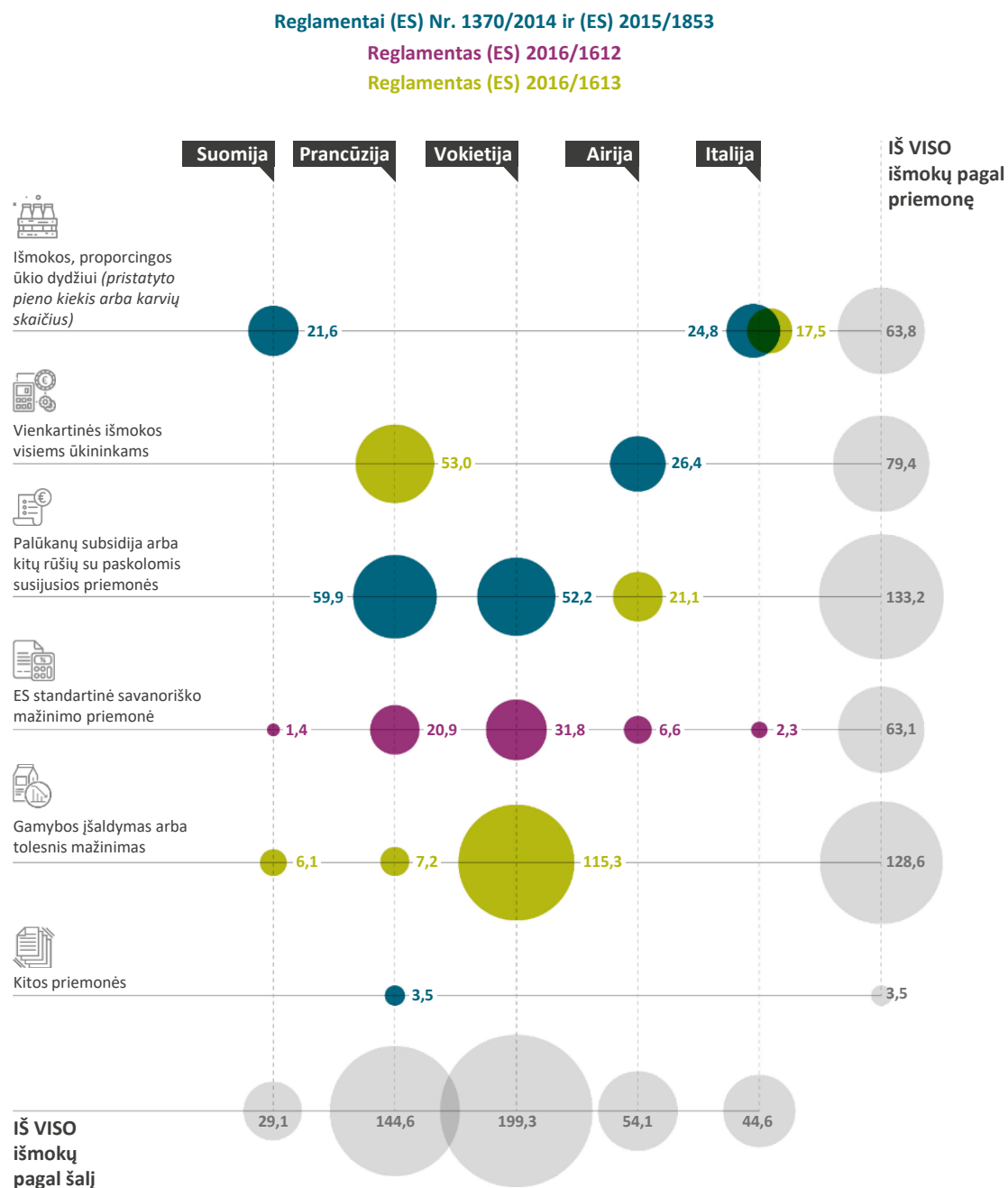
Valstybės narės pirmenybę teikė paprastumui ir plačiam paramos paskirstymui

63 Keturiuose iš penkių Komisijos deleguotųjų reglamentų dėl išskirtinių priemonių valstybėms narėms suteikta didelė veiksmų laisvė rengiant ir taikant schemas. Išimtis buvo Reglamentas (ES) 2016/1612 dėl paramos pieno gamybai mažinti.

64 Vertinome, koku mastu valstybės narės taikė veiksmingus darbo susitarimus, kad orientuotųsi į labiausiai paveiktus ūkininkus ir paskirstytų lėšas.

65 Komisijos duomenys rodo, kad paramą pieno gamintojams pagal 2014 ir 2015 m. deleguotuosius reglamentas 21 valstybė narė mokėjo už kiekvieną pristatyto pieno litrą, už kiekvieną melžiamą karvę arba kaip fiksuotąją sumą. Šių paramos išmokų išlaidos sudarė apie 250 milijonų eurų iš bendros maždaug 350 milijonų eurų sumos, kurie pagal tuos reglamentas iš ES fondų buvo panaudoti pieno sektoriui. Daugiau kaip pusė ES finansavimo pagal 2016 m. deleguotuosius reglamentas buvo panaudota savanoriškoms schemoms, kuriomis siekta sumažinti arba išlaikyti buvusį pieno gamybos lygį (žr. 39 dalį). **11 diagramoje** parodytas priemonių derinys penkiose valstybėse narėse, kurioms skyrėme daugiausia dėmesio; jos sudarė 64 % nuo 737 milijonų eurų, panaudotų pagal **priede** išvardytus reglamentas.

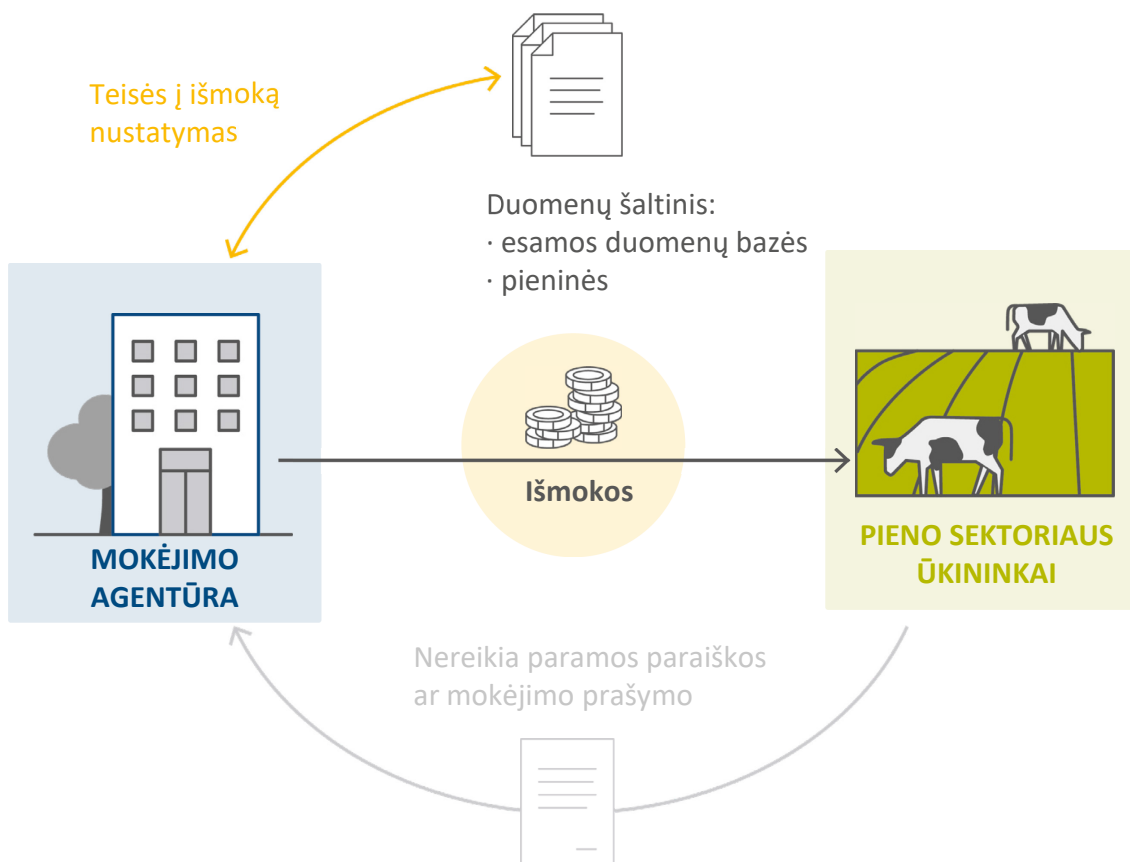
11 diagrama. Išskirtinių priemonių tipai penkiose valstybėse narėse: parama (milijonais eurų)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis duomenimis, gautais iš mūsų apklauktų valstybių narių.

66 Airijoje, Prancūzijoje ir Italijoje nustatėme schemas, pagal kurias paramos gavėjams nereikėjo teikti jokių konkrečių paramos paraiškų. Institucijos mokėjimus atliko susipažinusios su duomenų bazėmis, naudojamomis dėl kitų BŽŪP išmokų arba pieninių pateiktais duomenimis (žr. [12 diagramą](#)). Airijos institucijos Reglamentą (ES) 2015/1853 taikė tiesiogiai, nenustatydamos jokių papildomų nacionalinių įgyvendinimo taisyklių. Tai Airijos institucijoms leido daugumai naudos gavėjų sumokėti išmokas likus trims mėnesiams iki termino pabaigos.

12 diagrama. Administravimo supaprastinimas



Šaltinis: Audito Rūmai.

67 Deleguotaisiais reglamentais valstybėms narėms suteikta didelė veiksmų laisvė skiriant paramą (žr. 49–51 dalis). Devyni iš 17 respondentų, dalyvavusių mūsų parengtoje valstybių narių institucijų apklausoje, paminėjo naudoję bent vieną tikslinį kriterijų ir keturiais atvejais³⁶ nurodė kriterijus, susijusius su finansiniais nuostoliais dėl kainų nuosmukio. Aštuoni respondentai nenurodė jokių tikslinių kriterijų.

68 Vienkartinių išmokų mokėjimas (žr. 11 diagramą) – paprastas būdas, tačiau nebuvo atsižvelgta į atskirų ūkininkų patiriamų finansinių sunkumų lygį. Prancūzijoje visi paramos gavėjai gavo po vienodą 1 000 eurų fiksuotąją sumą, o Airijoje visi gavo po 1 395 eurus. Šios sumos Prancūzijoje sudarė 37 % visos išskirtinės pagalbos, o Airijoje – 49 %.

69 Dvi iš penkių valstybių narių, kurioms skyrėme daugiausia dėmesio, paramą nustatė proporcingai. Italijoje ir Suomijoje, visiems pienininkystės sektoriaus ūkininkams parama buvo mokama remiantis pirmiesiems pirkėjams pristatomo pieno

³⁶ Čekijoje, Vokietijoje, Ispanijoje ir Prancūzijoje.

kiekiu arba melžiamų karvių skaičiumi, kad visiems ūkininkams būtų greitai išmokėtos kompensacijos proporcingai jų prarastai apyvartai.

70 Tais atvejais, kai valstybės narės taikė tikslinius kriterijus, mūsų atliktas kriterijų veiksmingumo vertinimas parodė nevienalytį vaizdą (žr. [4 langelį](#)).

4 langelis

Valstybių narių tiksliniai kriterijai

Prancūzijoje reglamentus (ES) 2015/1853 ir (ES) 2016/1613 taikiusios institucijos paramos gavėjams nustatė tris kriterijus: specializacija pieno sektoriuje, pajamų iš parduoto pieno praradimas ir banko paskolų svoris gamintojo balanse. Naujausi investuotojai ir naujai įsisteigę ūkininkai pasinaudojo didesnėmis viršutinėmis paramos ribomis.

Pagal Reglamentą (ES) 2015/1853, Vokietijoje ūkininkai, turėję vidutinės trukmės ir ilgalaikes banko paskolas ir sugebėję įrodyti, kad prarado ne mažiau kaip 19 % jų pieno supirkimo kainos, turėjo teisę gauti išskirtinę pagalbą. 2015 m. pabaigoje supirkimo kaina Vokietijoje vidutiniškai sumažėjo maždaug 23 %.

Italijos institucijos pagal Reglamentą (ES) 2016/1613 teikė tikslinę paramą ūkininkams vietovėse, kuriose esama gamtinių ar kitokių konkrečių kliūčių. Pagal šį kriterijų atsižvelgta į socialinius ir aplinkos apsaugos aspektus, tačiau tai reiškė, kad kalnuotas regionas, kuriame pagaminama tik 3 % visos nacionalinės pieno produkcijos, gavo trečdalį visos nacionalinės paramos, nors pieno kainos tame regione 2014–2016 m. išliko stabilios dėl specifinio vietos gamybos pobūdžio.

71 Vokietija, Airija ir Prancūzija subsidijavo banko paskolas ūkininkams. Šios priemonės padėjo refinansuoti ūkius sumažinant metinių įmokų ir palūkanų sumą ir (arba) restruktūrizuoti paskolas. Kitaip nei tradicinėmis ES dotacijomis, šiomis priemonėmis užtikrinta, kad ūkininkai finansiškai prisidėtų grąžindami kapitalą ir palūkanas. Tokiu būdu iš esmės remiamos likvidumo poreikių turinčios įmonės (žr. [5 langelį](#)). Taip pat nustatėme paskolų schemas, kurias inicijavo pieninės su privačiais fondais, kad sustiprintų sektoriaus finansinį atsparumą.

5 langelis

Subsidijuojamų paskolų schemos, pagal kurią teikiama parama ūkininkams, pavyzdys

Airijoje pagal Reglamentu (ES) 2016/1613 nustatytą „Žemės ūkio pinigų srautų rėmimo paskolų schemą“ pienininkystės sektoriaus ūkininkams subsidijuota 126 milijonai eurų banko paskolų apyvartiniam kapitalui papildyti. Iš viso 21 milijonas eurų viešosios paramos panaudota kredito rizikos garantijoms ir mažesnėms palūkanų normoms suteikti. Per kelias savaites nuo schemos veikimo pradžios buvo pateikta daugiau paraiškų, nei buvo numatyta.

Komisija rėmėsi įgyta patirtimi, tačiau nebaigė vertinti priemonių

72 Tikrinome, ar, remiantis išskirtinių priemonių vertinimu, neseniai įgyta patirtis leido tiek ES, tiek nacionalinėms institucijoms geriau pasirengti galimiems rinkos sutrikdymams ateityje.

73 2016 m. rugsėjo mėn. Komisija pasiūlė iš dalies pakeistas rizikos valdymo priemones, remiamų pagal ES kaimo plėtros politiką, taisykles, kad šios priemonės taptų patrauklesnės ūkininkams. Pavyzdžiui, nuo 2018 m. Reglamente „Omnibus“³⁷ numatyta galimybė taikyti konkreitiems sektoriams skirtas pajamų stabilizavimo priemones ūkininkams, kurių pajamos sumažėjo bent 20 %³⁸. Nuo 2020 m. gruodžio mėn. ta pati minimali riba taikoma pajamų stabilizavimo priemonėms, kurios nėra skirtos konkreitiems sektoriams³⁹. Tuo metu visoje ES nustatėme dvi kaimo plėtros programas, pagal kurias teikiama parama pajamų stabilizavimo priemonėms, tačiau nė viena iš jų nebuvo vykdoma.

74 Atsižvelgdama į 2017 m. vidaus audito ataskaitą dėl Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD vykdomo žemės ūkio rinkos krizių valdymo, 2018 m. Komisija iš dalies pakeitė savo vidaus procedūras, kad būtų galima geriau nustatyti ateinančių 24 mėnesių žemės ūkio

³⁷ Reglamento (ES) 2017/2393 1 straipsnio 19 punktą, kuriuo į Reglamentą (ES) Nr. 1305/2013 įtraukiamas 39a straipsnis.

³⁸ Daugiau informacijos apie pajamų stabilizavimą ir kitas BŽŪP remiamas rizikos valdymo priemones taip pat pateikiama mūsų [Specialiojoje ataskaitoje Nr. 23/2019](#).

³⁹ Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 39 straipsnis su pakeitimais, padarytais Reglamento (ES) 2020/2220 7 straipsnio 7 punktu.

rizikos scenarijus. Nustačius naują didelę riziką, naujoje procedūroje numatyta, kad Komisija turi būti pasirengusi prireikus per pagrįstą laikotarpį pasiūlyti galimų rizikos mažinimo priemonių rinkinį.

75 Siekdama finansuoti išskirtines priemones 2014–2016 m., Komisija svarstė galimybę panaudoti Žemės ūkio sektoriaus krizių rezervą. Tai neatidėliotinos pagalbos rezervas, kuris išlaikomas tiesioginių išmokų biudžetą kasmet sumažinant 400 milijonų eurų (2011 m. palyginamosiomis kainomis). Šis sumažinimas ūkininkams kompensuojamas kitais metais, jei jis nepanaudojamas iki kiekvienų finansinių metų pabaigos. Praktiškai ES niekada nepasinaudojo krizių rezervu. Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstituciniame susitarime reikalaujama, kad „iki Komisijai pateikiant pasiūlymą dėl perkėlimo iš rezervo, [būtų] išnagrinėjamos galimybės perskirstyti asignavimus“. Tuo remdamasi Komisija laikėsi nuomonės, kad ji negali panaudoti krizių rezervo 2014–2016 m. sutrikdymo problemai spręsti, nes BŽŪP biudžete buvo kitų išteklių.

76 Kitos BŽŪP daugiametės finansinės programos (2021–2027 m.) laikotarpiu Komisija pasiūlė stiprinti krizių rezervo vaidmenį ir galimą poveikį, užtikrinant lankstesnį jo naudojimą ir sudarant sąlygas metines nepanaudotas sumas perkelti į kitus biudžetinius metus. Komisija taip pat pasiūlė šį rezervą finansuoti nepriklausomai nuo tiesioginių išmokų ūkininkams, tačiau vis dar iš bendro BŽŪP biudžeto.

77 Kaip paramos žemės ūkio ir maisto sektoriams reaguojant į COVID-19 protrūkį paketo dalį⁴⁰, įskaitant 27 dalyje nurodytas priemones, Komisija priėmė reglamentą⁴¹, kuriuo išimties tvarka suteikiama daugiau lankstumo panaudoti ES lėšas, įskaitant kaimo plėtros programas. Viena iš lanksčių sąlygų yra ta, kad atskiras apyvartinis kapitalas, ne tik susietas su investicinėmis sąnaudomis, yra tinkamas finansuoti pagal kaimo plėtros programas remiamoms finansinėms priemonėms.

78 Komisija atliko ir finansavo⁴² išskirtinių priemonių taikymo ES lygmeniu tyrimus, kuriuose pateikta įžvalgų apie krizių prevenciją ir valdymą žemės ūkio sektoriuje. Tačiau nė viename iš jų nekalbama apie valstybių narių pagal reglamentus (ES)

⁴⁰ Daugiau informacijos pateikiama [Komisijos interneto svetainėje](#).

⁴¹ 2020 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2020/558, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1301/2013 ir (ES) Nr. 1303/2013, kiek tai susiję su konkrečiomis priemonėmis, kuriomis sudaromos išskirtinės lanksčios sąlygos naudoti Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšas reaguojant į COVID-19 protrūkį.

⁴² „EEIG Agrosynergie“, *op. cit.*; „Wageningen Economic Research“ ir „Ecorys“, *op. cit.*

2015/1853 ir (ES) 2016/1613 nustatytų pagalbos priemonių poveikį. Komisijos vidaus vertinime padaryta išvada, kad buvo sunku įvertinti tiesioginį priemonių poveikį dėl jų nevienalytiškumo ir Komisijai pateiktos informacijos pobūdžio.

79 Deleguotuoju reglamentu (ES) 2016/1613⁴³ reikalaujama, kad valstybės narės iki 2017 m. spalio 15 d. Komisijai pateiktų išdirbio duomenis (pagal kiekvieną priemonę išmokėtas sumas, paramos gavėjų skaičių ir rūšį) ir priemonių veiksmingumo vertinimą. Mūsų darbas penkiose valstybėse narėse, kurioms skyrėme daugiausia dėmesio, parodė, kad nors Prancūzija, Italija ir Suomija išsiuntė reikiamus duomenis, jos neatliko priemonių vertinimo.

⁴³ Reglamento (ES) Nr. 2016/1613 3 straipsnio b punktas.

Išvados ir rekomendacijos

80 Tikrinome, ar Europos Komisija ir atitinkamos valstybių narių institucijos tinkamai valdė atsaką į 2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymą ir ar padarė tinkamas išvadas rengdamosi būsimoms krizėms.

81 Nustatėme, kad Komisija ir valstybės narės ėmėsi plataus masto priemonių, kad padėtų ūkininkams 2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymo metu, tačiau atitinkamos analizės iš esmės nepakako, kad būtų galima priimti sprendimą dėl reikalingos paramos dydžio ir ją tikslingai nukreipti. Nors Komisija greitai sureagavo į Rusijos ES pieno produktų draudimą, šiek tiek ilgiau užtruko pašalinti susidariusį rinkos disbalansą. Ji pasiūlė poveikio švelninimo priemones, skirtas ūkininkų likvidumo problemoms spręsti, tačiau nebuvo tinkamai įvertinusi poreikių ar nustačiusi tikslų. Atsižvelgiant į lankstumą, kurį valstybės narės turi pagal pasidalijamojo valdymo principą, jos pirmenybę teikė išskirtinėms priemonėms, kurias buvo paprasta įgyvendinti, ir nusprendė plačiai paskirstyti lėšas. Pastangos tikslingai nukreipti pagalbą buvo ribotos. Nuo tada Komisija ėmėsi tam tikrų veiksmų, kad pagerintų rinkos disbalanso valdymą, tačiau nebaigė vertinti priemonių.

82 Rusijai įvedus draudimą, iki 2014 m. pabaigos, Komisija teikė išskirtinę finansinę paramą Baltijos šalims ir Suomijai, kurios labiausiai nukentėjo nuo šio draudimo. Kainos krito ir dėl kitų veiksnių, ypač dėl perteklinės pasiūlos. Komisija ėmėsi priemonių, kad sumažintų pasiūlą, nustatydama paramą privačiajam sandėliavimui, išplėsdama viešąją intervenciją ir leisdama gamintojų organizacijoms ir kooperatyvams planuoti gamybą. Vis dėlto tokios priemonės viena kitą atsvėrė. Pavyzdžiui, nors viešasis nugriebto pieno miltelių supirkimas iš pradžių padėjo absorbuoti dalį perteklinės pasiūlos, susikaupusios viešosios atsargos turėjo neigiamą įtaką NPM rinkos kainai (33–36 dalys).

83 Komisija savanoriško gamybos mažinimo priemonės priėmė 2016 m. rugsėjo mėn. Gamyba bet kuriuo atveju mažėjo nuo 2016 m. birželio mėn., o priemonės įsigaliojo tik tada, kai pieno kaina jau buvo pradėjusi kilti (37–42 dalys). Šiuo atveju kilo reikšminga savaimingumo rizika. Kai kurios nacionalinės institucijos įdiegė apsaugos priemones, kad sumažintų šią riziką, neįtraukdamos pareiškėjų, kurie buvo benutraukiantys arba jau nutraukę gamybą ar perkėlę karves į kitą ūkį (58–62 dalys). Be to, per visą rinkos sutrikdymo laikotarpį ūkininkai galėjo būti atgrasomi nuo bandų dydžio mažinimo, siekiant sumažinti gamybą, nes tai galėjo reikšti savanoriškos susietosios paramos praradimą (43 dalis).

1 rekomendacija. Reaguoti į būsimus rinkos disbalansus

Siekdama geriau reaguoti į galimus didelius rinkos disbalansus, Komisija turėtų atnaujinti savo procedūras, kad, prieš patvirtindama bet kokią paramą gamybai ateityje mažinti, ji:

- a) išnagrinėtų, ar su BŽŪP parama susietomis sąlygomis, pavyzdžiui, susietaja parama, prisidedama prie perteklinės pasiūlos;
- b) sumažintų savaimingumo riziką, apsvarstydama galimybę atitinkamas apsaugos priemones įtraukti į reglamentus.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2022 m.

84 Komisija pasiūlė paramos ūkininkams priemonių, tačiau, nustatydamas biudžetą, kiekybiškai neįvertino ūkininkų poreikių. Kita BŽŪP parama, visų pirma tiesioginės išmokos, rinkos sutrikdymo laikotarpiu atlieka stabilizuojamąjį vaidmenį, nes ji apsaugo nuo kainų pokyčių. Vertindama biudžeto poreikius, Komisija neatsižvelgė į bendrą grąžą gamintojams. Tačiau labai svarbų vaidmenį skirstant biudžetą turėjo turimų išteklių kiekis (44–48 dalys).

85 Savo vėlesniuose deleguotuosiuose reglamentuose Komisija nurodė, kad pagalba buvo skirta tikslinei paramai ūkininkams teikti, tačiau nenurodė, kaip nacionalinės institucijos turėjo tai pasiekti (49–51 dalys). Valstybės narės dažnai taikė paprastus metodus, kad supaprastintų įgyvendinimą, pavyzdžiui, naudojo vienkartinės išmokas arba išmokas, proporcingas ūkių dydžiui. Penkios valstybės narės, kurioms skyrėme daugiausia dėmesio, pirmenybę iš esmės teikė paprastai tvarkai ir plačiam lėšų paskirstymui (63–71 dalys).

86 Pieno gamyba daro tam tikrą poveikį aplinkai ir klimatui. Paskutiniame iš penkių deleguotųjų reglamentų (Komisijos priimtame 2016 m.) atsižvelgta į tam tikrus tvarumo aspektus, tačiau šiuo metu turima nepakankamai informacijos, kad būtų galima įvertinti susijusių priemonių poveikį. Neradome jokių įrodymų, kad rengdama bent vieną iš kitų keturių reglamentų Komisija būtų apsvarsčiusi arba įvertinusi galimą poveikį aplinkai ir klimatui (52–54 dalys).

87 Kelerius metus iki 2014–2016 m. rinkos sutrikdymo kai kurių valstybių narių ūkininkai, pasinaudodami didesnėmis kainomis, gerokai padidino pieno gamybą ir, kai kainos pradėjo mažėti, toliau ją didino. Savo deleguotuosiuose reglamentuose, kuriais pienininkystės sektoriaus ūkininkams teikta likvidumo parama, Komisija neatsižvelgė į šioms aplinkybėms būdingą neatsakingo elgesio riziką (55–57 dalys).

2 rekomendacija. Geriau sudaryti biudžetą ir tikslingiau panaudoti lėšas

Siekdama užtikrinti efektyvesnį viešųjų lėšų naudojimą, Komisija turėtų:

- a) nustatyti ribines vertes, kurias pasiekus būtų analizuojami galimi reikšmingi rinkos sutrikdymai;
- b) būti pasirengusi analizuoti galimą rinkos sutrikdymo poveikį pienininkystės sektoriui, atsižvelgdama į esamos paramos stabilizuojamąjį poveikį, ir, jei padaroma išvada, kad reikalinga išskirtinė parama, susieti ją su aiškiais tikslais ir uždaviniais.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2022 m.

88 Dėl sudėtingų taisyklių ir BŽŪP biudžete turimų išteklių Žemės ūkio sektoriaus krizių rezervas 2014–2016 m. rinkos sutrikdymo laikotarpiu neatliko jokio vaidmens. Komisija pasiūlė pakeitimus, kuriais siekiama sustiprinti būsimą krizių rezervo vaidmenį ateityje (75 ir 76 dalys). Be to, nuo 2018 m. Reglamentu „Omnibus“ numatyta galimybė taikyti sektorių pajamų stabilizavimo priemones. 2020 m. gruodžio mėn. nustatėme dvi kaimo plėtros programas, pagal kurias parama teikiama pajamų stabilizavimo priemonėms, ir nė viena iš jų nebuvo vykdoma (73 dalis).

89 Po rinkos sutrikdymo atliktuose vertinimuose padarytos tam tikros bendros išvados dėl išskirtinių ES lygmens priemonių, o Komisija nuo tada ėmėsi veiksmų, kad pagerintų savo krizių valdymo procedūras. Tačiau ji nepakankamai įvertino valstybių narių taikomų priemonių poveikį. Manome, kad atlikus tokią analizę būtų galima padaryti svarbias išvadas ir įgyti patirties, kuri padidintų pasirengimą bet kokiems būsimiems rinkos sutrikdymams (72–79 dalys).

3 rekomendacija. Geriau pasirengti būsimiems rinkos sutrikdymams

Kad pasimokytų iš 2014–2016 m. rinkos sutrikdymo ir padėtų pasirengti ateičiai, Komisija turėtų išnagrinėti įvairių išskirtinės pagalbos teikimo modelių poveikį pienininkystės ūkių elgsenai ir likvidumui, rinkos stabilizavimui ir aplinkai, taip pat gamintojų ir pieninių rizikos valdymo vaidmenį ir vėliau paskelbti savo išvadas.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.

Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Samo Jereb, 2021 m. gegužės 19 d. Liuksemburge.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner Lehne

Priedas. Deleguotieji reglamentai dėl išskirtinių paramos priemonių pieno sektoriuje

Komisijos deleguotasis reglamentas	Paskirtis	ES paramos pieno gamintojams išlaidos	ES išlaidos už toną pieno, pristatyto į pienines atitinkamoje valstybėje narėje ¹	Papildoma nacionalinė parama (papildoma pagalba)	Terminas ²
Nr. 1263/2014	Laikina išskirtinė pagalba Estijos, Latvijos ir Lietuvos pieno gamintojams	28,6 mln. EUR	10,3 EUR/t	Iki 100 %	2014 11 26–2015 04 30
Nr. 1370/2014	Laikina išskirtinė pagalba Suomijos pieno gamintojams	10,7 mln. EUR	4,7 EUR/t	Iki 100 %	2014 12 19–2015 05 31
2015/1853	Laikina išskirtinė pagalba gyvulininkystės sektoriaus ūkininkams	308,3 mln. EUR*	2,2 EUR/t	Iki 100 %	2015 10 15–2016 06 30
2016/1612	Pagalba pieno gamybai mažinti	108,7 mln. EUR**	0,8 EUR/t	Netaikoma	2016 09 08–2017 09 30

Komisijos deleguotasis reglamentas	Paskirtis	ES paramos pieno gamintojams išlaidos	ES išlaidos už toną pieno, pristatyto į pienines atitinkamoje valstybėje narėje ¹	Papildoma nacionalinė parama (papildoma pagalba)	Terminas ²
2016/1613	Išskirtinė sureguliuojamoji pagalba pieno gamintojams ir kitų gyvulininkystės sektorių ūkininkams	281,1 mln. EUR*	2,0 EUR/t	Iki 100 %	2016 09 08–2017 09 30
Iš viso		737,3 mln. EUR	5,2 EUR/t	357,8 mln. EUR	

* Išlaidos tik pieno sektoriuje. Pagal Reglamentą (ES) 2015/1853 visiems gyvulininkystės sektoriams iš viso skirta 420 milijonų eurų, o pagal Reglamentą (ES) 2016/1613 – 350 milijonų eurų.

** Išlaidos iš visos turėtos 150 milijonų eurų sumos.

¹ Įskaičiuojamas visas pienas, 2013 m. pristatytas į pienines atitinkamose valstybėse narėse, įskaitant pieną, pristatytą ūkininkų, kurie negavo ES paramos.

² Nuo reglamento paskelbimo dienos iki išmokų paramos gavėjams termino.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

Akronimai ir santrumpos

AGRI GD: Europos Komisijos Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinis direktoratas

BŽŪP: bendra žemės ūkio politika

FAO: Maisto ir žemės ūkio organizacija (Jungtinės Tautos)

MMO: Pieno rinkos stebėjimo centras

NNPM: nenugriebto pieno milteliai

NPM: nugriebto pieno milteliai

ŪADT: ūkių apskaitos duomenų tinklas

Terminų žodynelis

Deleguotasis aktas (deleguotasis reglamentas): teisiškai privalomas aktas, kuriuo Komisija naudojasi, jei Parlamentas ir Taryba nepareiškia prieštaravimų, kad papildytų ar iš dalies pakeistų neesmines ES teisės aktų dalis, pavyzdžiui, pateikdama išsamią informaciją apie įgyvendinimo priemones.

Europos struktūriniai ir investicijų fondai: penki pagrindiniai ES fondai, kurių bendromis lėšomis remiama ekonominė plėtra visoje ES. Tai – Europos regioninės plėtros fondas, Europos socialinis fondas, Sanglaudos fondas, Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas.

Finansinė priemonė: finansinė parama iš ES biudžeto investicijų į nuosavą arba kvaziniuosavą kapitalą, paskolų ar garantijų arba kitų rizikos pasidalijimo priemonių forma.

Pieno ekvivalentas: skysto nenugriebto pieno, naudojamo pieno produktams, pavyzdžiui, kondensuotam (sutirštintam) pienui, pieno milteliams, jogurtui, grietinėlei, kazeinui, nugriebtam pienui ir išrūgoms, gaminti, ekvivalentinio kiekio matas.

Pieno produktai: pienas ir iš pieno gauti produktai, pavyzdžiui, sviestas, sūris ir pieno milteliai.

Savaimingumas: padėtis, kai veikla būtų vykdoma ir negavus viešosios paramos.

Tiesioginės išmokos: paramos žemės ūkiui išmokos, daugiausia su plotu susijusi pagalba, tiesiogiai skiriamos ūkininkams iš Europos žemės ūkio garantijų fondo.

Tiuneno institutas: Vokietijos mokslinių tyrimų institutas, atskaitingas Federalinei maisto ir žemės ūkio ministerijai.

Ūkio grynoji pridėtinė vertė: ŪADT naudojamas rodiklis, kuriuo apibūdinama bendra ūkio produkcijos vertė, įskaitant subsidijas, išskaičiuavus nusidėvėjimą ir gamybos procese sunaudotų prekių ir paslaugų vertę. Tai suma, kurią galima sumokėti už visus žemės ūkio, tiek nuosavo, tiek nenuosavo, pastovius gamybos veiksnius (žemės, darbo jėgos ir kapitalo).

Ūkio grynosios pajamos: ŪADT rodiklis, kuriuo apibūdinama suma, kuria galima atlyginti paties ūkio gamybos veiksnius. Jis apskaičiuojamas ūkio savininko sumokėtus atlyginimus, nuomos mokesčius ir palūkanas atimant iš ūkio grynosios pridėtinės vertės ir pridant investicijų subsidijų ir mokesčių likutį.

Ūkių apskaitos duomenų tinklas: priemonė, pagrįsta valstybių narių komercinių ūkių tyrimais, naudojama ES ūkių pajamų lygiui įvertinti ir bendros žemės ūkio politikos poveikiui nustatyti.

**EUROPOS KOMISIJOS ATSAKYMAI Į AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS
ATASKAITOS
„IŠSKIRTINĖ PARAMA ES PIENO GAMINTOJAMS 2014–2016 M. GALIMYBĖS
PADIDINTI EFEKTYVUMĄ ATEITYJE“ PASTABAS**

SANTRAUKA

I. Komisija supranta Europos pieno sektoriaus ekonominę ir socialinę svarbą ir teikia itin didelę reikšmę būtinybei jį remti esant sunkumams.

2014–2016 m. pieno sektorius patyrė didelių rinkos sutrikdymų. 2014 ir 2015 m. pieno gamyba ES, Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Naujojoje Zelandijoje padidėjo dėl atsipirkimą užtikrinančių kainų ir palankių oro sąlygų, o vidaus vartojimo ir eksporto augimas absorbavo vos pusę to kiekio (daugiausia dėl sulėtėjusio importo į Kiniją ir Rusijos nustatyto importo draudimo).

Komisija nuolat atidžiai stebėjo padėtį rinkoje rengdama savaitinius Bendro žemės ūkio rinkų organizavimo komiteto posėdžius (kartu su valstybių narių atstovais) ir kas mėnesinius Pieno rinkos stebėjimo centro Ekonomikos tarybos posėdžius (su rinkos ekspertais). Vidaus lygmeniu Komisija įsteigė tarpdisciplinines darbo grupes, kad įvertintų vyraujančią padėtį ir parengtų tinkamiausias priemones.

Todėl Komisija sutelkė visas galimas teisės aktų leidėjo numatytas priemones, įskaitant rinkos intervenciją (viešąją intervenciją ir pagalbą privačiajam sandėliavimui), išskirtines priemones, lankstumą tiesioginių išmokų ir kaimo plėtros išmokų srityje arba skatinimą. Visos šios priemonės įgyvendintos remiant ir prižiūrint Europos Sąjungos Tarybai ir Europos Parlamentui.

III. Komisija pateikė daug įrodymų, kad siekiant nustatyti veiksmingiausias ir efektyviausias įgyvendintinas priemones buvo atlikta nuodugni rinkos ir politikos analizė.

Komisija atliko pagrindinių krizės priežasčių ir poveikio pieno gamintojų maržoms analizę ir pasiūlė atitinkamų rinkos priemonių, taip pat įvertino kiekvienos iš jų poveikį biudžetui. Atsižvelgiant į turimus biudžeto išteklius, pasirinktos ekonomiškai naudingiausios priemonės. Kai taikytina, lėšos (finansiniai paketai) valstybėms narėms buvo skiriamos pagal kelis objektyvius kriterijus, kaip antai gamybos apimtį, poveikį kainoms arba priklausomybę nuo Rusijos rinkos.

V. Išskirtinių priemonių įgyvendinimas Komisijoje buvo pagrįstas įrodymais. Nė viena priemonė nebuvo priimta, jeigu rinkos sutrikdymo nebuvo galima įrodyti patikimais duomenimis. Tuo galima paaiškinti laipsnišką priemonių įgyvendinimą 2014–2016 m.

VI. Komisija įvertino krizės poveikį ES ir valstybių narių lygmeniu. Išskirtinių paramos priemonių pieno sektoriuje taisyklėmis valstybėms narėms suteikta didelė veiksmų laisvė tikslingiau skirti paramą labiausiai paveiktiems sektoriams jų teritorijose.

VII. Nuo 2018 m. Reglamentu „Omnibus“¹ žymiai patobulintos rizikos valdymo priemonių įgyvendinimo taisyklės. Be kita ko, numatyta galimybė taikyti sektorių pajamų stabilizavimo priemones ir stiprinti viešąją finansinę paramą šioms priemonėms. Nuo 2020 m.

¹ 2017 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/2393, kuriuo keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1305/2013 (OL L 350, 2017 12 29, p. 15–49).

gruodžio mėn. pajamų stabilizavimo priemonės buvo įtrauktos į dvi kaimo plėtros programas. Nors nė viena iš šių priemonių nebuvo taikoma, programos keitimo procesai buvo vykdomi, kad būtų galima pasinaudoti naujomis programavimo galimybėmis.

VIII. Komisija surinko ir apibendrino iš valstybių narių gautus pranešimus apie jų teritorijose įgyvendintas priemones. Laikantis subsidiarumo principo nutarta, jog būtų tikslingiau, kad savo priemonių veiksmingumą vertintų valstybės narės.

IX.1) Komisija pritaria 1 rekomendacijai ir sutinka su galimybe apsvarstyti ES paramos poveikį rinkos sutrikdymams taikant holistinį požiūrį, taip pat apsvarstyti apsaugos priemones, kad būtų išvengta savaimingumo efekto.

IX.2) Komisija iš dalies pritaria 2 rekomendacijai ir, vertindama rinkos sutrikdymus, atsižvelgs į tiesioginės paramos stabilizuojamąjį poveikį ir nustatys griežtesnes sąlygas ir (arba) uždavinius, jei ir kai bus įgyvendinamos papildomos išskirtinės paramos priemonės.

Tačiau neįmanoma iš anksto nustatyti ribinių verčių, kuriomis remiantis būtų galima įvertinti rinkos sutrikdymus.

XI.3) Komisija pritaria 3 rekomendacijai ir išnagrinės įvairių modelių išskirtinės pagalbos teikimo poveikį pienininkystės ūkių elgsenai ir likvidumui, rinkos stabilizavimui ir aplinkai, taip pat gamintojų ir pieninių atliekamo rizikos valdymo vaidmenį.

IVADAS

15. Bendroje žemės ūkio politikoje (BŽŪP) numatytos kelios paramos ūkiams priemonės, kurios padeda stabilizuoti pajamas ir kurioms negresia rinkos rizika. Šiose BŽŪP paramos schemose gali dalyvauti pieno sektoriaus ūkininkai.

Visų pirma tai yra tiesioginės išmokos (įskaitant savanorišką susietąją paramą) ir paramos kaimo plėtrai priemonės, kuriomis kompensuojamos ūkininkų prarastos pajamos ir patirtos išlaidos (parama ūkininkams, vykdančioms veiklą vietovėse, kuriose esama gamtinių kliūčių gamybai, jei tokios vietovės yra nustatytos, parama ūkininkams, vykdančioms veiklą „Natura 2000“ teritorijose, parama agrarinės aplinkosaugos ir klimato srities įsipareigojimų įgyvendinimui, ekologinio ūkininkavimo praktikai ir gyvūnų gerovės praktikai). Dauguma šių pajamų taip pat nepriklauso nuo gamybos rizikos.

Parama investicijoms į kaimo plėtrą taip pat gali padidinti žemės ūkio įmonių pinigų įplaukas, tačiau ji kapitalizuojama materialiuoju turtu, kuris turi toliau atitikti savo pradinę paskirtį bent penkerius metus.

22. 2015–2019 m. laikotarpiu visos išlaidos, susijusios su intervencija ir privačiuoju sandėliavimu, sudarė 176,2 mln. EUR, t. y. apie 0,07 proc. pieno sektoriaus apyvartos minėtuoju laikotarpiu.

PASTABOS

33. Komisija pabrėžia, kad Pieno rinkos stebėjimo Ekonomikos tarybos išvados daugiausia skirtos pieno sektoriaus veiklos vykdytojams, kad jų gamybos ir (arba) verslo sprendimai būtų pritaikyti prie vyraujančių rinkos aplinkybių ir perspektyvų. Jos vaidmuo – teikti informaciją, bet ne skatinti priimti politinius sprendimus.

Pasiūlos, paklausos ir kainų svyravimo įrodymai nebūtinai turėtų lemti automatinę intervenciją, taikant apsaugos sistemos priemones ar kitokius būdus. Vietoj to su šiais svyravimais susijusias problemas reikėtų palikti spręsti rinkos dalyviams, jiems tinkamai koreguojant savo gamybą. Galimybę imtis oficialių apsaugos sistemos priemonių reikia

apsvarstyti tik tuo atveju, jei didėja svyravimų intensyvumas ir poveikis, dėl kurių gali kilti savarankiškai atsirandančių didelių rinkos sutrikdymų rizika.

37. Komisija primena, kad 2016 m. sausio–balandžio mėn. ES pristatomo pieno kiekis padidėjo 4,7 proc., t. y. gerokai paaugo, o tai rodo nedaug sulėtėjimo požymių.

38. Šis pagalbos dydis prilygsta maždaug 0,3 proc. ES pieno sektoriaus produkcijos. Nors ši pagalba labai nedidelio masto, tai buvo aiškus signalas, kad būtina mažinti gamybos apimtį, kurį sustiprino finansinis postūmis skatinti šį mažinimą.

Komisija mano, kad tikslus ir patikimas įvertinimas, kiek pieno kaina gali išaugti priklausomai nuo pieno gamybos sumažėjimo, yra itin sudėtingas ir dėl įvairių išorės veiksnių, turinčių įtakos kainoms, juo gali būti siunčiami klaidingi signalai.

40. Komisija pažymi, kad priemonės rengimo ir paskelbimo metu (2016 m. liepos mėn.) kainų didėjimo požymių nebuvo. ES pieno kainos pradėjo didėti 2016 m. rugpjūčio mėn. (informacija tapo prieinama tik 2016 m. rugsėjo mėn. pabaigoje).

42. Komisija laikėsi nuomonės, kad pieno gamybos mažinimo schema yra svarbi, nes: pagal ją buvo teikiama finansinė parama sunkumų patiriantiems ūkininkams, atlyginant tiems, kurie pasiūlė pritaikė prie paklausos, ja labai prisidėta prie veiksmingo ES pieno rinkos pusiausvyros atkūrimo ir kaip netiesioginė pastarojo pasekmė ji turėjo įtakos pieno kainų atsigavimui antrąjį 2016 m. pusmetį.

Ribotas priemonių mastas išlaidų atžvilgiu akivaizdžiai apribojo jų potencialą padėti atsigauti kainoms. Akivaizdu, kad daug didesnės išlaidos greičiausiai būtų turėjusios didesnę poveikį, tačiau išteklių požiūriu tai būtų kainavę brangiau. Tačiau jos rinkai pasiuntė svarbių signalų dėl politikos krypties ir poreikio proporcingai, lanksčiai ir ekonomiškai mažinti gamybą.

43. Ūkininkai gamybą gali mažinti ne tik sumažindami bandos dydį, bet ir kitais būdais, pvz., mažindami pašarų sąnaudas, atidedami mažiau produktyvių karvių skerdimą, rečiau naudodami trąšas, kai gyvuliai daugiausia šeriami žole, veršeliams girdydami pieną ir pan.

48. Komisija atliko pagrindinių krizės priežasčių ir poveikio pieno gamintojų maržoms analizę ir pasiūlė atitinkamų rinkos priemonių, taip pat įvertino kiekvienos iš jų poveikį biudžetui. Atsižvelgdama į turimus biudžeto išteklius, Komisija pasirinko ekonomiškai naudingiausias priemones.

49. Komisija laikėsi nuomonės, kad turimas biudžetas įvairiose valstybėse narėse turi būti paskirstytas iš esmės proporcingai jų pieno sektoriaus dydžiui. Todėl bendra pieno gamyba (apskaičiuota kaip faktinė pieno gamyba neviršijant kvotos) turėjo didžiausią svorį.

50. Komisija manė, kad pakanka Reglamento (ES) 2015/1853² konstatuojamosiose dalyse nurodyti „gyvulininkystės sektoriaus ūkinink[us], nukentėj[usius] nuo didžiausio kainų kritimo – tiesioginių Rusijos pratęsto importo draudimo ir sausros padarytos žalos pašariniams augalams pasekmių“. Galiausiai valstybės narės turėjo patobulinti pagalbos skyrimą labiausiai nukentėjusiems ūkininkams.

Toks sprendimas atitinka subsidiarumo principą ir gilesnes valstybių narių valdžios institucijų žinias apie labiausiai nukentėjusius ūkininkus, taip pat jų lankstumą įgyvendinant būtinas priemones.

² 2015 m. spalio 15 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) 2015/1853, kuriuo numatoma laikina išskirtinė pagalba gyvulininkystės sektoriaus ūkininkams (OL L 271, 2015 10 16, p. 25–30).

52. Komisija mano, kad pienininkystės išorės poveikis yra daugialypis, o nauda aplinkai didele dalimi nusveria neigiamą poveikį. Be to, keliuose tyrimuose daroma išvada apie intensyvaus ūkininkavimo naudą santykinio išmetamųjų teršalų kiekio atžvilgiu. Iš tiesų, teršiant mažiau, pieno galima pagaminti daugiau. Pagal Komisijos vertinimo tarnybų darbinio dokumentą (SWD(2021)115) dėl klimato kaitos ir išmetamo šiltnamio efekto sukeliančių dujų (ŠESD) kiekio:

- 2018 m. 44 proc. 28 ES valstybių narių žemės ūkio išmetamų ne CO₂ teršalų buvo susiję su atrajotojų žarnyno fermentacija (metanu – CH₄), tačiau Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos (UNFCCC) ataskaitose dėl teršalų išmetimo intensyvumo nurodoma, kad kai kurių ūkininkavimo sistemų, įskaitant pienininkystę, atveju išmetamas ŠESD kiekis vienam gamybos vienetui šiek tiek sumažėjo;
- dėl technologinių naujovių pažymėtina, kad ES lygmeniu gana dažnas yra genetiškai pagerintų sėklų ar gyvūnų naudojimas, taip pat frakcionuotosios spermos, šiltnamių, kuriuose reguliuojamas klimatas, ir galvijams skirtų pastatų naudojimas. Pavyzdžiui, pieno sektoriuje vidutinis ES pieno primilžis nuo 1990 m. padidėjo 67 proc., todėl gamybą buvo galima padidinti 5 proc., o melžiamų karvių skaičių sumažinti beveik 40 proc.– taip nuo 1990 m. reikšmingai prisidėta prie išmetamo ŠESD kiekio mažinimo Europoje.

54. Valstybių narių pasirinktos veiklos įvairovė atspindi jų konkrečias aplinkybes, prioritetus, politikos galimybes bei atitinkamus vieno visiems tinkamo sprendimo principo trūkumus. Tai taip pat atspindi subsidiarumo principo privalumus, kai valstybės narės pritaiko priemones prie savo pačių aplinkybių.

60. Atskirų pienininkystėje užsiimančių ūkininkų gamybos lygis labai svyruoja dėl įvairių priežasčių tiek palankiomis, tiek nepalankiomis rinkos sąlygomis. Atsižvelgiant į smarkiai blogėjančią padėtį rinkose, svarbu gamintojams nusiųsti signalą, kad gamybą reikėtų pakoreguoti, ir, kai įmanoma, suteikti tinkamą paramą. Komisija laikėsi nuomonės, kad sudėtinga identifikuoti ūkininkus, kurie bet kokiame atveju būtų nutraukę gamybą, ir kad bet koks faktinis gamybos sumažinimas prisideda prie rinkos stabilizavimo. Todėl toks mažinimas turėtų būti laikomas atitinkančiu Sąjungos pagalbos skyrimo reikalavimus (laikantis Reglamento (ES) 2016/1612³ nustatytą apribojimų ir sąlygų).

61. Komisija primena, kad pagal Reglamento (ES) 2016/1612 5 straipsnio 4 dalį valstybės narės turėjo patikrinti, ar „pristatomo karvių pieno kiekis iš tiesų sumažintas tokiu kiekiu, už kurį išmokama Sąjungos pagalba“. Todėl valstybės narės turėjo nustatyti atvejus, kai vieni ūkininkai perleido bandas kitiems ūkininkams, tačiau pieno gamyba faktiškai nesumažėjo, – jiems parama neturėjo būti skiriama, o tokie atvejai bus nagrinėjami laikantis įprastų sąskaitų patvirtinimo procedūrų.

73. 2014–2020 m. laikotarpiu rizikos valdymo priemonių taisyklės buvo iš esmės pakeistos, siekiant pagerinti schemų veikimą, palengvinti jų įgyvendinimą ir padaryti jas patrauklesnes ūkininkams.

³ 2016 m. rugsėjo 8 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) 2016/1612, kuriuo skiriama pagalba pieno gamybai mažinti (C/2016/5681), (OL L 242, 2016 9 9, p. 4–9).

2018 m. Reglamentu „Omnibus“⁴ iš esmės pakeistas pajamų stabilizavimo priemonės paramos veikimas – sudarytos palankesnės sąlygos kurti ir išlaikyti savitarpio pagalbos fondo akcinį kapitalą (pagrindinį patikimo fondo sukūrimo elementą), leidžiant naudoti viešąją paramą pradiniam kapitalui sukurti ir kasmet į fondą įnešamoms įmokoms papildyti. Tai papildė galimybę subsidijuoti savitarpio pagalbos fondų kompensacines išmokas, skirtas dalyvaujantiems ūkininkams.

Ši schema taip pat tapo pigesnė ūkininkams ir ja geriau užtikrinamos pajamos – minimali nuostolių riba sumažinta nuo 30 proc. iki 20 proc. Paramos dydis (valstybinių fondų dalis, mokama savitarpio pagalbos fondų išlaidoms padengti) padidintas nuo 65 proc. iki 70 proc. Nuo 2020 m. gruodžio mėn. ta pati minimali riba taikoma pajamų stabilizavimo priemonėms, kurios nėra skirtos konkrečioms sektoriams⁵.

2020 m. visoje ES pajamų stabilizavimo priemonės buvo įtrauktos į dvi kaimo plėtros programas, tačiau jos nebuvo vykdomos. Vis dėlto abiem atvejais 2020 m. buvo vykdomi programos keitimo procesai, kad būtų galima pasinaudoti naujomis programavimo galimybėmis.

77. Be Audito Rūmų dokumento dalyje nurodytų priemonių, rengiant atsako į COVID-19 protrūkį paketą, buvo iš dalies pakeistas EŽŪFKP reglamentas⁶, kad būtų galima teikti išimtinę laikiną paramą (vienkartinėmis išmokomis) ūkininkams ir MVĮ, kuriuos ypač paveikė COVID-19 krizė, ir užtikrinti jų verslo veiklos tęstinumą.

78. Komisija primena, kad bendrovių „Wageningen Economic Research“ ir „Ecorys“⁷ tyrime buvo atliktas pieno sektoriaus krizei skirtas atvejo tyrimas, kuriame padaryta išvada, kad „ES Komisija subalansuotai susidorojo su krize pieno sektoriuje 2014–2016 m., pasinaudodama įvairiomis priemonėmis ir atsižvelgdama į šių priemonių ribotumą“.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

81. Komisija mano, kad 2014–2016 m. buvo atliekama išsami, nenutrūkstama ir tarpdisciplininė analizė bei vertinimai ir kad taip prisidėta prie nagrinėjamų priemonių veiksmingumo, o tai padėjo lanksčiai ir pragmatiškai paremti pieno sektoriaus atsigavimą mažiausiomis sąnaudomis. Priemonės buvo išsamiai aptartos su valstybėmis narėmis ir joms buvo pritarta.

82. Komisija primena, kad iki valstybės intervencijos pradžios nugriebto pieno miltelių (NPM) kainos mažėjo 18 mėnesių. Ši priemonė padėjo išvengti tolesnio NPM kainų, taigi ir pieno kainų, mažėjimo. NPM viešosios atsargos buvo išlaikytos tol, kol rinka iš tikrųjų atsigavo. Vyraujančios mažos NPM kainos sumažino Komisijos pajėgumą parduoti

⁴ Reglamento (ES) 2017/2393 1 straipsnio 19 punktą, kuriuo į Reglamentą (ES) Nr. 1305/2013 įtraukiamas 39a straipsnis.

⁵ Žr. Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 39 straipsnį su pakeitimais, padarytais Reglamento (ES) 2020/2220 7 straipsnio 7 punktu.

⁶ 2020 m. birželio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2020/872, kuriuo keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1305/2013 (OL L 204, 2020 6 26, p. 1–3).

⁷ „Wageningen Economic Research“ ir „Ecorys“ vertinimas Komisijai „Krizių prevencijos ir valdymo kriterijų bei strategijų žemės ūkio sektoriuje gerinimas“ (angl. „Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector“) (05.087713) galutinė ataskaita, 2019 m. rugpjūčio mėn.

intervencines atsargas. Tai įprastas su rinka susijęs pokytis ir jis neturėtų kelti abejonų dėl priemonės veiksmingumo.

Iš esmės, didėjant rinkos kainoms, Komisija sugebėjo disponuoti labai didelėmis atsargomis.

83. Komisija primena, kad tuo metu, kai priemonė buvo rengiama, nebuvo jokių mažėjančios gamybos požymių. Jei gamyba pradėjo mažėti 2016 m. birželio mėn., tai to sumažėjimo įrodymų buvo galima gauti tik 2016 m. rugpjūčio mėn. viduryje.

1 rekomendacija. Būsimo rinkos disbalanso problemos sprendimas

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija pažymi, kad susietoji parama teikiama tik tiems sektoriams, kurie susiduria su struktūriniais sunkumais, siekiant užkirsti kelią šių sunkumų paaštrėjimui, kuris galėtų lemti gamybos nutraukimą ir turėti įtakos kitoms tiekimo grandinės dalims ar susijusioms rinkoms. Tam taikomi griežti apribojimai ir sąlygos, padedantys mažinti rinkos iškraipymo riziką. Todėl susietoji parama nėra gamybą skatinantis mechanizmas.

Be to, atsižvelgiant į schemos nuostatas, krizės atveju Komisija turi labai ribotą galimybę teikti savanorišką susietąją paramą pagal ūkininkų laikomų gyvūnų skaičių.

Komisija turi įgaliojimus imtis priemonių, kad savanoriškos susietosios paramos gavėjai nenukentėtų nuo struktūrinio rinkos disbalanso sektoriuje. Šiomis priemonėmis valstybėms narėms gali būti leista nuspręsti, kad tokia parama būtų mokama remiantis gamybos vienetais, kuriems parama buvo teikiama praėjusiu ataskaitiniu laikotarpiu.

Galimu rinkos sutrikdymo dėl perteklinės pasiūlos atveju Komisija apsvarstys būdus, kaip išvengti tokios padėties, kai susietosiomis išmokomis trukdoma atlikti būtinus gamybos koregavimus. Šiuo atžvilgiu Komisija atidžiai įvertins pirmiau minėtų priemonių taikymo galimybę ir laiką.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

84. Komisija atliko pagrindinių krizės priežasčių ir poveikio pieno gamintojų maržoms analizę ir pasiūlė atitinkamų rinkos priemonių, taip pat įvertino kiekvienos iš jų poveikį biudžetui. Atsižvelgdama į turimus biudžeto išteklius, Komisija pasirinko ekonomiškai naudingiausias priemones.

85. Komisija nuolat stebėjo rinką ir atliko išsamų bei tarpdisciplininį krizės vertinimą (įskaitant atitinkamų priemonių aptarimą su valstybėmis narėmis Taryboje). Laikantis subsidiarumo principo nutarta, jog būtų tikslingiau, kad paramą įvairioms išskirtinėms priemonėms skirtų valstybės narės. Komisijos nuomone, įvairių reglamentų, kuriais įgyvendinamos išskirtinės pienininkystės sektoriaus paramos priemonės, konstatuojamosiose dalyse pateiktos nuorodos yra pakankamos (pvz., „gyvulininkystės sektoriaus ūkininkai], nukentėję] nuo didžiausio kainų kritimo – tiesioginių Rusijos pratęsto importo draudimo ir sausros padarytos žalos pašariniams augalams pasekmių“ Komisijos deleguotajame reglamente (ES) 2015/1853).

86. Komisija primena, kad tvarumas (kaip apibrėžta strategijoje „Nuo ūkio iki stalo“⁸, visų pirma poveikis aplinkai ir klimatui) nebuvo 2014–2016 m. priimtų išskirtinių priemonių uždavinys.

2 rekomendacija. Biudžeto sudarymo ir tikslingo lėšų panaudojimo gerinimas

a) Komisija nepitaria šiai rekomendacijai.

Rinkos sutrikdymai yra daugialypiai ir nenumatyti, todėl neįmanoma ir nepageidautina iš anksto nustatyti veiklos ribas, kuriomis būtų apriboti bet kokie galimi veiksmai pagal iš anksto nustatytą sistemą. Rinkos sutrikdymo problema turi būti sprendžiama *ad hoc* pagrindu ir laikantis holistinio požiūrio.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Rinkos sutrikdymų vertinimas sektoriaus lygmeniu gali turėti įtakos stabilizuojamajam tiesioginės paramos poveikiui ir gali būti nustatytos griežtesnės sąlygos ir (arba) uždaviniai, jei ir kai bus įgyvendinamos papildomos išskirtinės paramos priemonės.

88. Žemės ūkio sektoriaus krizių rezervas 2014–2016 m. rinkos sutrikdymo laikotarpiu neatliko jokio vaidmens ne tik dėl sudėtingų taisyklių, bet ir dėl to, kad ES biudžete buvo pakankamai lėšų.

Nuo 2018 m. Reglamentu „Omnibus“ labai patobulintos rizikos valdymo priemonių įgyvendinimo taisyklės, įskaitant galimybę taikyti sektorių pajamų stabilizavimo priemones ir didinti viešąją finansinę paramą šioms priemonėms. Nuo 2020 m. gruodžio mėn. pajamų stabilizavimo priemonės buvo ištrauktos į dvi kaimo plėtros programas. Nors nė viena iš šių priemonių nebuvo vykdoma, programos buvo keičiamos, kad būtų galima pasinaudoti naujomis galimybėmis.

89. Komisija surinko ir apibendrino iš valstybių narių gautus pranešimus apie jų teritorijose įgyvendintas priemones. Laikantis subsidiarumo principo nutarta, jog būtų tikslingiau, kad savo priemonių veiksmingumą vertintų valstybės narės. Vis dėlto Komisija gali numatyti nuodugnią valstybių narių procedūrų analizę.

3 rekomendacija. Pasirengimo būsimiems rinkos sutrikdymams didinimas

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Siekdama padėti pasimokyti iš 2014–2016 m. rinkos sutrikdymo, Komisija atliks tyrimą, susijusį su įvairių išskirtinių priemonių poveikiu pienininkystės ūkių elgsenai ir likvidumui, rinkos stabilizavimui ir aplinkai, taip pat su gamintojų ir pieninių atliekamo rizikos valdymo vaidmeniu krizių valdymo srityje.

Atsižvelgdama į viešųjų pirkimų procedūroms įvykdyti reikalingą laiką ir siekdama atlikti aukštos kokybės tyrimą, Komisija mano, kad būtina nustatyti tikslią įgyvendinimo datą – 2024 m.

⁸ Sąžininga, sveika ir aplinkai palanki maisto sistema pagal strategiją „Nuo ūkio iki stalo“, COM/2020/381 *final* (2020 5 20).

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Samo Jereb vadovaujama I audito kolegija „Tvarus gamtos išteklių naudojimas“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Nikolaos Milionis.

Tvarkaraštis

Įvykis	Data
Audito planavimo memorandumą (APM) priėmimas / audito pradžia	2019 05 15
Ataskaitos projekto oficialus išsiuntimas Komisijai (ar kitam audituojamam subjektui)	2021 03 26
Galutinės ataskaitos priėmimas po prieštaravimų procedūros	2021 05 19
Visomis kalbomis gauti Komisijos oficialūs atsakymai	2021 06 17

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2021.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote įgyti papildomų teisių, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

6 ir 11 diagramos – piktogramas sukūrė [Pixel perfect](https://flaticon.com), <https://flaticon.com>.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-847-6146-3	1977-5725	doi:10.2865/147	QJ-AB-21-011-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5999-6	1977-5725	doi:10.2865/091914	QJ-AB-21-011-LT-Q

2014 m. pradžioje pasiekusi aukščiausią tašką, vidutinė ES pieno gamintojų gaunama kaina pradėjo mažėti. 2016 m. viduryje kainos vėl pradėjo kilti.

BŽŪP apima keletą priemonių, skirtų rinkos sutrikdymo problemai spręsti. Tiesioginės išmokos atlieka stabilizuojamąjį vaidmenį, nes jos yra nuolatinis ūkininkų pajamų šaltinis. Apsaugos sistemos tikslas – palaikyti kainas laikinai iš rinkos pašalinant pieno produktų perteklių. Komisija taip pat gali patvirtinti išskirtines priemones, skirtas kovai su rinkos sutrikdymo grėsmėmis; ji tai padarė 2014–2016 m.

Tikrinome, ar Komisija ir atitinkamos valstybių narių institucijos tinkamai valdė savo atsaką į 2014–2016 m. pieno rinkos sutrikdymą. Apskritai, nustatėme, kad Komisija ir valstybės narės ėmėsi plataus masto priemonių, kad padėtų ūkininkams rinkos sutrikdymo metu, tačiau jų atliktos analizės iš esmės nepakako, kad būtų galima priimti sprendimą dėl reikalingos paramos dydžio ir ją tikslingai nukreipti.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors