

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Nuomonė Nr. 1/2012

dėl kai kurių pasiūlymų dėl reglamentų, susijusių su bendra žemės ūkio politika 2014–2020 m.

(pateikta pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 287 straipsnio 4 dalies antrą punktą)

TURINYS

	Dalys
Įvadas	1–5
Svarbiausi klausimai	6–12
1. Horizontalusis reglamentas	13–75
Bendrosios nuostatos dėl žemės ūkio fondų (II antraštinė dalis)	15–27
Ūkių konsultavimo sistema (III antraštinė dalis)	28–30
Finansinis fondų valdymas (IV antraštinė dalis)	31–46
Kontrolės sistemos ir nuobaudos (V antraštinė dalis)	47–59
Kompleksinė parama (VI antraštinė dalis)	60–75
2. Tiesioginių išmokų reglamentas	76–147
Tiesioginių išmokų tikslai	82
Taikymo sritis ir apibrėžtys (I antraštinė dalis)	83–89
Bendrosios nuostatos dėl tiesioginių išmokų (II antraštinė dalis)	90–106
Bazinės išmokos schema ir susijusios išmokos (III antraštinė dalis)	107–132
Susietoji parama (IV antraštinė dalis)	133–142
Smulkiųjų ūkininkų schema (V antraštinė dalis)	143–147
3. EŽŪFKP: kaimo plėtros reglamentas	148–182
Tikslai ir strategija (II antraštinė dalis)	151–152
Programavimas (II antraštinė dalis)	153–160
Kaimo plėtros parama (III antraštinė dalis)	161–174
Finansinės nuostatos (V antraštinė dalis)	175–181
Valdymas, kontrolė ir informavimas bei stebėseną ir vertinimas (VI antraštinė dalis ir VII antraštinė dalis)	182

4. Vieno BRO reglamentas	183–203
Rinkos intervencija (II dalis–I antraštinė dalis)	189–199
Su prekyba ir gamintojų organizacijomis susijusios taisyklės (II dalis–II antraštinė dalis)	200–203

EUROPOS SAJUNGOS AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Europos Sąjungos Sutartį (ESS), ypač į jos 4 ir 5 straipsnius, ir į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV), ypač į jos 38–44 straipsnius, 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą, 317, 318 ir 322 straipsnius;

atsižvelgdami į Komisijos komunikatą „BŽŪP artėjant 2020 m.: su aprūpinimu maistu, gamtos ištekliais ir teritorine pusiausvyra susijusių būsimų uždavinių sprendimas“¹;

atsižvelgdami į reglamento dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėjimo pasiūlymą² („**Horizontalusis reglamentas**“);

atsižvelgdami į reglamento, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos schemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės, pasiūlymą³ („**Tiesioginių išmokų reglamentas**“);

atsižvelgdami į reglamento dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis, pasiūlymą⁴ („**Kaimo plėtros reglamentas**“);

atsižvelgdami į reglamento, kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio produktų rinkų organizavimas, pasiūlymą⁵ („**Vieno BRO reglamentas**“);

¹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „BŽŪP artėjant 2020 m.: su aprūpinimu maistu, gamtos ištekliais ir teritorine pusiausvyra susijusių būsimų uždavinių sprendimas“, COM(2010) 672 final, 2010 11 18.

² Europos Komisija, COM(2011) 628 final/2.

³ Europos Komisija, COM(2011) 625 final/2.

⁴ Europos Komisija, COM(2011) 627 final/2.

⁵ Europos Komisija, COM(2011) 626 final/2.

atsižvelgdami į Audito Rūmų metines ir specialiąsias ataskaitas, Nuomonę Nr. 10/98 dėl kai kurių Darbotvarkės 2000 programos reglamentų pasiūlymų⁶, visų pirma susijusių su bendra žemės ūkio politika (BŽŪP), Audito Rūmų nuomonę Nr. 1/2005 dėl BŽŪP finansavimo pasiūlymo⁷,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

IVADAS

1. Sutartyje nustatyti bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) pagrindiniai tikslai daugelį metų išliko nepasikeitę. Tačiau BŽŪP struktūra buvo keletą kartų iš esmės pertvarkyta; pastaraisiais metais tai buvo padaryta 2003 m. ir vadinamojo BŽŪP būklės patikrinimo 2008 m. metu, siekiant modernizuoti šį sektorių ir jį labiau orientuoti į rinką.
2. Bendrą žemės ūkio politiką ir vėl numatyta reformuoti iki 2013 m. 2011 m. spalio mėn. Komisija paskelbė pasiūlymą, kuriame yra nustatyti pagrindiniai 2014–2020 m. laikotarpio BŽŪP teisinio pagrindo elementai, kurie yra pateikti septyniuose reglamentuose.
3. Pirmiau minėto teisinio pagrindo pasiūlyme yra siekiama išlaikyti esamą dviejų ramščių BŽŪP struktūrą ir dvi esamas Europos žemės ūkio finansines priemones – Europos žemės ūkio garantijų fondą (toliau – EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondą kaimo plėtrai (toliau – EŽŪFKP).
4. Toliau pateiktos pastabos yra susijusios su pagrindiniais reglamentais⁸. Jose analizuojama, koku mastu Komisijos teisėkūros pasiūlymai padės

⁶ OL C 401, 1998 12 22.

⁷ OL C 121, 2005 5 20.

⁸ - Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos (COM(2011) 628 final/2).

pašalinti trūkumus, kuriuos Audito Rūmai jau buvo nustatę savo auditų metu. Toliau yra pateikta keletas kitų svarstymų, susijusių su Audito Rūmų atlikta pasiūlymų analize.

5. Pasiūlytas teisės aktų paketas apima kitus tris konkretesnius pasiūlymus⁹, dėl kurių Audito Rūmai neturi jokių pastabų.

SVARBIAUSI KLAUSIMAI

6. Audito Rūmai pripažįsta, kad Komisija įdėjo pastangų siekdama supaprastinti bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) nuostatas (pavyzdžiui, atsisakė pagal dabartinę bendrosios išmokos schemą taikomų skirtingų įgyvendinimo modelių, įdiegė supaprastintą schemą smulkiesiems ūkininkams). Savo pasiūlymuose Komisija atsižvelgė į daugelį Parlamento, Tarybos ir Audito Rūmų pateiktų pastabų.

- Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos schemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės (COM(2011) 625 final/2).

- Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪKPF) lėšomis (COM(2011) 627 final/2).

- Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio produktų rinkų organizavimas (Vieno BRO reglamentas) (COM(2011) 626 final/2).

⁹ - Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos su bendru žemės ūkio produktų rinkų organizavimu susijusios tam tikros pagalbos ir grąžinamųjų išmokų nustatymo priemonės (COM)2011 629 final.

- Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuos iš dalies keičiamos Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 nuostatos, susijusios su bendrosios išmokos schema ir parama vynuogininkams COM(2011) 631 final.

- Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamos Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 nuostatos, susijusios su tiesioginėmis išmokomis ūkininkams 2013 m. COM(2011) 630 final.

7. Bendros žemės ūkio politikos lėšų panaudojimo tvarka išlieka sudėtinga. Pavyzdžiui, kaimo plėtros srityje yra šeši taisyklių lygmenys: 1) viename reglamente nustatytos visiems struktūriniais fondams taikomos bendros nuostatos, 2) EŽŪGF ir EŽŪFKP bendrosios nuostatos (nustatytos BŽŪP reglamentuojančiame bendrajame reglamente), 3) taisyklės, nustatytos su konkrečiu fondu (EŽŪFKP) susijusiame reglamente, 4) deleguotieji aktai, 5) įgyvendinimo aktai, 6) nacionaliniai teisės aktai. Komisijos gairės kai kuriais atvejais sudarys papildomą lygmenį (taip pat žr. Nuomonės Nr. 7/2011 7 dalį¹⁰). Kitas pavyzdys yra susijęs su kompleksine parama. Pripažindami, kad kompleksinės paramos sistema buvo pertvarkyta, Audito Rūmai mano, kad šios politikos sudėtingumo lygio sumažinimas vadovaujančiosioms institucijoms arba paramos gavėjams nėra pakankamas.

8. Nepaisant deklaruojamos pirmenybės rezultatams, politika iš esmės išlieka pagrįsta indėliais (orientuota į išlaidas), ir todėl labiau orientuota į atitiktį nei į veiklos rezultatus. Visų pirma reglamento straipsniuose nėra atskleisti pagal BŽŪP sistemą taikomų tiesioginių išmokų ūkininkams tikslai, jų numatomi rezultatai, poveikis ir rodikliai. Dėl kaimo plėtros reglamente yra nustatyti skirtingi ir platūs tikslai nenurodant jų numatomų rezultatų, poveikio ar susijusių rodiklių. Taipogi nėra tinkamai apibrėžti kompleksinės paramos tikslai ir numatomi rezultatai bei tiesioginių išmokų „orientavimosi į ekologiją“ elementas. Šių elementų atskleidimas padėtų taikant politiką sutelkti dėmesį ir orientuotis į numatytų rezultatų pasiekimą.

9. Audito Rūmai atkreipia dėmesį į Komisijos siekį teikiant BŽŪP subsidijas orientuotis į „aktyvius ūkininkus“ ir jos bandymą subalansuoti tiesioginių išmokų

¹⁰ Nuomonė Nr. 7/2011 dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui, kurių veiklos gairės pateiktos Bendroje strateginėje programoje, bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui ir Sanglaudos fondui taikytinos bendrosios nuostatos, ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006.

paskirstymą naudos gavėjams. Tačiau Audito Rūmai abejoja, ar pasiūlytos priemonės gali būti veiksmingai įgyvendintos valdymo įstaigų ir ūkininkų neapsunkinant per didelę administracinę naštą. Audito Rūmai mano, kad sprendimą galima rasti suderinant reglamente nustatytus bendruosius principus su sisteminga Komisijos vykdoma priežiūra ir orientavimu jį įgyvendinant. Jie pažymi, kad vadinamojo „viršutinių ribų nustatymo“ (paramos sumažinimo, kai yra viršijami tam tikri paramos dydžiai) poveikis paramos perskirstymui bus nežymus.

10. Didžiausią BŽŪP reformos administracinių sąnaudų, visų pirma susijusių su tiesioginių išmokų schema, dalį turės finansuoti valstybės narės. Nežymus supaprastinimas ir papildoma administracinė našta darys poveikį reformos sąnaudoms, kurios Komisijos skaičiavimu gali iš viso padidėti 15 %. Valstybės narės mano, kad procentinis sąnaudų padidėjimas gali būti dar didesnis. Audito Rūmai pažymi, kad nėra informacijos, koku mastu šias papildomas sąnaudas kompensuos padidėjęs valdymo veiksmingumas arba efektyvumas įgyvendinant šią politiką.

11. Audito Rūmai nurodo, kad su kai kuriais aspektais susiję reglamentavimo reikalavimai yra atidėti tolesniam etapui taikant deleguotus ir įgyvendinimo aktus pagal SESV 290 ir 291 straipsnius. Todėl nuomonė dėl šių nuostatų dar negali būti suformuota.

12. Galiausiai, kad reforma būtų įgyvendinta veiksmingai ir efektyviai, Komisija turi parengti aiškius ir nedviprasmiškus įgyvendinimo reglamentus (tuomet sumažėtų poreikis Komisijai rengti papildomas gaires) ir suteikti pakankamai laiko mokėjimo agentūroms pritaikyti procedūras ir sistemas – tam gali prireikti nuo 12 iki 24 mėnesių po to, kai Komisija priims įgyvendinimo nuostatas.

1. HORIZONTALUSIS REGLAMENTAS

13. Horizontalusis reglamentas susieja įvairias, su visomis BŽŪP priemonėmis susijusias taisykles. Todėl šiame reglamente yra nustatomos taisyklės dėl

finansavimo, ūkių konsultavimo sistemos, valdymo ir kontrolės sistemų (kurias turi įdiegti valstybės narės), kompleksinės paramos ir sąskaitų patvirtinimo.

14. Audito Rūmai valdymo ir kontrolės sistemas išnagrinėjo ankstesnėse metinėse ataskaitose, o nuostatas dėl sąskaitų patvirtinimo, susigražinimų ir kompleksinės paramos savo specialiosiose ataskaitose¹¹ atitinkamomis temomis.

Bendrosios nuostatos dėl žemės ūkio fondų (II antraštinė dalis)

Mokėjimo agentūrų ir koordinavimo įstaigų akreditavimas ir akreditavimo atšaukimas (7 straipsnis)

15. Pasiūlymuose (7 straipsnio 2 dalis) nustatyta, kad iš esmės kiekviena valstybė narė, atsižvelgdama į savo konstitucines nuostatas, apriboja savo akredituotų mokėjimo agentūrų skaičių iki vienos vienai valstybei narei arba vienam regionui. Tais atvejais, kai valstybės narės įsteigia kelias regionines mokėjimo agentūras, yra siūloma įsteigti vieną nacionalinę mokėjimo agentūrą, skirtą priemonėms, kurios turi būti valdomos nacionaliniu lygmeniu. Nebėra leidžiama turėti atskirų mokėjimo agentūrų, valdančių EŽŪGF ir EŽŪFKP išlaidas.

16. Galima tikėtis, kad Komisijos iniciatyva apriboti akredituotų mokėjimo agentūrų skaičių leis supaprastinti ir konsoliduoti valdymo ir priežiūros procedūras. Tačiau Audito Rūmai pažymi, kad mokėjimo agentūrų įgaliojimai nebėra nurodyti reglamente.

17. Valstybės narės mokėjimo agentūrų akreditaciją suteikia skyriams arba įstaigoms, kurie atitinka Komisijos nustatytus akreditavimo kriterijus. Audito

¹¹ Specialioji ataskaita Nr. 7/2010 „Sąskaitų patvirtinimo procedūros auditas“ (toliau – sąskaitų patvirtinimo ataskaita), Specialioji ataskaita Nr. 8/2011 „Neteisėtų išmokų išieškojimų Bendrosios žemės ūkio politikos srityje auditas“ (toliau – susigražinimų ataskaita) ir Specialioji ataskaita Nr. 8/2008 „Ar kompleksinis paramos susiejimas yra veiksminga politika?“ (toliau – kompleksinės paramos ataskaita).

Rūmai mano, kad Komisijai, kaip galutinę atsakomybę už biudžeto vykdymą turinčiam subjektui, šiame procese turėtų tekti priežiūros vaidmuo, kuris leistų sumažinti riziką, kad tam tikri trūkumai bus palikti nustatyti vélesnių patikrų metu, o tai gali sąlygoti dažnesnes patikras ir finansinius pataisymus. Prisiimdama tokį vaidmenį Komisija turėtų patvirtinti, pavyzdžiui, generalinių direktorių metinėse veiklos ataskaitose, kad valdymo ir kontrolės įstaigos atitinka nacionalinio akreditavimo sąlygas, kaip yra nustatyta atitinkamame deleguotajame akte. Kad tai galėtų padaryti, pradėjus vykdyti programas Komisija turėtų įvertinti valstybių narių pateiktus įrodomuosius dokumentus ir vėliau peržiūrėti sistemų veikimą, pavyzdžiui, atsižvelgiant į riziką (taip pat žr. Audito Rūmų nuomonės Nr. 7/2011 25 dalį).

Akredituotų mokėjimo agentūrų valdymo patikinimo pareiškimas (7, 8 ir 9 straipsniai)

18. Šis pareiškimas apima sąskaitų išsamumą, tikslumą ir teisingumą, tinkamą vidaus kontrolės sistemų veikimą, pagrindinių operacijų teisėtumą ir tvarkingumą bei patikimo finansų valdymo principą.

19. Ar šie pareiškimai suteiks naudingos informacijos Komisijai patikinimo atžvilgiu, priklausys nuo juos teikiant atliekamo darbo apimties ir kokybės. Šis darbas turėtų būti patikslintas įgyvendinimo akte, kuriame yra nustatomas valdymo pareiškimo modelis. Audito Rūmai atkreipia dėmesį į praeityje nustatytus trūkumus¹² (nepakankamas mokėjimo agentūrų patikinimo pareiškimo pagrindas), kurių nepašalinus bus apribotas patikinimas, kurį Komisija gali gauti remdamasi šiais pareiškimais.

20. Audito Rūmai taip pat pažymi, kad tai, kiek šis pareiškimas gali padėti prasmingai įvertinti finansų valdymo patikumą panaudojant BŽŪP lėšas, priklausys nuo to, ar pavyks persiorientuoti nuo dabartinės į atitiktį ir finansinį įgyvendinimą orientuotos sistemos prie rezultatais pagrįstos sistemos su

¹² Specialiosios ataskaitos Nr. 7/2010 39–52 dalys.

aiškiais tikslais ir kriterijais, pagal kuriuos galės būti vertinami rezultatai. Šiuo atžvilgiu, kaip buvo pažymėta pirmiau (žr. 8 dalį), BŽŪP išlieka iš esmės pagrįsta indėliais ir kadangi mokėjimo agentūra yra iš principo atsakinga už tai, kad patikimas finansų valdymas būtų užtikrinamas kasdien, jos užduočių apibūdinimas yra iš esmės susijęs tik su atitiktis reikalavimais.

Sertifikavimo įstaigos (9 straipsnis)

21. Nors galiojančiuose reglamentuose (Tarybos reglamente (EB) Nr. 1290/2005¹³ ir Komisijos reglamente (EB) Nr. 885/2006¹⁴) nustatytas sertifikavimo įstaigų darbas yra daugiausia susijęs su sąskaitų patikimumu, jo apimtis buvo išplėsta įtraukiant kai kuriuos su teisėtumu ir tvarkingumu susijusius aspektus¹⁵.

22. Savo sąskaitų patvirtinimo ataskaitoje Audito Rūmai nustatė, kad sertifikavimo įstaigų atliktas darbas buvo nepakankamas, kad pagrįstų patikinimą, kurį šios įstaigos turėjo suteikti pagrindinių operacijų teisėtumo ir tvarkingumo atžvilgiu.

23. Reglamento projekte Komisija siūlo, kad sertifikavimo įstaigos ateityje turėtų pateikti nuomonę dėl (mokėjimo agentūros) valdymo patikinimo pareiškimo, kurioje patvirtinamas mokėjimo agentūros metinių finansinių ataskaitų

¹³ OL L 209, 2005 8 11, p. 1.

¹⁴ OL L 171, 2006 6 23, p. 90.

¹⁵ Reglamento (EB) Nr. 885/2006 5 straipsnis:
3. Sertifikavimo įstaiga parengia sertifikatą, kuriame nurodoma, ar ji pagrįstai įsitikinusi, kad Komisijai perduodamos sąskaitos yra teisingos, galutinai užbaigtos ir tikslios ir kad gerai veikė vidaus kontrolės tvarka. [...] 4. Sertifikavimo įstaiga parengia patikrinimo rezultatų ataskaitą. [...] Ataskaitoje turi būti nurodyta, ar: [...] mokėjimo agentūros procedūromis galima pagrįstai užtikrinti, kad mokėjimai, įrašomi į EŽŪGF ir EŽŪFKP sąskaitas, buvo atlikti pagal Bendrijos taisykles, taip pat kokios buvo pateiktos ir įgyvendintos patobulinimo rekomendacijos (jei tokios buvo); [...] Prie ataskaitos turi būti pridėta: [...] b) nuomonė apie patikinimo pareiškimą, nurodytą Reglamento (EB) Nr. 1290/2005 8 straipsnio 1 dalies c punkto iii papunktyje.

išsamumas, tikslumas ir teisingumas, tinkamas jos vidaus kontrolės sistemų veikimas, pagrindinių operacijų teisėtumas bei tvarkingumas ir patikimo finansų valdymo principo laikymasis.

24. Audito Rūmai pabrėžia, kad nuomonės apie valdymo patikinimo pareiškimą teikimas labai skiriasi nuo finansinių ataskaitų patikimumo arba jose atspindimų operacijų teisėtumo ir tvarkingumo sertifikato teikimo.

25. Jei sertifikavimo įstaiga teiktų ne tik nuomonę apie finansines ataskaitas (kaip yra dabar), bet ir apie jose atspindimų operacijų teisėtumą, tai būtų reikšmingas ir naudingas jos vaidmens išplėtimas.

26. Be to, kadangi sertifikavimo įstaigos (ir mokėjimo įstaigos, žr. 18 dalį) užduotys dabar yra susijusios tik su atitikties reikalavimais, jos nuomonė apie mokėjimo agentūros finansų valdymo patikimumą turėtų būti patikslinta.

27. Reglamento projekte yra nustatyta, kad sertifikavimo įstaigas skiria valstybės narės. Audito Rūmai mano, kad šių įstaigų darbą naudodama kaip patikinimo šaltinį Komisija turėtų peržiūrėti (atlikdama sistemingas patikras vietoje) šių įstaigų sistemas ir jų veiksmingumą, kad galėtų įsitikinti jų darbo patikimumu (taip pat žr. Audito Rūmų nuomonės Nr. 7/2011 26 dalį).

Ūkių konsultavimo sistema (III antraštinė dalis)

28. Šiuo metu valstybės narės yra įsipareigojusios įdiegti ūkininkų konsultavimo žemės ir ūkio valdymo klausimais sistemą, kuri toliau yra vadinama ūkių konsultavimo sistema (ŪKS). Ūkininkai ŪKS naudojami savanoriškai. ŪKS yra 2003 m. BŽŪP reformos elementas, kurį valstybės narės turėjo pradėti taikyti 2007 m.

29. Reglamento projekte nėra nustatyta esminių, su ŪKS susijusių pakeitimų.

30. Savo kompleksinės paramos ataskaitoje Audito Rūmai pabrėžė, kad kompleksinės paramos sistema ūkininkams sudaro nemažai sunkumų, visų

pirma dėl jos sudėtingumo, ir kad šiuo atžvilgiu ŪKS jiems teikia naudingą paramą.

Finansinis fondų valdymas (IV antraštinė dalis)

Mokėjimo terminų laikymasis (42 straipsnis)

31. Pasiūlymuose (42 straipsnio 2 dalyje) yra nustatyta, kad mokėjimo agentūrai pažeidus ES mokėjimo terminus, paramos gavėjui turi būti sumokami delspinigiai. Delspinigiai yra finansuojami iš nacionalinių biudžetų.

32. Galima tikėtis, kad paramos gavėjams mokamų delspinigių įvedimas paskatins laikytis ES mokėjimo terminų.

Sąskaitų patvirtinimas (53, 54 ir 55 straipsniai)

33. Šiame pasiūlymų skirsnyje pateiktos nuostatos, susijusios su iš EŽŪGF ir EŽŪFKP finansuojamų išlaidų sąskaitų patvirtinimu. Audito Rūmai pažymi, kad BSP reglamento projekte¹⁶, dėl kurio Audito Rūmai paskelbė nuomonę (Nr. 7/2011), taip pat yra pateiktos bendros nuostatos, kurios yra taikomos EŽŪFKP sąskaitų patvirtinimo ir finansinių pataisymų srityje.

34. Savo sąskaitų patvirtinimo ataskaitoje Audito Rūmai atkreipė dėmesį į keletą sąskaitų patvirtinimo procedūros trūkumų ir rekomendavo ją iš naujo apsvarstyti, visų pirma atsižvelgiant į šias rekomendacijas:

¹⁶ COM(2011) 615 final – Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui, kurių veiklos gairės pateiktos Bendroje strateginėje programoje, bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui ir Sanglaudos fondui taikytinos bendrosios nuostatos, ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, vadinamas „BSP reglamento projektu“.

- turėtų būti aiškiau apibrėžti skirtingiems sąskaitų patvirtinimo procedūros etapams ir visai šiai procedūrai nustatomi tikslai bei atitinkamos skirtingų suinteresuotųjų šalių funkcijos ir atsakomybė;
- Komisija atitikties patvirtinimo procedūros pabaigoje (kurios terminas turėtų būti nustatytas) turėtų pripažinti atitinkamų finansinių metų finansinėms ataskaitoms priskirtiną išlaidų sumą ir apie tai informuoti biudžeto įvykdymą tvirtinančias institucijas: Komisijos finansinėse ataskaitose kiekvienos valstybės narės atveju pagal biudžeto sritis ir biudžetinius metus turėtų būti nustatytos sumos, kurioms gali būti atliktos papildomos patikros;
- kai yra nustatomi reikšmingi sistemų trūkumai, Komisija turėtų išnagrinėti galimybę dažniau naudotis statistiškai reikšmingomis imtimis užuot taikiusi dabartinę praktiką, kai yra skiriami nustatyto dydžio pataisymai, o Komisijai suteikti įgaliojimai bausti valstybes nares už kontrolės trūkumus, kuriuos ji šiuo metu vykdo priimdama atitikties sprendimus, turėtų būti atskirti nuo visai kito pobūdžio sąskaitų patvirtinimo procedūros.

35. Horizontaliojo reglamento projekte sąskaitų patvirtinimas apsiriboja metiniu sąskaitų patvirtinimo sprendimu, kuriame yra nustatyta, kad „sąskaitų patvirtinimo sprendimas“ apima pateiktų metinių finansinių ataskaitų išsamumą, tikslumą ir teisingumą ir nepanaikina galimybės taikyti bet kokius vėlesnius sprendimus dėl finansinių pataisymų (po atitikties patvirtinimo –54 straipsnis). Taigi, jis neapima išlaidų atitikties galiojantiems ES ir nacionaliniams teisės aktams ir todėl sąskaitų patvirtinimo procedūros tikslas vis dar skiriasi nuo šios procedūros tikslo ir apibrėžties, kurie yra nustatyti Finansiniame reglamente (53-b straipsnis)¹⁷ ir jo įgyvendinimo taisyklėse (42 straipsnis)¹⁸. Savo sąskaitų patvirtinimo ataskaitoje Audito Rūmai pažymėjo, kad sąskaitų patvirtinimo bendras tikslas yra suteikti Komisijai pagrindą priimti galutinę

¹⁷ Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 248, 2002 9 16, p. 1).

¹⁸ Komisijos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2342/2002 (OL L 357, 2002 12 31, p. 1).

atsakomybę už biudžeto vykdymą, esant situacijai, kai žemės ūkio išlaidas vykdo valstybės narės taikant „pasidalijamąjį valdymą“. Taigi Komisija privalo pripažinti tas išlaidas, kurios buvo atliktos pagal taikomas taisykles ir kurios yra mokėtinos iš ES biudžeto, bei nefinansuoti iš Sąjungos lėšų tų išlaidų, kurios neatitinka taisyklių.

36. Be to, nebuvo pasiūlyta pakeitimų, kurie leistų sumažinti Komisijos taikomus nustatyto dydžio pataisymus, visų pirma dažniau pasitelkiant statistiškai pagrįstas imtis.

37. Audito Rūmai pažymi, kad finansinių pataisymų sistema skiriasi nuo pasiūlytos ERPF, ESF ir SF sistemos¹⁹. Pastarosios sistemos atveju, kai Komisija siūlo nustatyti dydžiu ar ekstrapoliavimu pagrįstą finansinį pataisymą, valstybėms narėms yra suteikta galimybė įrodyti, kad tikrasis pažeidimo mastas yra mažesnis nei įvertino Komisija.

38. Apskritai Audito Rūmai mano, kad dabartiniuose Komisijos pasiūlymuose nebuvo atsižvelgta į sąskaitų patvirtinimo ataskaitoje pateiktas jų pagrindines rekomendacijas.

Pažeidimai (56–59 straipsniai)

39. 2006 m. Taryba įvedė vadinamąją „50 ir 50 taisyklę“²⁰, pagal kurią nesusigrąžintos skolos finansinės pasekmės po lygiai paskirstomos ES biudžetui ir susijusiai valstybei narei. Ši taisyklė padeda apsaugoti Sąjungos finansinius interesus. Valstybės narės turi apmokėti 50 % sumų, kurios nebuvo išieškotos per daugiau kaip ketverius metus nuo skolos pripažinimo datos arba daugiau kaip per aštuonerius metus, jei susigrąžinimo procedūra yra vykdoma teismuose. Dėl to pagrindinis elementas taikant šią taisyklę yra skolos užregistravimo skolininkų sąskaitose data.

¹⁹ BSP reglamento projekto 137 straipsnio 2 dalis.

²⁰ Reglamento (EB) Nr. 1290/2005 32 straipsnio 5 dalis.

40. Savo susigražinimų ataskaitoje Audito Rūmai pažymėjo, kad valstybėse narėse PACA data²¹ ir toliau yra traktuojama skirtingai, todėl nustatyti pažeidimai gali būti priskiriami skirtingiems metams ir skirtingais metais jiems yra taikomi Komisijos pataisymai, priklausomai nuo susijusios valstybės narės patvirtintos tvarkos. Jie paragino Komisiją nustatyti vienodą terminą, per kurį po potencialaus pažeidimo aptikimo skolininkui būtų išsiunčiamas pranešimas apie susigražinimo pavidimą.

41. Reglamento projekte (56 straipsnio 1 dalyje) Komisija patikslino ir sukonkretino nuostatas pasiūlydama, kad valstybės narės susigražinimo iš valstybių narių pareikalauja per vienerius metus nuo pirmojo pastebėjimo, kad padarytas pažeidimas, ir atitinkamas sumas registruoja mokėjimo agentūros skolininkų knygoje.

42. Įvedus šias naujas nuostatas, kuriomis bandoma suderinti skolų pripažinimo datą, būtų atsižvelgta į Audito Rūmų kritiką, nors valstybės narės vis dar turi galimybių skirtingai traktuoti sąvoką „pirmasis pažeidimo pastebėjimas“.

43. Audito Rūmai taip pat pabrėžė, kad įvedus „50 ir 50 taisyklę“ iškilo rizika, kad valstybės narės pradės „valdyti“ ataskaitų teikimo ir skolų nurašymo procesą siekdamos sau naudos, visų pirma išvengdamos šios taisyklės taikymo (bei susijusio mokesčio iš nacionalinio biudžeto) arba jį atidedamos.

44. Audito Rūmai pažymi, kad reglamento projekte (56 straipsnio 2 dalyje) yra nustatyta, kad nesusigražintos skolos finansinės pasekmės bus paskirstomos ne taikant „50 ir 50 taisyklę“, o jas visas turės finansuoti atitinkama valstybė narė. Todėl ankstesnėje pastraipoje minėta rizika tapo dar didesnė nei pirmiau.

²¹ Dabartiniame reglamente (Reglamente (EB) Nr. 1290/2005) ši data apibrėžta kaip „pirmasis administracinės ar teisminės kompetentingos institucijos atliktas raštiškas įvertinimas, kuriame remiantis konkrečiais faktais padaroma išvada apie pažeidimo buvimą, neatmetant galimybės šią išvadą vėliau patikslinti ar panaikinti atlikus administracinę ar teisminę procedūrą“. Pradinio skolų užregistravimo data yra susijusi su pirminio administracinio ar teismo nustatymo akto sąvoka, kuri yra labiau žinoma prancūzų k. santrumpa PACA (*Premier Acte de Constatation Administrative*).

45. Be to, Audito Rūmai pažymi, kad pagal naujas nuostatas (57 straipsnyje) susigražinimų dalis (pažeidimo arba aplaidumo atveju), kurią gali pasilikti valstybės narės, EŽŪGF išlaidų atveju yra sumažinama nuo 20 iki 10 %.

46. Galiausiai, savo ataskaitoje Audito Rūmai pažymėjo, kad likutinei skolai buvo nenuosekliai taikomos palūkanos ir dėl to buvo patiriami finansiniai nuostoliai²², bei paragino Komisiją paskelbti aiškias ir nedviprasmiškas taisykles dėl šioms skoloms taikomų palūkanų. Audito Rūmai pažymi, kad Komisija šiuo atžvilgiu nepasiūlė atlikti pakeitimų.

Kontrolės sistemos ir nuobaudos (V antraštinė dalis)

Pagrindiniai patikrų principai (61 straipsnis) ir Komisijos įgaliojimai (64 straipsnis)

47. Reglamento projekte nustatyta, kad bendrieji patikrų principai išlieka beveik nepasikeitę bei tebėra pagrįsti sisteminga administracine kontrole ir papildomomis pareiškėjų imties patikromis vietoje.

48. Priimdama tolesnius deleguotuosius aktus, Komisija gali nustatyti atitinkamas patikroms skirtas išsamias taisykles. Remiantis galiojančiomis teisinėmis nuostatomis²³, valstybės narės kiekvienais metais atlieka patikras vietoje, patikrindamos ne mažiau kaip 5 % visų paramos gavėjų (ir daugiau kaip 5 %, jei atskleidžiami reikšmingi pažeidimai).

49. Audito Rūmai pažymi, kad reglamento projekte (64 straipsnio 2 dalies b punkte) yra nustatyta, kad įgyvendinamuosiuose aktuose Komisija gali nustatyti atitinkamas taisykles, pagal kurias valstybėms narėms, turinčioms

²² Susigražinimų ataskaitos 32–35 dalys.

²³ Komisijos reglamento (EB) Nr. 1975/2006 (OL L 368, 2006 12 23, p. 74) 12 straipsnis ir Komisijos Reglamento (EB) Nr. 1122/2009 (OL L 316, 2009 12 2, p. 65) 30 straipsnis.

tinkamai veikiančias valdymo ir kontrolės sistemas ir žemo klaidų lygio istoriją, yra leidžiama sumažinti minimalų patikrų vietoje lygį.

50. Audito Rūmai pripažįsta, kad patikrų skaičiaus sumažinimas susijusioms valstybėms narėms reikštų supaprastinimą ir galimybę veiksmingiau panaudoti išteklius. Tačiau jie mano, kad atsižvelgiant į patikrų vietoje svarbą, šių patikrų sumažinimą pagrindžiantys kriterijai turėtų būti nuodugniai įvertinti. Šiuos kriterijus nustatys Komisija²⁴. Todėl Audito Rūmai dar negali pateikti nuomonės šiuo klausimu.

Pagalbos atšaukimas, sumažinimas ir neskryimas (65 straipsnis)

51. Pirmojoje šio naujo straipsnio dalyje yra nustatyta, kad jei paramos gavėjas neatitinka atitikties kriterijų arba su pagalbos skyrimo sąlygomis susijusių įsipareigojimų, atšaukiama visa pagalba arba jos dalis.

52. Antroje dalyje yra nustatyta, kad jei taip numatyta ES teisėje, valstybės narės taip pat skiria nuobaudas – sumažina už priemonės, kurios atitinka atitikties kriterijus arba įsipareigojimus, skirtą ar numatytą skirti išmoką arba visai neskiria tokios išmokos.

53. Dėl šio straipsnio Audito Rūmai pateikia šias pastabas:

- taikant šias abi 65 straipsnio dalis susidaro labai paini padėtis. Abi šios dalys reglamentuoja pažeidimus, susijusius su „tinkamumo kriterijų“ arba naudos gavėjams taikomų „įsipareigojimų“ nesilaikymu. Tačiau pirmuoju atveju dėl šių pažeidimų yra „atšaukiama visa arba dalis“ paramos, o antruoju atveju dėl jų yra taikomos „nuobaudos sumažinant skirtą arba numatytą skirti išmoką arba visai jos neskiriant“;
- tačiau dalies paramos atšaukimo ir „nuobaudos sumažinant išmoką“ skirtumas nėra niekur paaiškintas, visų pirma, priešingai baudžiamosios

²⁴ Pagal 64 straipsnio 2 dalį.

teisės principui, reglamente nėra pateikta nuobaudos apibrėžtis. Be to, 65 straipsnyje nėra paaiškinta, kodėl yra daromas šis dirbtinis skirtumas. Tačiau 97 straipsnio 4 dalyje yra nurodyta, kad išmokų sumažinimas (nuobauda) „neturi poveikio išmokų teisėtumui“. Taigi šios klaidos nebus įtrauktos į Komisijos ir valstybių narių teikiamus kontrolės statistinius duomenis, kurie parodo su pagrindinėmis operacijomis susijusias klaidas (taip pat žr. 69, 71 ir 72 dalis);

- be to, 65 straipsnio pirmoje dalyje nėra nurodyta, ar „atšaukimus“ atliks Komisija ar valstybės narės, o antroje dalyje valstybėms narėms yra nustatyta konkreti prievolė tam tikrais atvejais „skirti nuobaudas“;
- galiausiai, Audito Rūmai pažymi, kad dabartinė 65 straipsnio antros dalies formulė yra prieštaringa (greičiausiai buvo praleistas žodžio „atitinka“ priešdėlis „ne“).

54. Atsižvelgdami į pirmiau pateiktas pastabas, Audito Rūmai daro išvadą, kad nuostatos turėtų būti supaprastintos užtikrinant nuoseklią tinkamai apibrėžtų terminų vartojimą ir laikantis pagrindinių principų, kaip antai: nustačius su operacijomis susijusių pažeidimų, turi būti taikomi finansiniai pataisymai, finansinis pataisymas yra vykdomas anuliuojant dalį arba visą operacijai skirtą viešąjį įnašą, yra atsižvelgiama į pažeidimo pobūdį – rimtumą, trukmę ir fondo nuostolį ir yra taikomas proporcingas pataisymas, dalies arba viso viešojo įnašo anuliuojimas gali būti atliekamas atšaukiant vienos arba kelių paramos schemų arba paramos priemonių vienerių arba kelių kalendorinių metų paramą.

Komisijos įgaliojimai dėl nuobaudų (66 straipsnis)

55. Šiame naujame straipsnyje Komisija yra įgaliota priimti deleguotuosius ir įgyvendinimo aktus dėl pagrindinių elementų, tokių kaip išmokų valstybėms narėms sumažinimo arba mokėjimo sustabdymo, dalyvavimo pagalbos schemoje sustabdymo, mokėjimo atšaukimo ir sustabdymo arba kitų nuobaudų. Todėl Audito Rūmai dar negali suformuoti savo pozicijos dėl šių nuostatų.

Integruota administravimo ir kontrolės sistema (IAKS) (68–78 straipsniai)

56. Kiekvienoje valstybėje narėje IAKS sudaro valdų ir paraiškų duomenų bazę, žemės ūkio paskirties sklypų atpažinimo ir gyvulių registravimo sistemos bei teisių į išmokas registras. Žemės sklypų identifikavimo sistema (ŽSIS) – tai duomenų bazė, kurioje registruojamas visas valstybės narės žemės ūkio paskirties plotas, teikiant pirmenybę ortografinėms nuotraukoms.

57. Savo 2010 m. metinėje ataskaitoje (3.58 dalies a punkte) Audito Rūmai paragino Komisiją imtis tinkamų veiksmų, kad ortografinių nuotraukų naudojimas taptų privalomas.

58. Reglamento projekte (71 straipsnis) yra nustatyta, kad turi būti naudojamos didelės skiriamosios gebos ortografinės nuotraukos.

59. Šios naujos nuostatos turėtų padidinti paraiškų paramai gauti administracinio valdymo kokybę.

Kompleksinė parama (VI antraštinė dalis)

60. Taikant dabartines schemas²⁵ aplinkosaugos tikslų yra siekiama paramos išmokas susiejant su kompleksinės paramos įsipareigojimų laikymusi. Šie įsipareigojimai yra susiję su aplinkosauga, visuomenės, gyvūnų ir augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės apsauga (teisės aktuose nustatytais valdymo reikalavimais²⁶) ir su žemės ūkio paskirties žemės geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės (GAAB) užtikrinimu. GAAB standartai yra susiję su apsauga nuo dirvos erozijos, dirvos organinių medžiagų išsaugojimu, dirvos struktūros apsauga ir daugiametėms ganykloms naudojamos žemės paviršiaus priežiūra. Išsamius GAAB įsipareigojimus nustato valstybės narės.

²⁵ Pagal visas EŽŪGF tiesioginės pagalbos schemas ir kai kurias EŽŪFKP pagalbos schemas ES pagalbos gavėjai yra teisiškai įpareigoti atitikti „kompleksinės paramos“ reikalavimus.

²⁶ TANVR susiję su įvairiose ES direktyvose ir reglamentuose nustatytais įpareigojimais.

Gavėjai (92 straipsnis)

61. Tiesioginės paramos gavėjai privalo laikytis kompleksinės paramos įsipareigojimų. Priešingu atveju tiesioginių išmokų suma, kuri jiems būtų priklausiusi, bus sumažinta arba netgi anuliuota. Tačiau, nepaisant to, kad smulkieji ūkininkai privalo laikytis įstatymų, reglamento projekte jie nuo šių sumažinimų yra atleidžiami. Vadinasi, jie iš esmės yra atleidžiami nuo visų įsipareigojimų. Ši smulkiųjų ūkininkų skirtingo traktavimo nuostata gali būti laikoma priimtiniu supaprastinimu, kadangi yra labai tikėtina, kad nuobauda nebus didesnė nei 100 eurų suma, kurios neviršijus valstybės narės gali nuspręsti netaikyti nuobaudos (97 straipsnio 3 dalis). Vis dėlto Audito Rūmai mano, kad smulkiuosius ūkininkus atleidus nuo sumažinimų, kai kuriuose didelį skaičių smulkių ūkių turinčiuose regionuose nebebus taikomos kompleksinės paramos patikros ir sumažinimai²⁷.

62. Savo kompleksinės paramos ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo, kad valstybės narės nustatytų tikslus įsipareigojimus, prireikus atsižvelgdamos į konkrečius susijusių vietovių ir ūkininkavimo praktikos ypatumus. Audito Rūmai mano, kad tiesioginių išmokų reglamento projekto V antraštinėje dalyje nurodyta smulkiųjų ūkininkų schema turėtų būti tinkamai parengta, kad būtų išvengta pirmesnėje dalyje nurodytos rizikos.

Kompleksinės paramos taisyklės (93 straipsnis ir II priedas)

63. Savo teisėkūros pasiūlymo aiškinamajame memorandume Komisija paaiškina, kad viso proceso metu buvo daug dėmesio skirta supaprastinimui, pavyzdžiui, apribojant ir racionalizuojant kompleksinės paramos įsipareigojimus.

64. Savo kompleksinės paramos ataskaitoje Audito Rūmai atkreipė dėmesį į kompleksinės paramos sistemos sudėtingumą ir paragino Komisiją šią sistemą

²⁷ Taip pat žr. Audito Rūmų kompleksinės paramos ataskaitos 74 dalį.

supaprastinti, visų pirma ją organizuoti orientuojantis į pagrindinius ūkininkavimo veiklos, kurią yra siekiama gerinti, elementus (pavyzdžiui, vandenį, dirvos struktūrą, pesticidus ir kt.), nustatant laukiamus rezultatus ir reikalavimų ir standartų prioritetus.

65. Audito Rūmai pripažįsta, kad sistema buvo pertvarkyta vietoj 15 GAAB pasiūlant 8 ir vietoj 18 TANVR – 13 (reglamento projekto II priedas). Tačiau jie pažymi, kad:

- panaikinti GAAB standartai iš esmės yra GAAB standartai, kurių pirmiau nebuvo privaloma laikytis²⁸, ir kad
- bus nustatytos dvi papildomos direktyvos (vandens ir pesticidų), kai tik jas įgyvendins visos valstybės narės.

66. Apskritai Audito Rūmai mano, kad reikalavimai vis dar yra pernelyg išsklaidyti daugelyje teisinių tekstų, nepakankamai orientuojamasi į pagrindinius reikalavimus ir kad sumažinus standartų skaičių ši politika netampa mažiau sudėtinga.

Kompleksinės paramos patikros (96 straipsnis) ir nuobaudų taikymas (97 straipsnis)

67. Audito Rūmai pažymėjo, kad reikšmingu atvejų skaičiumi kompleksinės paramos įsipareigojimų patikros buvo tik formalios ir nebuvo galima tikėtis, kad jos leis pasiekti laukiamus rezultatus²⁹, ir rekomendavo, kad valstybės narės būtų įpareigosios nustatyti patikrinamus reikalavimus ir standartus, kurie būtų

²⁸ Be to, GAAB standartai „minimali gyvulių tankio norma“ (neprivalomas) ir „apsauga nuo nepageidaujamos augmenijos plitimo žemės ūkio paskirties žemėje“ (privalomas) buvo panaikinti ir pakeisti nauju tinkamumo kriterijumi – žemės laikymas tokios būklės, kad ji būtų tinkama ganyti arba kultivuoti be jokios konkrečios parengiamosios veiklos, kurią vykdant nebūtų apsiribota tradiciniais žemės ūkio metodais ir įrenginiais.

²⁹ Kompleksinės paramos ataskaitos 15 dalis.

taikomi ūkių lygmeniu³⁰. Audito Rūmai mano, kad vis dar yra rizika, kad atliekant patikras daugiausia dėmesio bus skiriama ne realų poveikį aplinkai darantiems standartams, o formaliems aspektams.

68. Audito Rūmai taip pat nori atkreipti dėmesį į tai, kad šiame etape daugelis svarbių kontrolės ir nuobaudų skyrimo aspektų negali būti visiškai įvertinti, kadangi Komisija vis dar turi įgyvendinimo aktais nustatyti šių patikrų vykdymo taisykles (96 straipsnio 4 dalis). Šiose taisyklėse bus nustatyta daugelis pagrindinių klausimų, kaip antai kontrolinės imties dydis (šiuo metu 1 %).

69. Galiausiai, Audito Rūmai pažymėjo, kad pradėjus taikyti kompleksinę paramą mažiau dėmesio imta skirti kaimo plėtros nuostatoms, kadangi kompleksinės paramos sąlygos nebebuvo laikomos tinkamumo kriterijais³¹. Be to, reglamento projekte Komisija įtraukė naują nuostatą (97 straipsnio 4 dalis), kad „[kompleksinės paramos] nuobaudos neturi poveikio išmokų, kurioms taikoma nuobauda, teisėtumui ir reguliarumui“, nepaisant to, kad šios „nuobaudos“ yra vykdomos „sumažinant“ išmokas arba netgi jų „neskiriant“³². Kartu taikant 91, 97 ir 99 straipsnių nuostatas susidaro labai paini padėtis ir atsiranda šis prieštaravimas: teisinės nuostatas pažeidusiam paramos gavėjui būtų pripažįstamos teisės į visą išmoką ir ji būtų formaliai vertinama kaip teisėta net ir tuomet, jei jis turėtų sugrąžinti visą ar dalį gautos sumos ir sumokėti nuobaudas už pažeidimą.

70. Audito Rūmai nori atkreipti dėmesį į tai, kad iš esmės kompleksinės paramos įsipareigojimai yra teisiniai reikalavimai, kurių turi laikytis visi ūkininkai, kad pagrįstų visą tiesioginių išmokų sumą, kad šių reikalavimų nesilaikymas

³⁰ Kompleksinės paramos ataskaitos 86 dalis.

³¹ Kompleksinės paramos ataskaitos 49 dalis.

³² Reglamento projekte (91 straipsnis) nebeliko sąvokų „sumažinimas“ arba „neskirtas“, o yra taikoma sąvoka „nuobauda“. Tačiau pasiūlymo 97 straipsnyje nurodyta, kad 91 straipsnyje nustatyta „nuobauda“ yra taikoma išmoką „sumažinant“ arba „neskiriant“.

daro poveikį paramos mokėjimo sąlygoms ir kad tokio nesilaikymo atveju paramos mokėjimas tampa neteisėtas ir (arba) netvarkingas.

71. Visų pirma atkreipdami dėmesį į 97 straipsnio 4 dalį, Audito Rūmai nori pabrėžti tai, kad ją įgyvendinant valstybės narės neįtrauks su kompleksinės paramos įsipareigojimais susijusių pažeidimų į savo kontrolės statistinius duomenis, kurie parodo su pagrindinėmis operacijomis susijusias klaidas.

72. Todėl Audito Rūmai siūlo išbraukti pirmiau cituotą 97 straipsnio 4 dalies sakinį.

Veiksminga ir kryptinga politika

73. Savo kompleksinės paramos ataskaitoje Audito Rūmai nurodė, kad siekiant, kad kompleksinė parama būtų veiksminga remiantis susijusiomis taisyklėmis turėtų būti nustatyti ūkių lygmeniu patikrinami reikalavimai. Tai dar nėra atlikta, nes dar nėra aiškiai nustatyti kompleksinės paramos tikslai ir apimtis, ir todėl nėra aišku, kokio tikslo buvo siekiama rengiant kompleksinės paramos sistemą. Visų pirma ne pagal visus Tarybos nustatytus bendruosius tikslus buvo nustatyti ūkių lygmeniu taikomi tinkami darbiniai reikalavimai ir standartai. Audito Rūmai rekomendavo, kad Komisija parengtų ir patikslintų Tarybos reglamente nustatytus tikslus bei nustatytų jų logišką hierarchiją ir kad valstybės narės nustatytų išsamius ūkių lygmeniu taikomus patikrinamus reikalavimus ir standartus.

Veiksminga sankcijų sistema

74. Galiojančiuose teisės aktuose yra nustatyta, kad bendruoju atveju išmokų sumažinimas dėl kompleksinės paramos įsipareigojimų nesilaikymo sudaro 3 % visos sumokėtos sumos. Reglamento projekte ši bendra taisyklė nebėra taikoma, todėl ateityje šių pažeidimų gali būti visiškai nepaisoma. Dėl to sumažėtų sistemos griežtumas.

75. Be to, savo kompleksinės paramos ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo peržiūrėti sankcijų sistemos principus siekiant, kad išmokų sumažinimas taptų

proporcingas nuobaudą gavusio ūkininko kompleksinės paramos įsipareigojimų nevykdymo rimtumui arba į jį būtų atsižvelgiama. Ši rekomendacija buvo grindžiama Sutarties nuostatomis, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad žalą turėtų atlyginti teršėjas. Principą sudėtinga taikyti dėl priežiūros ir kontrolės sistemų trūkumų (nepakankamos būtinos patikros, paramos dydžiui, o ne poveikiui aplinkai proporcingas subsidijų sumažinimas) ir dėl trūkumų realiai įgyvendinant išmokų sumažinimą. Audito Rūmai rekomenduoja paremti šį principą užtikrinant jo taikymą atitinkamose reglamentų ir deleguotųjų aktų, kuriuos turi priimti Komisija, dalyse.

2. TIESIOGINIŲ IŠMOKŲ REGLAMENTAS

76. Reglamento projekte yra nustatyta nauja *bazinės išmokos schema*, kuri bus įgyvendinta visoje ES. Nuo 2014 m. ši schema pakeistų bendrosios išmokos schemą ir bendrosios išmokos už plotą schemą. Pagal bazinės išmokos schemą visiems ūkininkams tam tikrame regione (arba tam tikroje valstybėje narėje) būtų paskirtos teisės gauti išmoką, atsižvelgiant į jų valdomų reikalavimus atitinkančių hektarų skaičių pirmaisiais paraiškos teikimo metais (2014 m.). Visai valstybei narei skirtai tiesioginės paramos sumai ir toliau būtų taikomos nacionalinės finansinės viršutinės ribos. Tiesioginė parama apima tolesnėse 77, 78 ir 79 dalyse pateiktus elementus.

77. Be bazinės išmokos reglamento projekte yra numatyti trys išmokos elementai:

- papildoma išmoka ūkininkams: trisdešimt procentų nacionalinės viršutinės ribos būtų skirta tiesioginių išmokų komponentui, kuris reglamento projekte yra vadinamas „*orientavimusi į ekologiją*“;
- papildoma išmoka, kurią valstybės narės galėtų nuspręsti taikyti ūkininkams *regionuose, kuriuose esama gamtinių kliūčių* (iki 5 % viršutinės ribos);

- papildoma išmoka *jauniesiems ūkininkams*, kurie pradeda savo žemės ūkio veiklą (iki 2 % viršutinės ribos).

78. Be to, reglamento projekte yra nustatyta supaprastinta schema smulkiesiems ūkininkams (toliau – „*smulkiųjų ūkininkų schema*“).

79. Taipogi reglamento projekte nustatyta savanoriška *susietosios paramos schema* ir *specialioji išmoka už medvilnę*.

80. Galiausiai, reglamento projekte yra nustatyta, kad bus nežymiai sumažintas paramos vienam hektarui lygių skirtumas valstybėse narėse. Valstybėse narės, kuriose tiesioginės paramos lygis neviršija 90 % ES vidurkio, apskaičiuojant nacionalines tiesioginių išmokų ribas bus siekiama nuo 2014 iki 2020 m. šį atotrūkį sumažinti trečdaliu.

81. Dabartines tiesioginės paramos schemas Audito Rūmai išnagrinėjo specialiojoje ataskaitoje Nr. 5/2011 „Bendrosios išmokos schema (BIS): klausimai, kurie turi būti išspręsti siekiant pagerinti patikimą jos finansų valdymą“ (toliau – „BIS ataskaita“) ir savo 2007–2010 m. metinėse ataskaitose.

Tiesioginių išmokų tikslai

82. Audito Rūmai pažymi, kad nors reglamento konstatuojamosiose dalyse³³ yra minimi „šio reglamento tikslai“, reglamento straipsniuose (arba jo preambulėje) nėra atskleisti pagal BŽŪP sistemą taikomų tiesioginių išmokų ūkininkams konkretūs tikslai, jų laukiami rezultatai, poveikis ir rodikliai³⁴. Audito

³³ BŽŪP tiesioginių išmokų ūkininkams taisyklės nustatančio reglamento projekto 7 konstatuojamojoje dalyje yra nustatyta, kad „šio reglamento tikslų galima veiksmingiau siekti Sąjungos lygmeniu [...]“.

To paties reglamento 26 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad „*vienas iš naujosios BŽŪP tikslų* – aplinkosauginio veiksmingumo didinimas tiesiogines išmokas privalomai susiejus su ekologija [...]“.

³⁴ Finansinėje teisės akto pasiūlymo pažymoje, kuri yra pridėta prie kaimo plėtros reglamento projekto (bet nėra jo dalis), yra nustatyti šie tikslai:
1. Skatinant veiksmingą išteklių naudojimą, siekiant strategijoje „Europa 2020“

Rūmai mano, kad jie turėtų būti atskleisti. Tai padėtų taikant šią politiką daugiau dėmesio skirti rezultatų gavimui arba į juos orientotis.

Taikymo sritis ir apibrėžtys (I antraštinė dalis)

83. Reglamento projekte nustatyta, kad tiesioginės išmokos ūkininkams skiriamos atsižvelgiant į tai, ar jie atitinka dviejų susijusių kategorijų kvalifikacinius reikalavimus: a) užsiima žemės ūkio veikla ir b) yra aktyvūs ūkininkai. Žemės ūkio veikla yra apibrėžta 4 straipsnyje (I antraštinėje dalyje), o aktyvūs ūkininkai – 9 straipsnyje (II antraštinėje dalyje). 9 straipsnio nuostatomis yra papildoma 4 straipsnyje pateikta žemės ūkio veiklos apibrėžtis. Jame nustatyta, kad tam, kad būtų skirtos tiesioginės išmokos, yra būtina vykdyti žemės ūkio veiklą, tačiau ne visiems tam tikros rūšies žemės ūkio veiklą vykdančioms asmenims yra automatiškai suteikiama teisė į tiesiogines išmokas. Todėl siekiant suprasti šių dviejų rūšių nuostatų tikslą, jos turėtų būti vertinamos sykiu.

Žemės ūkio veiklos apibrėžtis (4 straipsnis)

84. Pagal dabartinę apibrėžtį „žemės ūkio veikla“ apima žemės ūkio produktų auginimą, gyvulių veisimą, melžimą arba ūkinių gyvulių laikymą arba žemės, už kurią prašoma skirti paramą, „geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės“ (GAAB) palaikymą. Galiojančiuose ES teisės aktuose yra nurodytos sritys, kuriose turi būti nustatyti žemės palaikymo GAAB reikalavimo standartai, bet minimalių

užsibrėžto pažangaus, tvaraus ir integracinio ES žemės ūkio ir kaimo vietovių augimo, BŽŪP tikslai:

- gyvybinga maisto produktų gamyba;
- darnus teritorinis vystymasis;
- tausius gamtos išteklių ir klimato politikos valdymas.

2. Konkretūs BŽŪP tikslai: teikti aplinkos viešąsias gėrybes, kompensuoti gamybos sunkumus regionuose, kuriuose esama specifinių gamtinių kliūčių, vykdyti veiksmus klimato kaitai sušvelninti ir prie jos prisitaikyti, tvarkyti (BŽŪP) ES biudžetą, laikantis aukšto lygio finansų valdymo standartų.

3. Konkretus tiesioginės pagalbos srities tikslas: remti ūkių pajamas ir apriboti jų kintamumą.

reikalavimų pagal šiuos standartus apibrėžimas yra paliktas valstybių narių nuožiūrai.

85. Savo BIS ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo³⁵ aiškiau apibrėžti reikalavimus atitinkančią žemę ir žemės ūkio veiklą, kad BIS parama nebūtų skiriama ne žemės ūkio paskirties sklypams ir tai veiklai, kuri neprideda didinant žemės ūkio našumą ar aktyviai išlaikant žemės aplinkosauginę vertę³⁶.

86. Reglamento projekte „žemės ūkio veikla“ yra:

- žemės ūkio produktų auginimas, įskaitant derliaus nuėmimą, melžimą, gyvulių veisimą ir laikymą ūkininkavimo tikslais arba
- žemės ūkio paskirties žemės laikymas tokios būklės, kad ji būtų tinkama ganyti arba kultivuoti be jokios konkrečios parengiamosios veiklos, kurią vykdant nebūtų apsiribota tradiciniais žemės ūkio metodais ir įrenginiais, arba
- minimalios veiklos, kurią turi nustatyti valstybės narės, vykdymas ganyti arba kultivuoti tinkamos būklės natūraliai laikomoje žemės ūkio paskirties žemėje.

87. Taigi, remiantis antros įtraukos nuostatomis, pasiūlyta nauja „žemės ūkio veiklos“ apibrėžtimi yra pakeičiamas reikalavimas palaikyti žemę GAAB, o minimalios veiklos lygį, kuris turi būti vykdomas „natūraliai laikomoje“ žemės ūkio paskirties žemėje, apibrėš valstybės narės. Komisija deleguotuosiuose aktuose nustato sistemą, kuria vadovaudamasi kiekviena valstybė narė patikslins šią minimalią veiklą bei kriterijus, kurių turės laikytis ūkininkai, kad

³⁵ BIS ataskaitos 2 rekomendacija.

³⁶ Taip pat žr. 2008 m. metinės ataskaitos 5.65 dalies b punktą ir 2009 m. metinės ataskaitos 3.73 dalies c punktą.

būtų pripažinti besilaikančiais įpareigojimo palaikyti ganyti arba kultivuoti tinkamos būklės žemės ūkio paskirties žemę³⁷.

88. Audito Rūmai mano, kad išlieka rizika, kad ateityje ir toliau bus atliekami mokėjimai paramos gavėjams, kurie savo žemėje nevykdo jokios veiklos, ir kad, atsižvelgiant į tai, Audito Rūmų nustatyti trūkumai, susiję su minimalios metinės veiklos apibrėžtimi, nėra pašalinti.

89. Galiausiai, Audito Rūmai pažymi, kad nėra tiesioginio ryšio tarp bazinės išmokos schemos paramos lygio (žr. skirsnį apie bazinės išmokos schemą) ir sąnaudų, kurias ūkininkai patiria vykdydami minimalią veiklą, palaikydami ganyti arba kultivuoti tinkamos būklės žemės ūkio paskirties žemę arba laikydamiesi kompleksinės paramos reikalavimų. Šis lygis taip pat neatspindi žemės ūkio veiklos sąlygojamo teigiamo išorinio poveikio vertės.

Bendrosios nuostatos dėl tiesioginių išmokų (II antraštinė dalis)

Aktyvūs ūkininkai (9 straipsnis)

90. Savo BIS ataskaitoje Audito Rūmai nustatė³⁸, kad schemos paramos gavėjų apibrėžtis buvo suformuluota ir vėliau pritaikyta taip, kad buvo sudarytos sąlygos asmenims ar subjektams, kurie nesiverčia jokia arba verčiasi labai nežymia žemės ūkio veikla, gauti BIS išmokas, ir rekomendavo, kad išmokos būtų skiriamos aktyviems ūkininkams, nefinansuojant paramos gavėjų, kurie nevykdo arba vykdo nežymią žemės ūkio veiklą. Nei patikrintos valstybės narės, nei Komisija neturi tikslios informacijos apie tokių paramos gavėjų skaičių ir jų gautos BIS paramos sumą. Nepaisant to, kad dauguma paramos gavėjų užsiima aktyviu ūkininkavimu, minėta problema yra plačiai paplitusi.

³⁷ Audito Rūmai pažymi, kad 4 straipsnio 2 dalies c punkte nėra nurodomos visos 4 straipsnio 1 dalies c punkto antros įtraukos nuostatos, visų pirma antroji sakinio dalis „be jokios konkrečios parengiamosios veiklos, kurią vykdant nebūtų apsiribota tradiciniais žemės ūkio metodais ir įrenginiais“. Šios nuostatos taip pat turėtų būti apibrėžtos.

³⁸ BIS ataskaitos 85 dalis ir 1 rekomendacija.

91. Reglamento projekte Komisija siūlo, kad tiesioginė išmoka nebūtų skiriama fiziniams ar juridiniams asmenims arba fizinių ar juridinių asmenų grupėms, jei galioja viena iš šių sąlygų: a) metinė tiesioginių išmokų suma sudaro mažiau nei 5 % jų bendrų per paskutinius finansinius metus vykdant ne žemės ūkio veiklą gautų pajamų arba b) jų žemės ūkio paskirties žemę sudaro daugiausia ganyti ar kultivuoti tinkamos būklės natūraliai laikoma žemė ir toje žemėje jie nevykdo minimalios valstybių narių nustatytos veiklos. Be to, ši ribojanti nuostata netaikoma ūkininkams, kurie už ankstesnius metus gavo mažesnę kaip 5 000 eurų tiesioginių išmokų sumą.

92. Šiomis nuostatomis siekiama atskirti paramos gavėjus, kurių verslo tikslas nėra susijęs su žemės ūkio veikla, kaip antai oro uostus, geležinkelius, nekilnojamo turto įmones arba rekreacinės paskirties žemės sklypų valdytojus, kurių ne žemės ūkio veiklos pajamos yra daug didesnės už jų teises gauti tiesiogines išmokas³⁹.

93. Šios naujos nuostatos yra pirmasis bandymas paramą skirti tik aktyviems ūkininkams.

94. Tačiau Audito Rūmai mano, kad pirmasis kriterijus (5 % bendrų vykdant ne žemės ūkio veiklą gautų pajamų) nesutrukdys tiesioginių pajamų gauti asmenims, kurie nevykdo arba vykdo nežymią žemės ūkio veiklą.

95. Šį kriterijų bus sudėtinga įgyvendinti ir kontroliuoti; be to, turėtų būti suderintos nacionalinės nuostatos dėl fiskalinio konfidencialumo, kad jos neapribotų galimybių patikrinti ūkininko deklaruotą informaciją.

96. Dėl antrojo kriterijaus (pareiškėjai deklaruoja daugiausia arba vien tik ganyti ar kultivuoti tinkamos būklės natūraliai laikomą žemę) Audito Rūmai pažymi, kad pagal pasiūlytas taisykles sprendimą dėl pareiškėjų tinkamumo priima tik valstybės narės, kurioms yra suteikta diskrecija nustatyti privalomą minimalią

³⁹ Žr. preambulės 13 konstatuojamąją dalį.

veiklą, kuri turi būti vykdoma šioje žemėje. Audito Rūmų praeityje skelbtose ataskaitose⁴⁰ buvo nurodyta atvejų, kai minimalus palaikymo lygis, kurio reikalavo valstybės narės, buvo tik pareiškėjų įsipareigojimas nevykdyti konkrečių tipų veiklos, kuri gali pakeisti natūralią žemės būklę, arba minimalūs reikalavimai buvo įsipareigojimas nuo trejų iki penkerių metų dažnumu nupjauti arba nuganyti pievą. Audito Rūmai mano, kad reglamento projektas neužkerta kelio panašioms atvejams pasikartoti ateityje.

97. Reglamento projekte siūloma, kad įpareigojimas laikytis pirmiau minėtų „aktyvių ūkininkų“ kriterijų nebūtų taikomas paramos gavėjams, kurie gauna mažiau nei 5 000 eurų tiesioginės paramos. Nors šia riba yra siekiama išvengti, kad ne visą darbo laiką dirbantys ūkininkai nebūtų pašalinti iš schemos, Audito Rūmai mano, kad net ir tuo atveju, kai sumos yra mažesnės nei 5 000 eurų, turėtų būti skiriamas dėmesys tam, kad parama nebūtų skiriama gavėjams, kurie deklaruoja ganyti ar kultivuoti tinkamos būklės natūraliai laikomą žemę, bet joje nėra įpareigoti vykdyti minimalios veiklos. Be to, Audito Rūmai pažymi, kad ši taisyklių išimtis padarytų poveikį apie 74 % visų paramos gavėjų. Be to, tokie paramos gavėjai, kaip sporto klubai arba oro uostai, kurie gauna mažiau nei 5 000 eurų, ir toliau gaus paramą.

98. Komisijos tikslas teikiant BŽŪP subsidijas labiau orientuotis į „aktyvius ūkininkus“ siekiant padidinti žemės ūkio našumą ir tokiu būdu padidinti žemės ūkio srityje dirbančių asmenų asmenines pajamas atitinka SESV 39 straipsnį. Tačiau Audito Rūmai mano, kad pirmiau aprašytas priemonės gali būti nepaprastai sudėtinga įgyvendinti valdymo įstaigų ir ūkininkų neapsunkinant per didelę administracinę našta. Kad būtų išvengta šios kliūtis, Audito Rūmai siūlo patvirtinti bendrą ir nesudėtingą „aktyvaus ūkininko“ apibrėžtį ir Komisijai patikėti tolesnių teisės aktų „valdymo“ užduotį siekiant Sutartyje nustatytų aukšto lygmens tikslų. Yra keletas „aktyvaus ūkininko“ apibrėžimo būdų, kurie jau yra taikomi keliose valstybėse narėse. Pavyzdžiui, aktyvus ūkininkas galėtų

⁴⁰ BIS ataskaitos 37 dalis ir 4 langelis.

būti asmuo (arba subjektas), kurį tokiu pripažįsta viešoji įstaiga arba kuris iš tikrųjų prisiima ekonominę riziką, susijusią su žemėje, kurią deklaravo siekdamas gauti bazinės išmokos schemos paramą, vykdoma žemės ūkio veikla. Kaip galima alternatyva, bazinės išmokos schemos parama galėtų būti neskiriama „fiziniams ar juridiniams asmenims, kurių žemės ūkio veikla sudaro tik nedidelę visos jų ekonominės veiklos dalį arba kurių pagrindiniuose veiklos ar įmonės tiksluose nenurodytas žemės ūkio veiklos vykdymas“⁴¹.

99. Audito Rūmai taip pat nori pabrėžti, kad nepriklausomai nuo reglamento nuostatų išsamumo lygio, nerealų tikėtis, kad jame iš anksto būtų numatyti visi žemės ūkio veiklos vykdymo būdai ir atskirti būdai, kurie turėtų būti tinkami finansuoti, nuo netinkamų. Todėl yra būtina reguliariai stebėti susijusių teisės aktų įgyvendinimą, kadangi jie yra taikomi vis didesniam skaičiui atvejų. Šių teisės aktų valdytojas yra Komisija, kadangi ji „prižiūri Sąjungos teisės taikymą kontroliuojant Europos Sąjungos Teisingumo Teismui“ (ESS 17 straipsnis). Šį vaidmenį Komisija turėtų vykdyti pasitelkdama visas teisinių nuostatų aiškinimo priemones, kuriomis ji gali disponuoti (deleguotieji aktai, įgyvendinimo aktai ir kt.).

Paramos paskirstymas, laipsniškas išmokų mažinimas ir ribojimas (11 straipsnis)

100. Savo BIS ataskaitoje Audito Rūmai nurodė⁴², kad dabartiniam BIS paramos skirstymui būdinga tai, kad didžioji paramos dalis skiriama nedideliame stambių paramos gavėjų skaičiui, o didžioji dauguma paramos gavėjų gauna tik nedidelę paramos sumą. To priežastis yra tai, kad nustatant atskiriems ūkininkams skirtas BIS išmokas vis dar remiamasi a) dirbamų hektarų skaičiumi

⁴¹ Tai aktualus Reglamento (EB) Nr. 73/2009 (28 straipsnio 2 dalis) tekstas, kuris į teisės aktą buvo įtrauktas po 2008 m. BŽŪP būklės patikrinimo. Tačiau labai mažai valstybių narių pasinaudojo šia galimybe, kad galėtų tikslingiau nustatyti BŽŪP subsidijų gavėjus.

⁴² BIS ataskaitos 93 ir 94 dalys.

ir b) istorinio modelio atveju – anksčiau (2000–2002 ataskaitiniais metais) išmokėtomis sumomis.

101. Audito Rūmai rekomendavo⁴³, kad ūkininkams skirstoma BIS parama būtų labiau subalansuota papildomai moduliuojant išmokas, nustatant viršutines didesnių išmokų ribas arba atsižvelgiant į konkrečias ūkininkų aplinkybes.

102. Reglamento projekte tiesioginių išmokų suma, kuri turi būti skiriama ūkininkui, bus palaipsniui sumažinta ir galiausiai apribota⁴⁴: naujuose pasiūlymuose yra nustatytos progresyvinės mažinimo normos, kurios sudaro nuo 20 % išmokos daliai intervale 150 000–200 000 eurų iki 70 % išmokos daliai intervale 250 000–300 000 eurų. Toliau nebus mokama 300 000 eurų viršijanti išmokos dalis. Sumos yra apskaičiuojamos iš paramos sumų atėmus ūkininko praėjusiais metais faktiškai sumokėtus atlyginimus, įskaitant mokesčius ir su darbu susijusias socialines įmokas. Valstybės narės užtikrina, kad išmokos nebūtų skiriamos ūkininkams, kurie dirbtinai sukuria sąlygas, siekdami išvengti šio straipsnio taikymo.

103. Reikia pažymėti, kad šie maksimalūs lygiai nebūtų taikomi tiesioginių išmokų „orientavimosi į ekologiją“ komponentui, kuris yra skirtas ūkininkams, vykdančioms klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio veiklą (jis sudaro 30 % viršutinės ribos).

104. Šie sumažinimai gerokai didesni nei pagal dabartinę sistemą – 2013 m. (paskutiniaisiais dabartinių teisės aktų galiojimo metais) mažesnės nei 300 000 eurų sumos bus sumažintos 10 %, o didesnės nei 300 000 eurų sumos tik 14 %⁴⁵.

⁴³ BIS ataskaitos 5 rekomendacija.

⁴⁴ ES „atokiausių regionų“ ir Egėjo jūros salų ūkininkams moduliacija išimties tvarka yra netaikoma.

⁴⁵ Išskyrus Bulgariją ir Rumuniją.

105. Šių nuostatų įvedimas yra bandymas subalansuoti BIS paramos paskirstymą. Tačiau Audito Rūmai pažymi, kad bendras viršutinių ribų nustatymo finansinis poveikis bus ribotas. Iš tiesų, Komisijos nuomone, įvertintas viršutinių ribų taisyklių poveikis 2014–2020 m. laikotarpiu sudarytų apie 1 milijardą eurų, t. y. 0,5 % planuojamų tiesioginių išmokų.

106. Audito Rūmai mano, kad Komisija privalo šių nuostatų įgyvendinimą reguliariai prižiūrėti, siekiant užtikrinti, kad valdymo įstaigos ir paramos gavėjai nebūtų apsunkinami per didelę administracinę naštą ir kad būtų šalinamas nepageidaujamas arba diskriminacinis poveikis.

Bazinės išmokos schema ir susijusios išmokos (III antraštinė dalis)

Bazinės išmokos schema (18–28 straipsniai)

Pirmasis teisių į išmokas skyrimas (21 straipsnis)

107. Siūloma bazinės išmokos schema BIS ir BIPS pakeis 2014 m. Todėl pagal BIS suteiktos teisės į išmokas baigs galioti 2013 m. gruodžio 31 d.

108. Pagal naują bazinės išmokos schemą teisės į išmokas bus skiriamos ūkininkams, kurie iki 2014 m. gegužės 15 d. pateiks paraiškas jas gauti ir jei jis arba ji 2011 m. bus panaudojęs (-usi) bent vieną teisę į išmoką pagal BIS arba bus pateikęs (-usi) prašymą gauti BIPS paramą⁴⁶.

109. Reikalavimas, kad 2011 m. būtų panaudota bent viena teisė į išmokas yra susijęs su tikslu sukurti tam tikrą stabilumą ir užtikrinti, kad teisių į išmokas, kurias panaudojo nuomininkai 2011 m., neperimtų neaktyvūs žemės savininkai. Šiuo atveju 2014 m. savininkai galėtų sukaupti kiek įmanoma daugiau teisių į

⁴⁶ Nukrypstant nuo šios nuostatos, pagal naują schemą teisės į išmokas gaus ūkininkai, kurie augino tik vaisius, daržoves ir (arba) kultivavo tik vynuogynus. Paprastai šie ūkininkai teisių į išmokas pagal BIS negaudavo. Taipogi teisės į išmokas pagal naują schemą galės gauti ūkininkai, kurie 2003 m. birželio 30 d. turėjo tik geros agrarinės būklės sąlygų neatitinkančios žemės ūkio paskirties žemės ir todėl negalėjo gauti BIPS išmokų.

išmokas ir vėliau žemę ir teises už didesnę kainą išnuomoti savo ūkininkaujantiems nuomininkams. Neaktyvūs žemės savininkai netiesiogiai naudotūsi ES parama visu naujuoju programavimo laikotarpiu. Audito Rūmai mano, kad šios rizikos negalima visiškai atmesti, pavyzdžiui, tuo atveju, kai 2011 m. žemės savininkui buvo sugražintos teisės į išmokas.

110. Atsižvelgimas į referencinius (2011) metus teikiant paraiškas dėl teisių į išmokas 2014 m. taip pat sudarys kliūčių, pavyzdžiui, naujiems dalyviams, kurie teikia paraiškas po 2011 m. Tačiau yra sudėtinga numatyti visas galimas nepageidautinas reglamento pasekmes. Audito Rūmai mano, kad preventyviai valdydama schemą Komisija turėtų įdiegti pakankamas apsaugos priemones.

Istorinio modelio poveikis išlaikomas iki 2018 m. (18–22 straipsniai)

111. Įgyvendinus siūlomą bazinės išmokos schemą bus išplėstas regioninio modelio taikymas. Ją taikant parama bus perskirstyta iš sektorių ir ūkių, kurie gaudavo dideles istorines išmokas, didelius žemės plotus naudojančius ūkiams. Audito Rūmai pripažįsta, kad Komisija įdėjo pastangų siekdama supaprastinti bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) nuostatas ir atsisakė pagal dabartinę bendrosios išmokos schemą taikomų skirtingų įgyvendinimo modelių.

112. Pasiūlymas yra pagrįstas principu, kad visos teisės į išmokas regione turi vienodą vertę (regioninis modelis); tačiau jame yra numatytas pereinamasis laikotarpis iš bendrosios išmokos schemos į bazinės išmokos schemą, kuriuo valstybėms narėms yra leidžiama iki 2018 m. išlaikyti istorinio modelio poveikį⁴⁷.

⁴⁷ Apskaičiuodamos naujų teisių į išmokas vieneto vertę BIS taikančios valstybės narės ją gali apriboti suma, kuri yra ne mažesnė kaip 40 % nacionalinių arba regioninių viršutinių ribų. Šia galimybę taikančios valstybės narės likusią viršutinių ribų sumos dalį naudoja teisių į išmokas vertės didinimui, kai ūkininkų turimų teisių į išmokas pagal bazinės išmokos schemą bendra vertė yra mažesnė nei teisių į išmokas, įskaitant 2013 m. gruodžio 31 d. turėtas pagal BIS skirtas specialias teises, bendra vertė. Šiomis nuostatomis ūkininkams siekiama padėti išvengti skausmingų finansinių pasekmių. Žr. preambulės 21 konstatuojamąją dalį.

113. Audito Rūmai pažymi, kad pagal šias pereinamąsias nuostatas ligi 2019 paraiškų teikimo metų iki 60 % būsimos paramos gali būti mokama remiantis istorinėmis referencinėmis sumomis. Taigi reikšmingu mastu yra pratęsimas istorinis modelis.

Paramos paskirstymas (18–22 straipsniai)

114. Savo BIS ataskaitoje Audito Rūmai pažymėjo, kad „nors yra požymių, kad yra įgyvendinamas BIS nustatytas tikslas ženkliai prisidėti prie ūkininkų pajamų, atskiriems ūkininkams skirtos subsidijos vis dar skirstomos daugiausia remiantis dirbamos žemės plotu, taigi didelė BIS paramos dalis vis dar skiriama dideliems ūkiams, kaip tai buvo taikant ankstesnę sistemą. BIS koncepcija prieštaringa ta prasme, kad nors ši schema buvo sukurta individualioms pajamoms remti, skirstant paramą mažai atsižvelgiama į paramos gavėjo ypatingas aplinkybes.“ Audito Rūmai pažymi, kad reglamente nėra nustatytas bazinės išmokos schemos konkretus tikslas, kad būsimosios paramos paskirstymas toliau priklausys nuo žemės ūkio paskirties žemės pasiskirstymo ir kad kai kurie ūkininkai, kurie vykdo veiklą ypatingomis aplinkybėmis (mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse, jaunieji ūkininkai – žr. tolesnes 128, 129 ir 130–132 dalis), gaus papildomą paramą „už hektarą“. Taigi, Audito Rūmai mano, kad taikant schemą bus tik netiesiogiai atsižvelgiama į kai kurių ūkininkų aplinkybes, bet nebus pašalintas mokėjimų koncepcijos prieštaravimas, ir vis dar nėra orientuojamasi į poreikius arba esamą gyvenimo lygį.

Nenumatytas pelnas (22 straipsnio 4 dalis)

115. Reglamento projekte taisyklės, kurios leidžia valstybėms narėms gražinti dalį teisių į išmokas vertės į nacionalinį rezervą, taikomos tik savanoriškai. Audito Rūmai mano, kad tai suteiks galimybę ūkininkams, kurie reikšmingai sumažina savo ūkininkavimo veiklą po 2013 m., konsoliduoti savo istorines teises į išmokas labai mažuose žemės plotuose ir tokiu būdu gauti nenumatytą

pelną⁴⁸. Audito Rūmai pažymi, kad, kaip ir 2003 m., valstybėms narėms yra palikta teisė spręsti, ar taikyti vadinamąją nenumatyto pelno sąlygą, pagal kurią ši suma yra gražinama į nacionalinį rezervą. Audito Rūmai jau atkreipė dėmesį į atvejus, kai iš paramos gavėjų nebuvo pareikalauta sugražinti šį nenumatytą pelną⁴⁹.

Reikalavimus atitinkančių hektarų pakankamumas (25 ir 26 straipsniai)

116. Įdiegus BIS, pagal teisės aktus nebuvo leidžiama mokėti paramos išmokų, kai žemės sklypai būdavo naudojami ne žemės ūkio veiklai. Po BŽŪP būklės patikrinimo tokia žemė šiuo metu laikoma reikalavimus atitinkančia žeme, jei ne žemės ūkio veiklos intensyvumas, pobūdis, trukmė ir pasirinktas laikas labai netrukdo vykdyti žemės ūkio veiklos (sklypas turėtų būti „daugiausia naudojamas žemės ūkio veiklai“). Tačiau tiksli tokių situacijų apibrėžtis palikta valstybių narių kompetencijai. Savo BIS ataskaitoje Audito Rūmai nustatė atvejų, kai nacionalinės institucijos buvo suteikusios teises į išmokas, kurios buvo panaudotos žemės sklypuose, kurie daugiausia buvo naudojami rekreacinei veiklai vykdyti. Audito Rūmai mano, kad ši reglamento projekto nuostata (25 straipsnio 2 dalis) galėtų būti patikslinta, ir ragina Komisiją nustatyti leistinos ne žemės ūkio veiklos (ir jos trukmės) kriterijus. Kitu atveju ne žemės ūkio veiklai galėtų būti neskiriamas finansavimas.

117. Dėl disponavimo žeme savo BIS ataskaitoje⁵⁰ Audito Rūmai nustatė, kad taikant nuostatą, kad ūkininkas turi disponuoti žeme nustatyta data, susidarė padėtis, kai deklaruota žeme tais pačiais kalendoriniais metais bet kurį laiką ne šią nustatytą datą gali disponuoti bet kuris kitas asmuo ir tai neturi įtakos pareiškėją kvalifikuojant „ūkininku“.

⁴⁸ T. y. nenumatytą pelną, kurį ūkininkai gautų tuo atveju, jei faktiniu 2014 m. paraiškos teikimo momentu ūkio turimo žemės sklypo plotas būtų mažesnis nei 2013 m. jo deklaruotas plotas.

⁴⁹ BIS ataskaitos 69–73 dalys.

⁵⁰ BIS ataskaitos 24 dalis.

118. Reglamento projekte išlaikoma sąlyga, kad ūkininkas turi disponuoti sklypais valstybių narių nustatytą datą, todėl ta pati netinkama padėtis kartosis.

Teisių į išmokas perdavimas (27 straipsnis)

119. Taikant dabartinę BIS schemą, teisės į išmokas yra atskirtos nuo žemės: teisėmis į išmokas galima prekiauti nepriklausomai nuo žemės, kurioje jos buvo suteiktos, perdavimo. Jas galima panaudoti bet kokioje reikalavimus atitinkančioje žemėje, kad ir kokia joje būtų vykdoma žemės ūkio veikla. Savo BIS ataskaitoje⁵¹ Audito Rūmai pažymėjo, kad dėl to susikūrė antrinės teisių į išmokas rinkos. Audito Rūmai nustatė, kad jos turėjo nepageidaujamus padarinius: galimybė išsinuomoti mažos vertės nederlingą žemę, kurios atžvilgiu paramos gavėjai neturi laikytis itin griežtų GAAB įpareigojimų, sudarė prielaidas investuotojams vykdyti spekuliacinį teisių į išmokas įsigijimą ir kaupimą. Pastarieji šias teises į išmokas aktyvino žemės sklypuose, kuriuose nebūtina vykdyti jokios „tikros“ žemės ūkio veiklos.

120. Reglamento projekte numatyta, kad teisės į išmokas gali būti perduodamos tik ūkininkui ir tik tame pačiame regione arba valstybės narės regionams, kuriuose teisių į išmokas vienam hektarui vertė yra tokia pati. Šia nuostata yra siekiama pašalinti nustatytus neigiamus padarinius.

„Orientavimosi į ekologiją“ elementas: išmoka už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio veiklą (29–33 straipsniai)

121. Ūkininkai, turintys teisę į išmokas pagal bazinės išmokos schemą, savo reikalavimus atitinkančiuose hektaruose vykdo šią žemės ūkio veiklą:

- jų ariamoje žemėje auginami bent trys skirtingi pasėliai, jei ūkininko ariama žemė užima daugiau kaip 3 hektarus (numatytos konkrečios išimtys);

⁵¹ BIS ataskaitos 63 ir 66 dalys.

- jų valdoje išlaikoma esama daugiametė pieva (2014 referenciniais metais) ir
- bent 7 % jų žemės yra rezervuojama kaip ekologiniu požiūriu svarbi vietovė. Tokios vietovės yra apibrėžiamos kaip pūdymuoti palikta žemė, terasos, kraštovaizdžio elementai, apsauginės juostos ir miškais apželdinti plotai.

122. Valstybės narės skiria papildomą nustatyto dydžio išmoką ūkininkams, kurie iš trijų 121 dalyje paminėtų veiklų vykdo jiems aktualią veiklą. Šis „orientavimosi į ekologiją“ tiesioginių išmokų elementas sudaro 30 % susijusios nacionalinės viršutinės ribos. Jo tikslas – gerinti tiesioginių išmokų aplinkosauginius rezultatus.

123. BIS ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo pakeisti BIS apskaičiavimo metodą, kad būtų geriau atspindėtos su aplinkosauga ir kitais išoriniais poveikiais susijusios sąnaudos. Papildoma „orientavimosi į ekologiją“ elementui priskiriama nustatyto dydžio išmoka vienam hektarui yra apskaičiuojama 30 % metinės nacionalinės viršutinės ribos sumą padalijant iš deklaruotų reikalavimus atitinkančių hektarų skaičiaus. Taigi, nėra aišku, koku mastu nustatyto dydžio išmoka vienam hektarui kompensuoja ūkininko sąnaudas, kurias jis patiria vykdydamas privalomą veiklą arba kurdamas viešąsias gėrybes.

124. Naujose taisyklėse numatytas įpareigojimas ūkininkams savo valdų plotuose išlaikyti daugiametes pievas, jei jos yra deklaruojamos 2014 paraiškų teikimo metų paraiškoje. Taigi, ūkininkams gali būti pelningiau daugiametes pievas pakeisti ariamąja žeme dar prieš 2014 m., tačiau tai prieštarautų naujosios schemos aplinkosaugos tikslams.

125. Audito Rūmų požiūriu, turėtų būti išnagrinėta, ar nereikėtų padidinti 3 hektarų ribos, susijusios su įpareigojimu auginti trijų skirtingų rūšių pasėlius, nes kai kuriose valstybėse narėse ši riba gali būti mažesnė nei minimalus

hektarų skaičius, kuriuo turi disponuoti ūkininkas, kad atitiktų finansavimo reikalavimus⁵².

126. Yra mokslinių įrodymų, kurie pagrindžia tokių priemonių, kaip pasėlių įvairinimas ir ekologiniu požiūriu svarbios vietovės (biologinės įvairovės, vandens kokybės, dirvos ar kitais atžvilgiais), veiksmingumą ir poreikį. Tačiau reglamente nėra nustatyti konkretūs tikslai, kuriuos ūkininkų bendruomenė turėtų pasiekti toje srityje, bei nepaaiškinama, kokio poveikio yra tikimasi įgyvendinus šias priemones. Nesant tokio pagrindimo, iškyla abejonių dėl deklaruojamo tikslo, kad įgyvendinant politiką turi būti orientuojamasi į rezultatus.

127. Galiausiai, kai kurie pasėlių įvairinimo ir ekologiniu požiūriu svarbių vietovių aspektai bus apibrėžti Komisijos priimtuose deleguotuosiuose aktuose. Todėl pasiūlytas priemones išsamiai vertinti yra per anksti.

Išmoka už vietoves, kuriose esama gamtinių kliūčių (34 ir 35 straipsniai)

128. Reglamento projekte yra numatyta, kad valstybės narės gali skirti iki 5 % metinės nacionalinės viršutinės ribos sudarančią išmoką ūkininkams, kurių valdos yra gamtinių kliūčių turinčiose vietovėse (vietovių ribos yra apibrėžtos taip pat, kaip kaimo plėtros srityje). Šios paramos tikslas yra padėti išsaugoti žemės ūkio veiklą ir išlaikyti ūkininkus gamtinių kliūčių turinčiose vietovėse bei papildyti kaimo plėtros srityje skiriamą paramą.

129. Audito Rūmų nuomone, ši priemonė atitinka tikslą išlaikyti darnų teritorinį vystymąsi. Tačiau Audito Rūmai pažymi, kad panašios priemonės yra taikomos kaimo plėtros srityje siekiant ūkininkams kompensuoti papildomas sąnaudas, kurios atsiranda dėl žemės ūkio produktų gamybos apribojimų susijusiose vietovėse. Audito Rūmai išreiškia susirūpinimą dėl iš abiejų paramos šaltinių paramos gavėjams teikiamo bendro paramos lygio ir mano, kad turėtų būti

⁵² Reglamento projekto 10 straipsnis ir IV priedas.

atsižvelgta į tai, kad dviejų skirtingų schemų, kuriomis siekiama to paties tikslo, taikymas yra sudėtingas ir gali būti nesuderinamas.

Jaunieji ūkininkai (23, 36 ir 37 straipsniai)

130. Savo BIS ataskaitoje⁵³ Audito Rūmai pareiškė susirūpinimą, kad kai kuriose valstybėse narėse nauji dalyviai turi įsigyti teises į išmokas, o jos gali pareikalauti nemažų investicijų ir sudaryti dideles kliūtis dalyvavimui schemeje.

131. Reglamento projekte yra bent iš dalies atsižvelgiama į Audito Rūmų išreikštą susirūpinimą:

- valstybės narės nacionalinį rezervą turi naudoti siekdamos teises į išmokas pirmiausia skirti žemės ūkio veiklą pradedantiems jauniems ūkininkams (23 straipsnis). Pareiškėjai turi būti jaunesni nei 40 metų ir jų valda neturėjo būti įsteigta per penkerius metus prieš pirmąjį paraiškos pateikimą;
- be to, jaunieji ūkininkai, kurie turi teisę į pagal bazinės išmokos schemą teikiamą paramą, gali gauti papildomą metinę išmoką, kuri sudaro 25 % panaudotų teisių į išmokas vidutinės vertės. Ši išmoka yra skiriama ne ilgiau kaip penkerius metus ir yra atsižvelgiama į ne daugiau kaip 25 teises į išmokas arba vidutinį atitinkamos valstybės narės valdų dydį, jei šis vidutinis dydis yra didesnis nei 25 hektarai. Parama papildo verslo pradžios paramą jauniems ūkininkams kaimo plėtros srityje⁵⁴.

132. Pasiūlytos priemonės gali iš tikrųjų paskatinti jaunuosius ūkininkus steigti novatoriškus ir dinamiškus ūkius. Reglamento projekte garantuojama, kad 2014 m. iš nacionalinių rezervų bus galima skirstyti teises į išmokas. Bus

⁵³ BIS ataskaitos 33–35 dalys.

⁵⁴ Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪKPF) lėšomis, 20 straipsnis.

sprendžiama, ar po to ši garantija turėtų būti kasmet tęsiama, kad jaunieji ūkininkai galėtų teikti paraiškas.

Susietoji parama (IV antraštinė dalis)

Savanoriška susietoji parama (38–41 straipsniai)

133. Pagal dabartines nuostatas valstybėms narėms susietoji parama yra savanoriška ir po 2012 m. ją yra leidžiama mokėti tik už karves žindenes, avieną ir ožkieną, ryžių ir medvilnės sektoriams.

134. Reglamento projekte susietoji parama valstybėms narėms išliks savanoriška, bet buvo išplėstas sektorių, kuriuose taikoma ši parama, sąrašas⁵⁵.

135. Iš esmės susietoji parama gali būti teikiama tik tiems valstybės narės sektoriams arba regionams, kuriuose konkretūs ūkininkavimo būdai arba konkretūs žemės ūkio sektoriai susiduria su tam tikrais sunkumais ir yra ypač svarbūs dėl ekonominių ir (arba) socialinių ir (arba) aplinkosauginių priežasčių. Gali būti teikiama tik tokio dydžio susietoji parama, kuris yra būtinas, kad susijusiuose regionuose būtų sukurtos paskatos išlaikyti esamą gamybos lygį.

136. Valstybėms narėms yra leista panaudoti iki 5 % jų „nacionalinių viršutinių ribų“ savanoriškai susietajai paramai. Esant tam tikroms sąlygoms, valstybės narės šį procentinį dydį gali padidinti iki 10 % ir, taikant kitus apribojimus, – daugiau kaip 10 % nacionalinių viršutinių ribų.

137. Apie valstybių narių sprendimus skirti susietąją paramą pranešama Komisijai, nurodant informaciją apie regionus, į kuriuos yra orientuojamasi, pasirinktas pasėlių rūšis ir teiktinos paramos dydį. Jei valstybė narė ketina

⁵⁵ Dabar jis apima šiuos produktus: grūdus, aliejinių kultūrų sėklas, baltyminius augalus, ankštinius javus, linus, kanapes, ryžius, riešutus, krakmolines bulves, pieno ir pieno produktus, sėklas, avieną ir ožkieną, galvijieną, alyvuogių aliejų, šilkaverpius, sausuosius pašarus, apynius, cukrinius runkelius, cukranendres ir cikorijas, vaisius ir daržoves, trumpos rotacijos želdinius.

panaudoti daugiau kaip 10 % nacionalinių viršutinių ribų, Komisija šį sprendimą patvirtina tik tuomet, jei yra įrodomas poreikis⁵⁶.

138. Komisijai yra suteikiami įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus, susijusius su paramos skyrimo sąlygomis, ir paramos suderinimo su kitomis ES priemonėmis bei įvairių rūšių paramos papildomumo taisyklės.

139. Audito Rūmai sutinka, kad tiksliniuose regionuose yra būtina atlikti išsamią konkrečios situacijos analizę; tačiau jie pabrėžia, kad yra svarbu užtikrinti, kad sprendimas teikti susietąją paramą nebūtų atsietas nuo aiškių tikslų ir tinkamo stebėjimo.

140. Be to, Audito Rūmai siūlo, kad visus sprendimus taikyti susietąją paramą turėtų tvirtinti Komisija.

141. Audito Rūmai mano, kad valstybėse narėse tuo pačiu principu turėtų būti nustatytos „tam tikrų sunkumų“ ir „ypač svarbių dėl ekonominių ir (arba) socialinių, ir (arba) aplinkosaugos priežasčių“ standartinės apibrėžtys ir šių standartų laikymasis turėtų būti kontroliuojamas.

142. Taipogi turėtų būti parengti ir suderinti „esamų gamybos lygių“ baziniai rodikliai ir rodikliai, skirti stebėti nurodytų gamybos lygių pokyčius.

Smulkiųjų ūkininkų schema (V antraštinė dalis)

143. Reglamento projekte yra nustatyta, kad teisės į išmokas turintys smulkieji ūkininkai gali dalyvauti supaprastintoje schemeje, kuri yra vadinama „smulkiųjų

⁵⁶ Turėtų būti įrodytas vienas iš šių regiono arba sektoriaus poreikių:

- dėl pasirinkimo galimybių stygiaus atsiradęs poreikis užtikrinti tam tikrą konkrečios produkcijos lygį ir sumažinti gamybos atsisakymo ir dėl to kylančių socialinių ir (arba) aplinkos problemų pavojų;
- poreikis užtikrinti pastovų tiekimą vietos gamybos pramonei ir taip išvengti neigiamų socialinių ir ekonominių bet kokio su tuo susijusio restruktūrizavimo pasekmių;
- poreikis kompensuoti konkretaus sektoriaus ūkininkams kylančius sunkumus, kuriuos lemia nuolatiniai susijusios rinkos sutrikimai;
- poreikis įsikišti, jei laikoma, kad bet kokios kitos paramos pagal pagalbos schemą neužtenka pirmiau nurodytiems poreikiams patenkinti.

ūkininkų schema“. Pagal smulkiųjų ūkininkų schemą skiriamos išmokos pakeičia visą (susietą ir nesusietą) tiesioginę paramą, o scheme dalyvaujantys ūkininkai neprivalo vykdyti būtinos žemės ūkio veiklos, susijusios su tiesioginės išmokos „orientavimosi į ekologiją“ elementu (žr. 121–124 dalis).

144. Paramos dydis vienam smulkiajam ūkininkui negali būti mažesnis nei 500 eurų⁵⁷ ir didesnis nei 1 000 eurų⁵⁸.

145. Valstybės narės užtikrina, kad išmokos nebūtų skiriamos ūkininkams, kurie padalija savo valdą siekdami pasinaudoti šio straipsnio smulkiųjų ūkininkų schema. Tai taip pat taikoma ūkininkams, kurių valdos atsiranda po tokio padalijimo.

146. Smulkieji ūkininkai privalo laikytis kompleksinės paramos reikalavimų, bet nesilaikymo atveju išmokos jiems nebūtų mažinamos⁵⁹ (žr. su tuo susijusias konkrečias pastabas 61 dalyje).

147. Audito Rūmai mano, kad ši schema yra palankiai vertintina administravimo supaprastinimo atžvilgiu.

3. EŽŪFKP: KAIMO PLĖTROS REGLAMENTAS

148. Kaimo plėtros reglamento projekte yra nustatytos Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai skirtos bendrosios taisyklės (toliau – EŽŪFKP), įskaitant kaimo plėtros politikos tikslus.

⁵⁷ 200 eurų Kipre ir Maltoje.

⁵⁸ Siūloma, kad vienam smulkiajam ūkininkui tenkanti paramos suma yra:

- standartinė vienam paramos gavėjui tenkanti suma (nepriklausomai nuo konkretaus jo turimų hektarų skaičiaus), neviršijanti 15 % nacionalinio vienam paramos gavėjui tenkančios išmokos vidurkio arba
- suma, kuri gaunama nacionalinį išmokos už hektarą vidurkį padauginus iš skaitmens, kuris atitinka hektarų skaičių, tačiau yra ne didesnis kaip trys.

⁵⁹ Horizontaliojo BŽŪP reglamento 92 straipsnis.

149. Audito Rūmai keletą kartų skelbė ataskaitas apie kaimo plėtros išlaidas, visų pirma savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 7/2011 „Ar agrarinei aplinkosaugai skiriamos paramos modelis ir valdymas tinkami?“ (toliau – kaimo plėtros ataskaita), savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 5/2010 „Kaimo plėtros Leader metodo įgyvendinimas“ (toliau – Leader ataskaita) ir Specialiojoje ataskaitoje Nr. 7/2006 dėl investicijų į kaimo plėtrą: ar jos padeda efektyviai spręsti problemas kaimo vietovėse? (toliau – investicijų ataskaita) bei savo 2007–2010 m. metinėse ataskaitose.

150. Kitos svarbios EŽŪFKP taikomos nuostatos (kaip antai strateginį metodą, programavimą, stebėjimą ir vertinimą, finansinę paramą, valdymą ir kontrolę nustatančios nuostatos) yra nustatytos kito reglamento pasiūlyme⁶⁰, dėl kurio Audito Rūmai pateikė pastabas savo Nuomonėje Nr. 7/2011.

Tikslai ir strategija (II antraštinė dalis)

Kaimo plėtros paramos tikslas ir prioritetai (4 ir 5 straipsniai)

151. Audito Rūmai mano, kad kaimo plėtros srityje yra nustatyti skirtingi ir labai įvairias sritis apimantys tikslai (žr. **1 langelį**). Pagal reglamentą nėra aišku, ar (ir kaip) šie tikslai yra tarpusavyje susiję ir ką šiais tikslais yra norima pasiekti ES lygmeniu. Audito Rūmai mano, kad kaimo plėtros politikos srityje būtų tikslinga nustatyti mažiau sudėtingus ir tikslesnius tikslus, pagrįstus aiškiais uždaviniais (laukiamais rezultatais ir poveikiu bei rodikliais). Tai padėtų taikant šią politiką orientuotis į su ES prioritetais susijusių rezultatų gavimą.

⁶⁰ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai (ERPF), Europos socialiniam fondui (ESF), Sanglaudos fondai (SF), Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai (EŽŪFKP) ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai (EJRŽF), bendros nuostatos (COM(2011) 615 final).

1 LANGELIS. Kaimo plėtros tikslai yra nustatyti skirtingais lygmenimis:

- Reglamente dėl bendros strateginės programos fondams (ERPF, EŽŪFKP, ESF, Sanglaudos fondui, EJŖŽF) skirtų bendrųjų nuostatų yra nustatyta, kad šie fondai turi paremti **11 teminių tikslų (9 straipsnis)**.
- Kaimo plėtros reglamente (4 straipsnyje) yra nustatyta, kad pagal visą BŽŪP sistemą parama kaimo plėtrai padeda siekti žemės ūkio **konkurencingumo, tausaus gamtos išteklių valdymo ir klimato politikos tikslų**, subalansuoto **teritorinio metodo**.
- Finansinėje teisės akto pasiūlymo pažymoje, kuri yra pridėta prie kaimo plėtros reglamento projekto, yra nustatyti keturi konkretūs BŽŪP tikslai: teikti aplinkos viešąsias gėrybes, kompensuoti gamybos sunkumus regionuose, kuriuose esama specifinių gamtinių kliūčių, vykdyti veiksmus klimato kaitai sušvelninti ir prie jos prisitaikyti, tvarkyti (BŽŪP) ES biudžetą, laikantis aukšto lygio finansų valdymo standartų. Joje taip pat nustatyti keturi konkretūs tikslai kaimo plėtros srityje: skatinti ekologišką augimą diegiant inovacijas, remti užimtumą kaimo vietovėse ir išlaikyti kaimo vietovių socialinę struktūrą, gerinti kaimo ekonomiką ir skatinti įvairinimą, atsižvelgti į ūkininkavimo sistemų struktūrinę įvairovę.
- Kaimo plėtros reglamente (5 straipsnyje) nustatyta, kad kaimo plėtros tikslų, kuriais prisidedama prie pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimo, siekiama įgyvendinant **šešis** Sąjungos kaimo plėtros **prioritetus**⁶¹ (skirstomus į 18 paprioritetų), kuriais yra įgyvendinami atitinkami BSP teminiai tikslai.

⁶¹ 1) skatinti žinių perteikimą ir inovacijas žemės ūkyje, miškininkystėje ir kaimo vietovėse;
 2) didinti visų tipų žemės ūkio veiklos konkurencingumą ir ūkių perspektyvumą;
 3) skatinti maisto grandinės organizavimą ir rizikos valdymą žemės ūkyje;
 4) atkurti, išsaugoti ir pagerinti nuo žemės ūkio ir miškininkystės priklausančias ekosistemas;
 5) skatinti efektyvų išteklių naudojimą ir remti perėjimą prie klimato kaitai atsparios mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos žemės ūkio ir miškininkystės sektoriuose;
 6) skatinti socialinę įtrauktį, skurdo mažinimą ir ekonominę plėtrą kaimo vietovėse. Visais šiais prioritetais prisidedama siekiant esminių inovacijų, aplinkos ir klimato kaitos švelninimo bei prisitaikymo prie jos tikslų.

- Kaimo plėtros reglamento 5 straipsnyje toliau yra nustatyta, kad visais šiais prioritetais prisidedama siekiant **horizontalių** inovacijų, aplinkos ir klimato kaitos švelninimo bei prisitaikymo prie jos **tikslų**.
- Visos 24 kaimo plėtros priemonės padeda įgyvendinti vieną ar kelis Sąjungos kaimo plėtros prioritetus (Kaimo plėtros reglamento 14 straipsnis).
- Valstybės narės parengs programas, kuriose bus apibrėžti prioritetai, pagal kuriuos bus nustatyti **konkretūs tikslai**.

152. Dabartiniu programavimo laikotarpiu reglamente⁶² kiekvienai kryptčiai buvo nustatytos minimalios išlaidos. Reglamento projekte šios išlaidos nebėra nustatytos. Audito Rūmai mano, kad dėl šių privalomų kryptčių (bei minimalių išlaidų kryptčiai) panaikinimo ir dėl susidariusios naujos padėties, kai kiekviena priemonė gali prisidėti prie daugelio prioritetų⁶³, viena vertus, valstybėms narėms atsiras daugiau lankstumo, bet, kita vertus, bus sudėtingiau nustatyti konkrečius tikslus ir uždavinius ir stebėti jų vykdymą.

Programavimas (II antraštinė dalis)

Kaimo plėtros programų turinys ir orientavimasis į kaimo vietas teikiant paramą (9 straipsnio 1 dalis, 11 ir 18 straipsniai)

153. Savo investicijų ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo⁶⁴, kad Komisija užtikrintų, kad paskirstant valstybių narių programų lėšas prioritetą būtų teikiamas didžiausią poreikį turinčioms vietovėms ir paramos gavėjams.

⁶² Tarybos reglamento (EB) Nr. 1698/2005 17 straipsnis (OL L 277, 2005 10 21, p. 1).

⁶³ Remiantis reglamento projektu (14 straipsnis), kiekviena kaimo plėtros priemonė yra programuojama taip, kad padėtų įgyvendinti vieną ar kelis konkrečius Sąjungos kaimo plėtros prioritetus.

⁶⁴ 66 dalis.

154. Remiantis reglamento projektu, kiekviena kaimo plėtros programa (KPP) be kitų dalykų apima strategijos aprašymą, į kurį įtraukiami kiekvienoje programoje numatytų Sąjungos kaimo plėtros prioritetų tikslinės srities tikslai ir priemonių rinkinys, įskaitant tikslams pasiekti parinktų priemonių numatomo indėlio įvertinimą. Be to, KPP turi būti parodyta⁶⁵, kad yra atsižvelgiama į specifinius poreikius, susijusius su specifinėmis regioninio arba paregioninio lygio sąlygomis, ir numatyti tinkami konkretūs jiems patenkinti skirtų priemonių arba teminių paprogramių deriniai.

155. Nors šis metodas yra tinkamas, Audito Rūmai pabrėžia, kad yra svarbu siūlomoms priemonėms nustatyti specifinius konkrečius tikslus ir užtikrinti, kad teikiant paramą bus orientuojamasi į kaimo vietas, kurioms yra labiausiai reikalingos investicijos.

Paprastinimas (9 straipsnio 1 dalis)

156. Savo metinėse ataskaitose Audito Rūmai nurodė, kad reikia toliau dėti pastangas paprastinant taisykles ir sąlygas (5.66 dalis 2008 m. metinėje ataskaitoje ir 3.74 dalis 2009 m. metinėje ataskaitoje).

157. Remiantis reglamento projekto 9 straipsnio 1 dalies c punktu, kaimo plėtros programa turi atitikti šiuos reikalavimus: [...] „v) joje turi būti numatyti atitinkami žingsniai, kuriais siekiama supaprastinti programos įgyvendinimą“.

158. Pasiūlytame Kaimo plėtros reglamente yra nustatytos kelios konkrečioms atskiroms priemonėms skirtos tinkamumo sąlygos. Tačiau nacionalinėse kaimo plėtros programose valstybės narės turi nustatyti konkretesnes sąlygas ir pasirinktoms priemonėms taikomas taisykles. Todėl šiuo metu Audito Rūmai neturi galimybės padaryti išvados, ar supaprastinimo tikslas buvo pasiektas.

⁶⁵ Žr. 9 straipsnio 1 dalies c punkto iii papunktį.

Informacija ir galimybė tikrinti ir kontroliuoti priemones (9 straipsnis)

159. Remiantis 9 straipsnio 1 dalies n punkto i papunkčiu, kiekvienoje kaimo plėtros programoje turi būti pateiktas *informacijos tikslais* valdymo ir kontrolės struktūros trumpas aprašymas. Remiantis reglamento projekto 69 straipsniu, valstybės narės užtikrina, kad visas jų numatomas įgyvendinti kaimo plėtros priemones būtų galima tikrinti ir kontroliuoti. Todėl jos atlieka galimybės tikrinti ir kontroliuoti priemones, kurias ketinama įtraukti į kaimo plėtros programą, *ex ante* vertinimą. Valstybės narės taip pat atlieka galimybės tikrinti ir kontroliuoti priemones vertinimą kaimo plėtros programos įgyvendinimo metu. Vykdamt *ex ante* vertinimą ir vertinimą įgyvendinimo laikotarpiu, atsižvelgiama į ankstesnio ir dabartinio programavimo laikotarpio tikrinimų rezultatus. Vertinimu nustatius, kad priemonės neatitinka galimybės tikrinti ir kontroliuoti reikalavimų, vertintos priemonės atitinkamai koreguojamos.

160. Audito Rūmai mano, kad būtų tikslinga pačiai Komisija vertinti galimybę tikrinti ir kontroliuoti valdymo ir kontrolės struktūrą ir laikyti šį įvertinimą KPP patvirtinimo sąlyga.

Kaimo plėtros parama (III antraštinė dalis)

Individualios priemonės (I skyrius)

161. Audito Rūmai pažymi, kad apskritai priemonių spektras ir taikymo sritis išsiplėtė. Nors priemonių skaičius buvo sumažintas (nuo daugiau nei 40 iki mažiau nei 20), tai greičiau yra klaidingas įspūdis. Kai kurios 2007–2013 m. priemonės buvo sujungtos arba dabar yra laikomos didelės priemonės papriemonėmis. Be to, buvo sukurtos naujos priemonių rūšys.

Su dvigubu finansavimu susijusio netvarkingumo rizika

162. Reglamento projekte numatyta, kad daug (naujų) priemonių bus finansuojama iš kitų (ne EŽŪFKP) ES arba nacionalinių fondų. Tokios priemonės yra žinių perteikimas ir informavimo veikla, ūkių ir verslo plėtra (ypač verslo pradžios parama ne žemės ūkio veiklai kaimo vietovėse), pagrindinės

paslaugos ir kaimų atnaujinimas kaimo vietovėse, bendradarbiavimas ir rizikos valdymas. Audito Rūmai mano, kad ši finansavimo šaltinių įvairovė kelia su dvigubu finansavimu susijusio netvarkingumo riziką, kuri turi būti mažinama pasitelkiant veiksmingas priemones, kaip antai aiškius ir nedviprasmiškus atrankos kriterijus.

Ūkio ir verslo plėtra (20 straipsnis)

163. Remiantis reglamento projektu, parama pagal šią priemonę taip pat apima metines išmokas ūkininkams, kurie paraiškos paramai gauti pateikimo metu smulkiųjų ūkininkų schemeje jau dalyvauja ne mažiau kaip vienerius metus ir kurie įsipareigoja visą savo valdą ir atitinkamas teises į išmokas visam laikui perleisti kitam ūkininkui. Parama mokama nuo perleidimo datos iki 2020 m. gruodžio 31 d. Metinės išmokos pagal šią priemonę yra lygios 120 % metinių išmokų, kurias paramos gavėjas gavo pagal smulkiųjų ūkininkų schemą. Kitaip sakant, kai vienerius metus smulkiųjų ūkininkų schemeje dalyvavęs ūkininkas A nusprendžia parduoti savo ūkį (kartu su savo teisėmis į išmokas) ūkininkui B, jis ir toliau (iki 2020 m.) gauna 120 % savo gautos metinės išmokos, o ūkininkas B gaus tiesiogines išmokas panaudodamas gautas teises į išmokas.

164. Audito Rūmai mano, kad turės būti patikslinti šios priemonės tikslai ir nustatyti aiškūs kriterijai ir veiksmingos kontrolės priemonės, kad būtų išvengta ūkininkų, kurie siekia gauti paramą, pavyzdžiui, formaliai perduodami valdas šeimos nariams, piktnaudžiavimo.

Investicijų į miškininkystę ir jos valdymo paramos priemonės (22–26 ir 35 straipsniai)

165. Reglamento projekto 25 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „per 2007–2013 m. programavimo laikotarpį įvairios priemonės apėmė skirtingų tipų paramą investicijoms į miškininkystę ir jos valdymui. Supaprastinimo tikslais ir siekiant paramos gavėjams suteikti galimybę patiems rengti ir įgyvendinti didesnės pridėtinės vertės turinčius integruotus projektus, visų tipų paramą investicijoms į miškininkystę ir jos valdymui turėtų apimti bendra priemonė.“

166. Audito Rūmai pažymi, kad nepaisant to, kad visos susijusios papriemonės yra minimos viename atskirame straipsnyje⁶⁶, kiekvienai jų yra nustatyti specialūs reikalavimai ir nuostatos. Todėl Audito Rūmai abejoja, ar pasiūlymas iš tikrųjų sudaro pagrindą numatomam supaprastinimui.

Agrarinės aplinkosaugos ir klimato (29 straipsnis) ir ekologinio ūkininkavimo (30 straipsnis) priemonės

167. Savo agrarinės aplinkosaugos ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo⁶⁷, kad kitu programavimo laikotarpiu Komisija turėtų apsvarstyti, ar skiriant agrarinės aplinkosaugos išmokas neturėtų būti daromas skirtumas tarp išmokų, skiriamų paprastiesiems apibendrintiems agrarinės aplinkosaugos veiksmams, kuriems teikiamos paramos lygis yra santykinai žemas, ir daugiau sąnaudų reikalaujančių veiksmų, kurie yra taikomi ES lygmens prioritetinėms sritims ir kuriems skiriama didesnė parama. Šiame kontekste parama ekologiniam ūkininkavimui būtų trečioji priemonė.

168. Audito Rūmai mano, kad iš dalies į šią rekomendaciją buvo atsižvelgta įdiegiant I ramsčio „orientavimosi į ekologiją“ komponentą ir parengiant kaimo plėtros priemonės „ekologinis ūkininkavimas“ nuostatas.

Pajamų stabilizavimo priemonė (40 straipsnis)

169. Pagal I ramstį skiriamos tiesioginės išmokos gali prisidėti prie ūkių pajamų; panašiai, kaimo plėtros (II ramstis) reglamente taip pat yra nustatyta pajamų stabilizavimo priemonė, pagal kurią yra teikiamos kompensacijos žymų pajamų sumažėjimą patiriantiems ūkininkams. Audito Rūmai mano, kad yra būtina aiškiai atskirti I ir II ramsčių tikslus ir užtikrinti, kad sprendimas finansuoti priemonę pagal ramstį būtų paremtas priemonės indėliu siekiant ramsčio tikslų.

⁶⁶ 22 straipsnis.

⁶⁷ 4 rekomendacija.

Kelioms priemonėms bendros nuostatos (II skyrius)

Investicijų poveikis aplinkai (46 straipsnis)

170. Remiantis reglamento projektu, kad investiciniai veiksmai atitiktų paramos EŽŪFKP lėšomis skyrimo reikalavimus, tais atvejais, kai tikėtina, jog jie turės neigiamo poveikio aplinkai, prieš juos vykdant atliekamas numatomo jų poveikio aplinkai įvertinimas pagal tokios rūšies investicijoms taikomus teisės aktus.

171. Audito Rūmai mano, kad šios teisinės nuostatos paskirtis nėra aiški, nes net ir tuomet, kai atlikus vertinimą paaiškėja, kad bus padarytas neigiamas poveikis aplinkai, investicija yra galiausiai pripažįstama atitinkančia reikalavimus.

Projektų atranka (49 straipsnis)

172. Remiantis reglamento projektu, kaimo plėtros programos vadovaujančioji institucija, pasikonsultavusi su stebėsenos komitetu, nustato visų priemonių veiksams taikomus atrankos kriterijus. Atrankos kriterijais siekiama užtikrinti vienodas sąlygas pareiškėjams, geresnį finansinių išteklių naudojimą ir tikslingesnę priemonių taikymą pagal Sąjungos kaimo plėtros prioritetus. Apibrėžiant atrankos kriterijus atsižvelgiama į proporcingumo mažų subsidijų atžvilgiu principą. Atrankos kriterijų taikymas nėra privalomas taikant tam tikras priemones, kaip antai agrarinės aplinkosaugos ir klimato priemonės⁶⁸, išskyrus tuos atvejus, kai turimų lėšų nepakanka visiems reikalavimus atitinkantiems pareiškėjams.

⁶⁸ Nurodytos priemonės yra agrarinė aplinkosauga ir klimatas (29 straipsnis), ekologinis ūkininkavimas (30 straipsnis), su „Natura 2000“ ir Vandens pagrindų direktyva susijusios išmokos (31 straipsnis), išmokos už vietas, kuriose esama gamtinių ar kitokių specifinių kliūčių (32 straipsnis), gyvūnų gerovė (34 straipsnis) ir miškų aplinkosaugos ir klimato paslaugos ir miškų išsaugojimas (35 straipsnis).

173. Audito Rūmai pažymi, kad agrarinės aplinkosaugos priemonių atveju atrankos kriterijai bus privalomi tik tuomet, kai turimų lėšų nepakaks visiems reikalavimus atitinkantiems pareiškėjams; todėl Audito Rūmai mano, kad yra rizika, kad darant išlaidas ir toliau bus nepakankamai atsižvelgiama į konkrečius poreikius.

174. Be to, padėtį, kai išlaidos yra sutelkiamos ribotam skaičiui priemonių⁶⁹, galėjo sąlygoti ir tai, kad yra taikoma viena EŽŪFKP įnašo norma (žr. 175 dalį).

Finansinės nuostatos (V antraštinė dalis)

Bendra fondo įnašo norma (65 straipsnis)

175. Reglamento projekte nustatyta, kad siekiant palengvinti EŽŪFKP fondų valdymą⁷⁰, kaimo plėtros programose nustatoma bendra EŽŪFKP įnašo norma, taikoma visoms priemonėms tam tikroje kaimo plėtros programoje. Šią visoms priemonėms bendrą normą gali nustatyti valstybės narės reglamente nustatytą minimalios ir maksimalios normų intervale. Ši nustatyto dydžio norma taip pat bus taikoma visoms priemonėms. Minimali EŽŪFKP įnašo norma yra 20 %, o maksimali – 50 % tinkamų viešųjų išlaidų (85 % mažiau išsivysčiusiuose regionuose, atokiausiuose regionuose ir mažesnėse Egėjo salose)⁷¹.

176. Savo agrarinės aplinkosaugos ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo⁷², kad Komisija išnagrinėtų, ar kitu programavimo laikotarpiu agrarinės aplinkosaugos paprogramėms skirta ES įnašo norma neturėtų būti

⁶⁹ Padėtis yra aprašyta agrarinės aplinkosaugos ataskaitos 3 rekomendacijoje.

⁷⁰ Kaimo plėtros reglamento projekto 54 konstatuojamoji dalis.

⁷¹ Nukrypstant nuo šios nuostatos, 80 % maksimali EŽŪFKP įnašo norma yra taikoma priemonėms, nurodytoms 15 straipsnyje (žinių perdavimas ir informavimo veikla), 28 straipsnyje (gamintojų grupių įsikūrimas), 36 straipsnyje (bendradarbiavimas), ir Leader.

⁷² 3 rekomendacija.

diferencijuojama, kad paprogramėms, turinčioms daugiau galimybių pasiekti ilgalaikį teigiamą poveikį aplinkai, būtų nustatoma didesnė ES įnašo norma. Audito Rūmai mano, kad administravimo atžvilgiu bendros įnašo normos nustatymas gali būti laikomas supaprastinimu, tačiau tai nėra veiksminga siekiant kaimo plėtros priemonėms arba papriemonėms nustatytų tikslų. Todėl tai neatitinka Audito Rūmų rekomendacijų.

Pastangų lygio palaikymas kai kuriose srityse (28 konstatuojamoji dalis ir 65 straipsnis)

177. Remiantis reglamento projekto preambule (28 konstatuojamoji dalis), valstybės narės turėtų išlaikyti 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu dėtų pastangų lygį ir turi ne mažiau kaip 25 proc. kiekvienai kaimo plėtros programai skirto bendro EŽŪFKP įnašo skirti klimato kaitos švelninimui bei prisitaikymui prie jos ir žemės valdymui pagal agrarinės aplinkosaugos ir klimato, ekologinio ūkininkavimo ir išmokomų vietovėms, kuriose esama gamtinių ar kitokių specifinių kliūčių, priemones.

178. Audito Rūmai pažymi, kad nors išteklių, skirtų buvusiai 2 kryptčiai, išsaugojimas, regis, yra vienas reglamento projekto tikslų, rekomenduojamas išteklių paskirstymas yra pateiktas tik preambulėje. Audito Rūmai mano, kad jei teisės aktų leidėjas nori, kad 28 konstatuojamojoje dalyje minimas išteklių paskirstymas būtų iš tikrųjų pasiektas, jis turėtų būti pateiktas ne tik preambulėje, bet ir privalomose nuostatose.

Standartinių arba papildomų sąnaudų pagrindas ir pajamos (69 straipsnio 2 dalis)

179. Remiantis reglamento projektu (69 straipsnio 2 dalis), „kai parama skiriama remiantis standartinėmis arba papildomomis sąnaudomis ir prarastomis pajamomis, valstybės narės užtikrina, kad atitinkami skaičiavimai būtų tinkami bei tikslūs ir atlikti iš anksto, laikantis teisingo, sąžiningo ir patikrinamo apskaičiavimo metodo. Todėl nuo institucijų, atliekančių skaičiavimus, nepriklausoma įstaiga, turinti deramą kompetenciją, išduoda

pažymą, kuria patvirtinama, kad apskaičiavimai tinkami ir tikslūs. Ta pažyma įtraukiama į kaimo plėtros programą.“

180. Savo agrarinės aplinkosaugos ataskaitoje Audito Rūmai nustatė trūkumų apskaičiuojant paramos sumas ir rekomendavo Komisijai, kad prieš patvirtindama programas ji užtikrintų, kad į skaičiavimus būtų įtraukti visi svarbūs elementai ir kad būtų naudojamos tinkamos pagrindinės prielaidos ir parametrai⁷³.

181. Įvedus nepriklausomą apskaičiavimų tinkamumo ir tikslumo tikrinimą buvo atsižvelgta į Audito Rūmų kritiką.

***Valdymas, kontrolė ir informavimas bei stebėseną ir vertinimas
(VI antraštinė dalis ir VII antraštinė dalis)***

182. Audito Rūmai pateikė pastabas dėl valdymo ir kontrolės mechanizmų bei stebėjimo ir vertinimo savo Nuomonėje Nr. 7/2011 ir Horizontaliojo reglamento kontekste (žr. 47–59 dalis).

4. VIENO BRO REGLAMENTAS

183. Vieno BRO reglamento projekte yra nustatytos bendro žemės ūkio rinkų organizavimo taisyklės.

184. Žemės ūkio rinkų organizavimas nuo pat BŽŪP sukūrimo buvo svarbi BŽŪP dalis. Tačiau vykdant vėlesnes BŽŪP reformas ES pertvarkė daugumą savo rinkos valdymo priemonių, o paramos dydis taikant rinkos intervencijos priemones buvo palaipsniui sumažintas.

185. Apskritai reglamento projekte yra išlaikoma esama rinkos intervencijų (arba organizavimo) sistema.

186. Tačiau reglamento projekte yra įvesta keletas pakeitimų:

⁷³ 97 dalis ir 2 rekomendacija.

- i) pagalbos labiausiai nepasiturintiems asmenims schema turi būti pateikiama kaip atskira priemonė⁷⁴;
- ii) pieno, cukraus tiekimo ir vynuogių sodinimo kontrolės priemonės (kvotos) bus panaikintos;
- iii) galimas intervencinių krizės mechanizmų taikymas rinkos sutrikimų atveju (sutrikimai dėl vartotojų pasitikėjimo sumažėjimo, gyvulių epidemijų arba neįprasto kainos svyravimo) yra apibendrintas įvairioms prekėms;
- iv) siekiant sustiprinti pieno gamintojų derybinę galią maisto grandinėje, yra numatyta galimybė gamintojų organizacijoms derėtis dėl sutarčių sąlygų, įskaitant kainas, ir skatinamas rašytinių sutarčių naudojimas;
- v) yra palengvintas gamintojų organizacijų steigimasis ne tik vaisių ir daržovių sektoriuose⁷⁵.

187. Audito Rūmai nori atkreipti dėmesį į tai, kad dėl dabartinio bendro BRO reglamento yra pateikti du atskiri teisėkūros pasiūlymai, kurių patvirtinimo procedūros vis dar yra vykdomos: viena buvo pradėta 2010 m.⁷⁶, o kita yra susijusi su reglamento projektu, dėl kurio Audito Rūmai teikia šią nuomonę. Kitaip sakant, šio reglamento projekte (163 straipsnis) yra siūloma anuliuoti kitą

⁷⁴ Vieno BRO reglamento projekto 24 konstatuojamoji dalis: „dabartinei pagal bendrąją žemės ūkio politiką priimtai maisto paskirstymo labiausiai nepasiturintiems Sąjungos asmenims programai turėtų būti taikomas atskiras reglamentas, pagrįstas socialinės sanglaudos tikslais. Vis dėlto šiame reglamente reikėtų numatyti nuostatą dėl leidimo realizuoti intervenciniuose sandėliuose saugomus produktus sudarant galimybes juos naudoti pagal tą programą“.

⁷⁵ Be to, parama vaisių ir daržovių sektoriaus gamintojų grupėms steigti perkeliama į kaimo plėtros sektorių.

⁷⁶ COM(2010) 799 final. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio rinkų organizavimas ir specialiosios tam tikriems žemės ūkio produktams taikomos nuostatos (vieno BRO reglamentas). Šiuo reglamento projektu yra siūloma panaikinti šiuo metu galiojantį Reglamentą (EB) Nr. 1234/2007.

reglamentą, kuris vis dar yra projekto etape. Tai gali sudaryti papildomų sunkumų ir sukelti painiavą vykdant teisėkūros procedūrą.

188. Audito Rūmai yra paskelbę savo specialiąsias ataskaitas apie viešojo sandėliavimo operacijas, pieno rinką, mokyklų aprūpinimo pienu ir vaisiais schemas, cukraus rinkos ir paramos nepasiturintiems asmenims schemas⁷⁷.

Rinkos intervencija (II dalis – I antraštinė dalis)

Viešoji intervencija ir parama privačiam sandėliavimui (I skyrius)

Kai kurių paramos teikimo priemonių nutraukimas (47 konstatuojamoji dalis)

189. Audito Rūmai nustatė, kad keletas paramos teikimo priemonių, kaip antai pieno miltelių naudojimas gyvulių pašarui arba nugriebto pieno perdirbimas į kazeiną ir kazeinatus, turėjo ribotą poveikį rinkos pusiausvyrai⁷⁸.

190. Taigi Audito Rūmų audito metu nustatyti faktai paremia reglamento projekte siūlomus pakeitimus. Jame yra nustatyta, kad „skiriant pagalbą už Sąjungoje pagamintą ir pašarams naudojamą nugriebtą pieną ir nugriebto pieno miltelius ir už perdirbimą į kazeiną ir kazeinatus rinka buvo remiama neveiksmingai, todėl ją reikėtų nutraukti ir nebetaikyti kazeino ir kazeinātų naudojimo sūrio gamyboje taisyklių“⁷⁹.

⁷⁷ Specialioji ataskaita Nr. 11/2008 „Grūdų viešojo saugojimo operacijoms skiriamos Europos Sąjungos paramos valdymas“ (toliau – viešojo saugojimo ataskaita), Specialioji ataskaita Nr. 14/2009 „Ar pieno ir pieno produktų valdymo priemonės padėjo pasiekti pagrindinius tikslus?“ (toliau – pieno ataskaita), Specialioji ataskaita Nr. 10/2011 „Ar mokyklų aprūpinimo pienu ir vaisiais programos yra veiksmingos?“, Specialioji ataskaita Nr. 6/2010 „Ar pasiekti cukraus rinkos reformos pagrindiniai tikslai?“ (toliau – cukraus ataskaita), Specialioji ataskaita Nr. 6/2009 „Europos Sąjungos pagalba maistu nepasiturintiems asmenims: tikslų, taikomų priemonių ir metodų įvertinimas“ (toliau – nepasiturinčių asmenų ataskaita).

⁷⁸ Pieno ataskaitos 20 ir 21 dalys.

⁷⁹ Preambulės 47 konstatuojamoji dalis.

Viešoji intervencija ir žemės ūkio sektoriaus krizės rezervas (13 ir 159 straipsniai)

191. Remiantis reglamento projektu, „siekiant stabilizuoti rinkas ir užtikrinti deramą žemės ūkiu besiverčiančios bendruomenės gyvenimo lygį, sukurta diferencijuota kainų palaikymo skirtinguose sektoriuose sistema ir pradėtos taikyti tiesioginės paramos schemos [...]. Tos priemonės – tai valstybės intervencija arba, tam tikrais atvejais, paramos privačiam sandėliavimui išmokos. Kainų palaikymo priemonės reikėtų taikyti ir toliau, tačiau jos turėtų būti racionalizuotos ir supaprastintos“⁸⁰.

192. Savo pieno ataskaitoje Audito Rūmai pažymėjo, kad „Taryba nusprendė išsaugoti viešąją intervenciją kaip „apsaugos tinklą“. Vis dėlto dėl nedidelės apimties saugumo tinklas gali būti ne itin naudingas didelės krizės atveju“⁸¹.

193. Šiuo atžvilgiu, nors reglamento projekte nėra keičiamos maksimalios leidžiamos viešosios intervencijos, susijusios su sviestu ir nugriebto pieno milteliais, sumos, jame yra numatyta galimybė padidinti „apsaugos tinklui“ skirtas lėšas iš žemės ūkio sektoriaus krizių rezervo skiriant lėšų bet kurioms su viešąja intervencija ir privataus sandėliavimo parama susijusioms išlaidoms.

Taikant valstybės intervenciją supirktų produktų realizavimo bendrieji principai (15 straipsnis). Paskirstymas labiausiai nepasiturintiems asmenims Europos Sąjungoje.

194. Savo labiausiai nepasiturinčių asmenų ataskaitoje Audito Rūmai be kitų dalykų pažymėjo, kad specialios schemos sąsaja su žemės ūkio išlaidomis tapo silpna, ir paragino Komisiją apsvarstyti, ar dera ir toliau šią priemonę finansuoti Bendros žemės ūkio politikos lėšomis. Be to, savo 2011 m. balandžio

⁸⁰ Preambulės 12 konstatuojamoji dalis.

⁸¹ 66 dalis.

13 d. sprendime Teisingumo Teismas nutarė⁸², kad didžioji dalis pagal schemą tiekiamo maisto turėtų būti skiriama iš viešųjų atsargų⁸³.

195. Todėl pasiūlymas finansavimą pagal labiausiai nepasiturinčių asmenų paramos schemą priskirti kitai daugiametės finansinės programos išlaidų kategorijai yra logiškas. Tačiau Audito Rūmai pažymi, kad šiame reglamento projekte (15 straipsnis) yra pateiktos nuostatos, pagal kurias yra leidžiama realizuoti intervenciniuose sandėliuose saugomus produktus sudarant galimybę juos naudoti pagal schemą. Jie pakartoja savo pastabą dėl natūrinių mainų susitarimų⁸⁴ ir mano, kad šie susitarimai toliau neturėtų būti taikomi.

196. Dėl kitų Audito Rūmų pateiktų pastabų, jie dar neturi galimybės įvertinti, koku mastu busimasis specialus reglamentas dėl maisto paskirstymo labiausiai nepasiturintiems asmenims Sąjungoje schemas padės šalinti nustatytus trūkumus.

Pagalbos schemas (II skyrius)

Galimybių gauti maisto produktų gerinimo sistemos (21–26 straipsniai)

197. Audito Rūmai nustatė keletą trūkumų, susijusių su mokyklų aprūpinimo pienu ir vaisiais schemų veiksmingumu.

198. Audito Rūmai pažymi, kad svarbiausi schemų įgyvendinimo elementai bus nustatyti deleguotuosiuose aktuose, kuriuos patvirtins Komisija, visų pirma

⁸² 2011 m. balandžio 13 d. Bendrojo Teismo sprendimas – Vokietija prieš Komisiją (Byla T-576/08): Žemės ūkis - Bendras rinkų organizavimas - Maisto produktų iš intervencinių atsargų paskirstymas labiausiai nepasiturintiems asmenims – Reglamentas (EB) Nr. 983/2008 - Lėšų paskirstymo programai 2009 biudžetiniais metais skyrimo valstybėms narėms planas - Kaupimas rinkoje - Ieškiniai dėl panaikinimo.

⁸³ Siekiant užtikrinti tiekimo tęstinumą, dešimtojo dešimtmečio viduryje paramos schema buvo pakeista, sudarant galimybę intervencines atsargas papildyti rinkoje įsigyjamomis prekėmis.

⁸⁴ Nepasiturinčių asmenų ataskaitos 85 dalis.

reikalavimus atitinkančių produktų, tikslinių grupių ir paramos skyrimo sąlygų taisyklėse. Kitame teisėkūros pasiūlyme⁸⁵ nustatyta, kad „Komisija įgyvendinimo aktais nustato pagalbos už reikalavimus atitinkančius kitus nei pienas pieno produktus sumas, atsižvelgdama į atitinkamo produkto pieno komponentus.“

199. Todėl Audito Rūmai negali pateikti nuomonės, ar su šiomis schemomis susijusios nuostatos padės pašalinti jų mokyklų aprūpinimui pienu skirtoje ataskaitoje nustatytus trūkumus.

Su prekyba ir gamintojų organizacijomis susijusios taisyklės (II dalis– II antraštinė dalis)

Sutartiniai santykiai ir derybos pieno ir pieno produktų sektoriuje (91 konstatuojamoji dalis ir 104 ir 105 straipsniai)

200. Savo pieno ataskaitoje Audito Rūmai rekomendavo Komisijai ir valstybėms narėms užtikrinti, kad dėl perdirbimo ir paskirstymo įmonių koncentracijos pieno gamintojai netaptų vien kaina priimančiais subjektais ir nebūtų ribojama galutinių vartotojų galimybė teisėtai pasinaudoti kainų mažėjimu⁸⁶.

201. Atsižvelgiant į šį išreikštą susirūpinimą, reglamento projekte nurodyta, kad „siekiant užtikrinti racionalią gamybos plėtrą, o kartu ir deramą pieno sektoriaus ūkininkų gyvenimo lygį, turėtų būti padidinta jų galia derybose su perdirbimo įmonėmis, kad pridėtinė vertė tiekimo grandinėje būtų tinkamiau paskirstyta. Todėl [...] turėtų būti priimta nuostata, kad gamintojų organizacijos, kurias sudaro pieno sektoriaus ūkininkai ar jų asociacijos, galėtų su pieninėmis derėtis

⁸⁵ (COM)2011 629 final 2 straipsnis – Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos su bendru žemės ūkio produktų rinkų organizavimu susijusios tam tikros pagalbos ir gražinamųjų išmokų nustatymo priemonės, pasiūlymas.

⁸⁶ 2 rekomendacija.

dėl visai jų narių produkcijai ar jos daliai taikytinų sutarčių sąlygų, įskaitant kainas“⁸⁷.

202. Dėl siūlomos priemonės turėtų labai išsiplėsti gamintojų grupių vaidmuo ir sustiprėti jų pozicija tiekimo grandinėje. Audito Rūmai mano, kad Komisijai reikėtų stebėti siūlomų priemonių veiksmingumą ir skubiai šalinti potencialius trūkumus.

203. Dėl rašytinių sutarčių būtinybės Audito Rūmai pažymi, kad reglamento projekte yra nustatyti skirtingi pieno ir cukraus sektoriuose taikomi metodai: valstybės narės gali nuspręsti, ar kiekviena ūkininko žalio pieno perdirbėjui siunčiama žalio pieno siunta turi būti įforminta rašytine šalių sutartimi (104 straipsnis), tačiau rašytiniai susitarimai yra privalomi perkant cukrinius runkelius ir cukranendres (101 straipsnis).

Šią nuomonę priėmė Audito Rūmai 2012 m. kovo 8 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

⁸⁷ Preambulės 91 konstatuojamoji dalis.