

Специален доклад

Извънредно подпомагане за производителите на мляко в ЕС през периода 2014—2016 г.

Потенциал за подобряване на бъдещата
ефективност



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IX
Въведение	01—24
Обхват и подход на одита	25—31
Констатации и оценки	32—79
Комисията е реагирала бързо на забраната от страна на Русия, но ѝ е отнело повече време да се справи със свързаните с нея дисбаланси на пазара	32—43
Комисията изготви цялостна оценка на въздействието на смущенията на пазара, като остави на националните органи грижата за насочване на подпомагането	44—62
Държавите членки са предпочели опростеност и широко разпределение на подпомагането	63—71
Комисията е извлякла поуки от придобития опит, но не е успяла да приключи своята оценка на мерките	72—79
Заклучения и препоръки	80—89
Приложение — Делегирани регламенти относно извънредни мерки за подпомагане в сектора на млякото	
Акроними и съкращения	
Речник на термините	
Отговори на Комисията	
Одитен екип	
График	

Кратко изложение

I Млякото е един от секторите в селското стопанство на ЕС с най-висока стойност. След достигането на най-високите си стойности в началото на 2014 г., получаваната от производителите на мляко в ЕС средна цена започва да спада. В средата на 2016 г. цените отново започват да нарастват.

II Общата селскостопанска политика включва редица инструменти за преодоляване на смущенията на пазара. Преките плащания играят стабилизираща роля, тъй като осигуряват постоянен източник на доходи за земеделските стопани. Целта на една „защитна мрежа“ е да подпомага цените, като временно отстранява излишъците от млечни продукти от пазара. Комисията също може да приема извънредни мерки срещу заплахи от смущения на пазара — тя е направила това в периода между 2014 г. и 2016 г.

III ЕСП провери доколко добре Европейската комисия и съответните органи в държавите членки са успели да отговорят на смущенията на пазара на млечни продукти в периода 2014—2016 г. Най-общо ЕСП установи, че Комисията и държавите членки са предприели широкообхватни мерки за подпомагане на земеделските стопани по време на смущенията на пазара, но че направеният от тях анализ е бил като цяло недостатъчен за вземането на решения относно равнището на необходимото подпомагане и неговото насочване.

IV През 2019 г. ЕСП докладва относно използването на извънредни мерки за стабилизиране на доходите на земеделските стопани в сектора на плодовете и зеленчуците. Акцентът в настоящия доклад е върху производителите на мляко в ЕС. Въпреки че не обхваща въздействието от пандемията от COVID-19, в него се разглежда начинът, по който Комисията се е справила, както и какви поуки могат да се извлекат от една предходна криза.

V Комисията е реагирала бързо на забраната, наложена от Русия. Преди края на 2014 г. тя е предоставила финансова подкрепа за извънредни мерки в балтийските държави и Финландия, които са били най-засегнати от забраната. Отне обаче повече време, за да се преодолеят основните дисбаланси на пазара, а мерките, които Комисията прие през септември 2016 г. за подпомагане на доброволното намаляване на производството, бяха засегнати в известна степен от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

VI Комисията е предложила извънредни мерки за облекчаване на проблемите на земеделските стопани с ликвидността, но без да извърши адекватна оценка на нуждите или да определи цели. Предвид гъвкавостта, с която държавите членки разполагат при споделеното управление, те са предпочели извънредни мерки, които лесно се прилагат, и са избрали широкообхватно разпределение на средствата. Усилията за насочване на помощта са били ограничени.

VII Въпреки че ЕС е заделил резерв за кризи в сектора на селското стопанство, Комисията не е прибегнала до него по време на тези смущения на пазара. Впоследствие тя е предложила промени с цел засилване на ролята на резерва за кризисни ситуации в бъдеще. От 2018 г. насам програмите за развитие на селските райони могат да подпомагат по-широк набор от инструменти за управление на риска за земеделски стопани, които имат спад на доходите, включително секторни инструменти за стабилизиране на доходите. Към декември 2020 г. ЕСП установи две програми за развитие на селските райони, предлагащи подкрепа за инструменти за стабилизиране на доходите, но нито един от тях не функционираше.

VIII В извършените оценки след смущенията на пазара се предоставят някои общи заключения относно извънредните мерки на ниво ЕС, като след това Комисията е предприела стъпки за подобряване на своите процедури за управление на кризи. Тя обаче не е извършила адекватна оценка на ефектите от въведените от държавите членки разпоредби.

IX ЕСП отправя няколко препоръки към Комисията:

- 1) да се справя по-добре с дисбалансите на пазара,
- 2) да подобри бюджетирането и насочването на подпомагането,
- 3) да се подготви за бъдещи смущения на пазара.

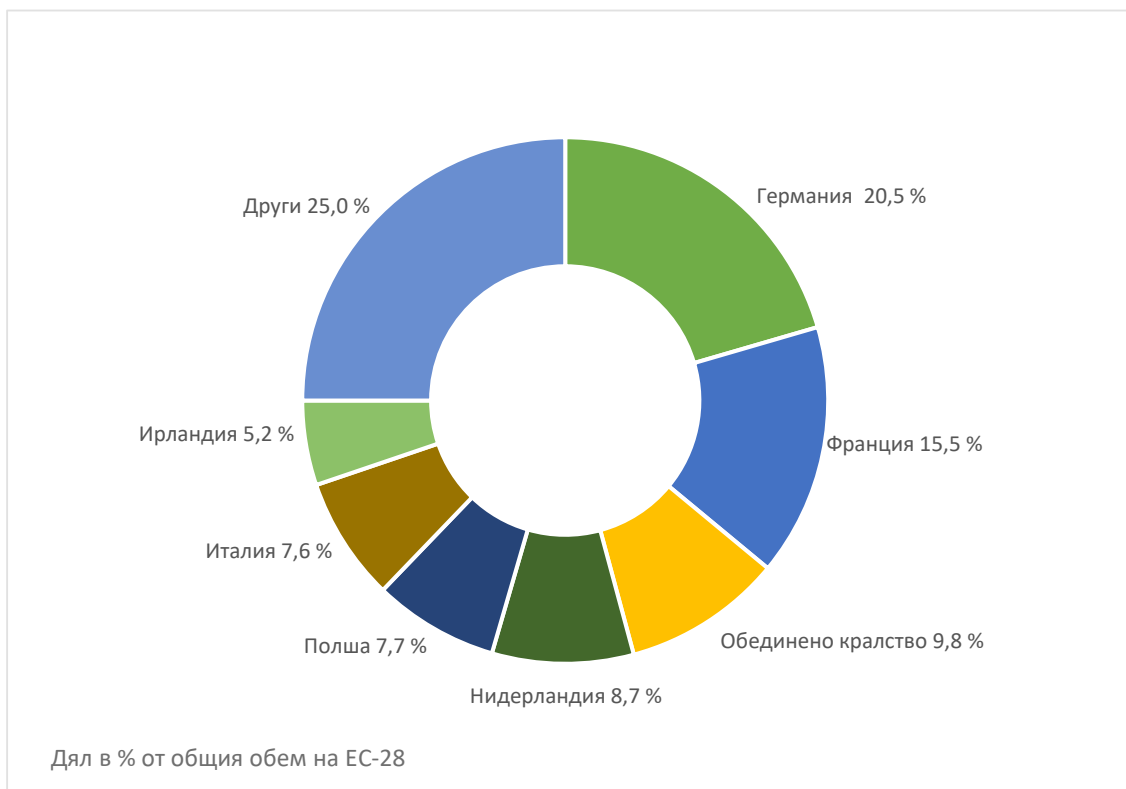
Въведение

Млечният сектор в ЕС

01 Производството на краве мляко е един от двата сектора в селското стопанство на ЕС с най-висока стойност (59,3 млрд. евро през 2019 г.), което представлява близо 14 % от селскостопанската продукция¹. През 2019 г. основните държави, произвеждащи мляко (Германия, Франция, Обединеното кралство, Нидерландия, Полша, Италия и Ирландия), са съставлявали по своя обем близо три четвърти от производството на мляко в ЕС (вж. *фигура 1*). От 1984 г. до 2015 г. ЕС е прилагал система с квоти за мляко, която е имала за цел да се ограничи общото производство на мляко в ЕС. От 2009 г. насам общите квоти на държавите членки постепенно са се увеличавали до преустановяването на системата на 1 април 2015 г.

¹ Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture (Инструмент на Евростат за проучване на данни — Икономически сметки за селското стопанство — стойности по основни цени) — актуализация от 9 март 2020 г.

Фигура 1 — Събиране на краве мляко от мандрите през 2019 г.



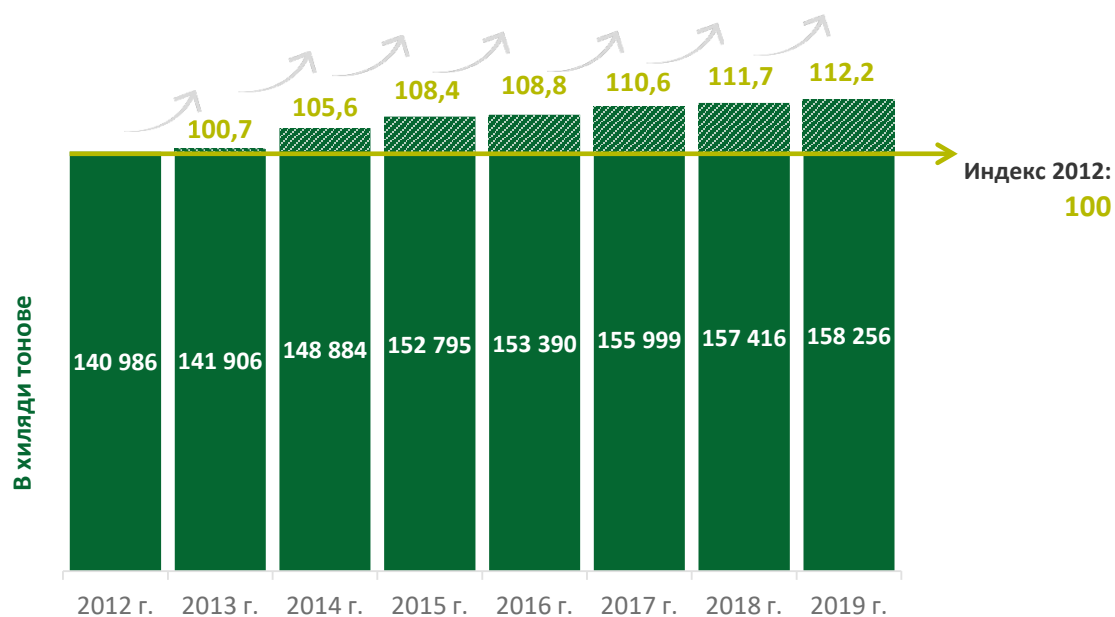
Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — [Short-term outlook Autumn 2020](#) (Краткосрочна перспектива за есента на 2020 г.), Доставки на краве мляко (в хиляди тонове) — изчисления на ЕСП.

02 През 2019 г. общото производство на мляко в ЕС е било приблизително 168 млн. тона², от които производителите на мляко са доставили 95 %³ на мандрите. Доставките на производителите на мляко към мандрите са се увеличили бързо през 2014 и 2015 г., след което темпът на нарастване е бил по-бавен (вж. [фигура 2](#)).

² Европейска комисия, „EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030 (Перспектива за селското стопанство на ЕС — За пазарите и доходите през периода 2019—2030 г.)“, декември 2019 г., стр. 82, приложение, таблица 9.23 „Баланс на пазара на мляко в ЕС“.

³ Eurostat data explorer – Cows' milk collection and products obtained – monthly data (Инструмент на Евростат за проучване на данни — Събиране на краве мляко и получени продукти — месечни данни) — актуализация от 31 март 2020 г.

Фигура 2 — Доставки на мляко за мандрите



Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — *Short-term outlook Autumn 2020* (Краткосрочна перспектива за есента на 2020 г.) — изчисления на ЕСП.

03 От 2013 г. до 2015 г. доставките за мандрите са се увеличили във всички държави членки, с изключение на две. Сред най-големите държави производители увеличението е било над средното за ЕС в Ирландия, Обединеното кралство, Полша и Нидерландия. През 2016 г. доставките са продължили да нарастват с различен темп в 15 държави членки, докато в останалите 13, включително в Обединеното кралство и Франция, те са намалели (вж. [таблица 1](#)).

Таблица 1 — Развитие на доставките на мляко от 2013 г. до 2016 г.

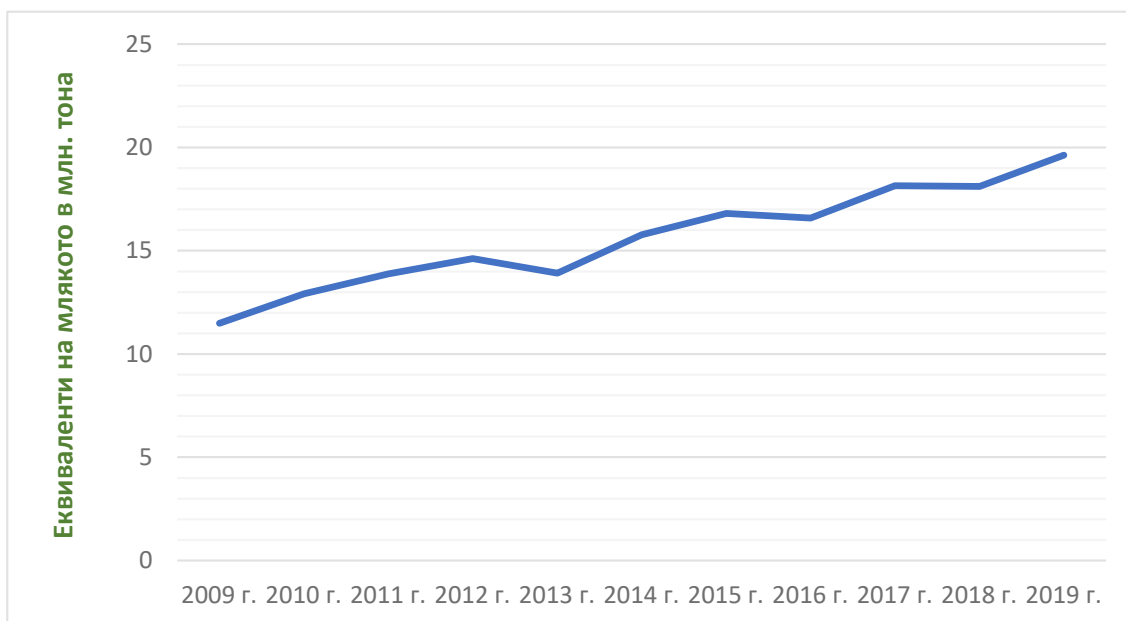
Държава членка	% на промяна през 2015 г. спрямо 2013 г.	% на промяна през 2016 г. спрямо 2015 г.
Чехия	25,6 %	-0,1 %
Ирландия	18,0 %	4,1 %
Люксембург	15,9 %	8,9 %
Белгия	14,8 %	-2,7 %
Унгария	12,6 %	0,7 %
Обединено кралство	11,0 %	-4,3 %
Кипър	9,9 %	16,1 %
Латвия	9,8 %	0,8 %
Полша	9,6 %	2,4 %
Нидерландия	9,2 %	7,4 %
Португалия	8,9 %	-4,4 %
ЕС-28	7,7 %	0,4 %
Испания	7,6 %	1,1 %
Литва	7,4 %	-1,5 %
Словения	7,1 %	3,8 %
Франция	5,9 %	-2,7 %
Австрия	5,8 %	-0,2 %
Германия	5,2 %	0,3 %
Дания	5,0 %	1,6 %
Финландия	4,7 %	-0,2 %
Словакия	4,6 %	-4,8 %
Италия	4,3 %	3,2 %
Румъния	4,2 %	3,6 %
Швеция	2,2 %	-2,4 %
Естония	2,1 %	-0,8 %
Хърватия	1,9 %	-4,6 %
Малта	1,6 %	3,8 %
Гърция	-0,7 %	-0,2 %
България	-4,4 %	7,3 %

Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — [Short-term outlook Autumn 2020](#) (Краткосрочна перспектива за есента на 2020 г.) — изчисления на ЕСП.

04 В десетилетието от 2009 г. до 2019 г., в отговор на бързо нарастващото търсене в световен план, потреблението на млечни продукти (т.е. мляко и продукти, получени от мляко, като например масло, сирене и мляко на прах) в ЕС се е увеличавало средно с 0,8 % годишно, докато износьт на ЕС е нараствал средно с 5,5 % годишно (вж. [фигура 3](#)). След този растеж, през 2019 г. ЕС изнася

около 15 % от своето производство⁴. През периода 2016—2019 г. трите най-големи износители в света са били ЕС (27 %), Нова Зеландия (25 %) и САЩ (14 %), а международната търговия с млечни продукти е представлявала около 9 % от световното производство⁵.

Фигура 3 — Износ на млечни продукти, 2009—2019 г.



Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — EU agricultural outlook 2019-2030 (Перспектива за селското стопанство на ЕС 2019—2030 г.) и [Short-term outlook Autumn 2020](#) (Краткосрочна перспектива за есента на 2020 г.) — изчисления на ЕСП. Млечни еквиваленти, изчислени посредством коефициентите на Комисията от 6,57 за масло, 3,58 за сирене, 7,57 за обезмаслено мляко на прах, 7,56 за пълномаслено мляко на прах, 7,48 за суроватка и 0,85 за пресни млечни продукти.

Смущения на пазара на мляко в периода 2014—2016 г.

05 Добрите метеорологични условия през 2014 г. и високите цени на млякото през предходните години са насърчили значително увеличение на производството на мляко в ЕС. От 2013 г. до 2015 г. доставките на мляко за млекопреработвателните предприятия са се увеличили с около 8 % или с около 11 млн. тона (вж. [фигура 2](#)), което представлява значително увеличение в сравнение с тенденцията на вътрешното потребление и обема на износа (вж. точка [04](#)

⁴ Изчисление на Комисията въз основа на налични данни и прогнозни оценки на Евростат. Основните счетоводни баланси са публикувани в [краткосрочните перспективи](#) на Комисията.

⁵ Изчислени въз основа на обемите млечни еквиваленти, докладвани от ФАО във [Food Outlook \(Перспективи за храните\)](#) — ноември 2020 г. — таблица 19 от притурката.

и [фигура 3](#)). Премахването на квотите за мляко в ЕС беше обявено за 2015 г. и, както и през предходните години, някои производители платиха глоба за превишаването им.

06 Силното търсене на износ на млечни продукти на ЕС е продължило през май 2014 г.⁶ През август 2014 г. Руската федерация е забранила вноса на млечни продукти от ЕС в отговор на неговите санкции във връзка с Украйна, а ръстът на китайския внос се е забавил. Русия е била най-големият пазар за износ на млечни продукти от ЕС — особено сирене — което по стойност представлява около 14 % от общия износ през 2013 г.⁷, и е консумирала 1,6 % от цялото производство на мляко в ЕС⁸. През 2013 г. по стойност на износа на млечни продукти от ЕС 7 % са се падали на Китай, като той е купувал основно обезмаслено мляко на прах и суроватка на прах.

07 Според доклад на Комисията⁹, „след като цените на млякото и млечните продукти достигнаха рекордно високи нива в края на 2013 г. и началото на 2014 г., секторът на млякото навлезе във фаза на глобален дисбаланс между търсенето и предлагането, който бе характерен за пазара през цялата 2015 г. и през първата половина на 2016 г.“

08 Обикновено цените на млякото варират през годината и между отделните години. Те се покачват през зимата (когато производството на мляко е най-ниско) и спадат с увеличаването на производството през пролетта. Ето защо средната текуща стойност на цените на млякото за период от дванадесет месеца е по-добър ориентир за колебанията от месечните цени (вж. [фигура 4](#)). В периода след разширяването на ЕС през 2004 г. годишната средна текуща цена на млякото, доставяно на мандрите в ЕС, до голяма степен е останала в границите между 28 и 35 евроцента/кг. Между средата на 2013 г. и 2016 г. средната месечна

⁶ Вж. [Milk Market Observatory Economic Board meeting report \(Доклад от заседанието на Икономическия съвет на Органа за наблюдение на пазара на мляко\)](#), 27 май 2014 г.

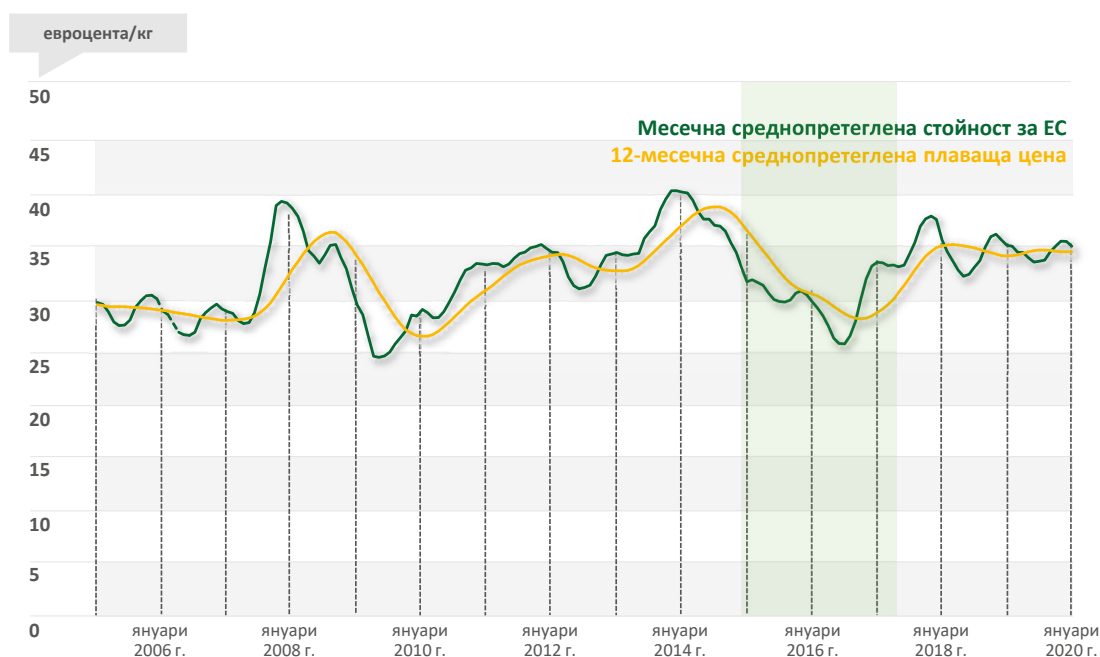
⁷ Изчислени въз основа на данните за търговията на ЕС на разположение в базата данни на Комисията [Access2Markets](#), кодове от 0401 до 0406 от хармонизираната система.

⁸ Според проучване, изготвено за Комисията: Писмено икономическо изследване на Wageningen и Ecorys — Оценка за Комисията, „[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector \(Подобряване на предотвратяването на кризи и на критериите и стратегиите за управление в сектора на селското стопанство\)](#)“ (05.087713) окончателен доклад, август 2019 г., стр. 37.

⁹ Доклад на Комисията: „[Развитие на ситуацията на пазара на мляко и млечни продукти и действие на разпоредбите на „пакета за млякото“](#)“; COM(2016) 0724 final.

цена първо се е повишила над тази граница, а след това — за кратко — е спаднала до около 26 цента.

Фигура 4 — Цени на суровото мляко в ЕС, 2005—2020 г.



Източник: Съобщения на държавите членки съгласно член 12, буква а) от Регламент № 2017/1185, Приложение II, точка 4, буква а) — суми, претеглени спрямо количествата, доставени на млекопреработвателните предприятия. Обхванатото в настоящия одит извънредно подпомагане е било на разположение по време на периода, подчертан в зелено — вж. приложението.

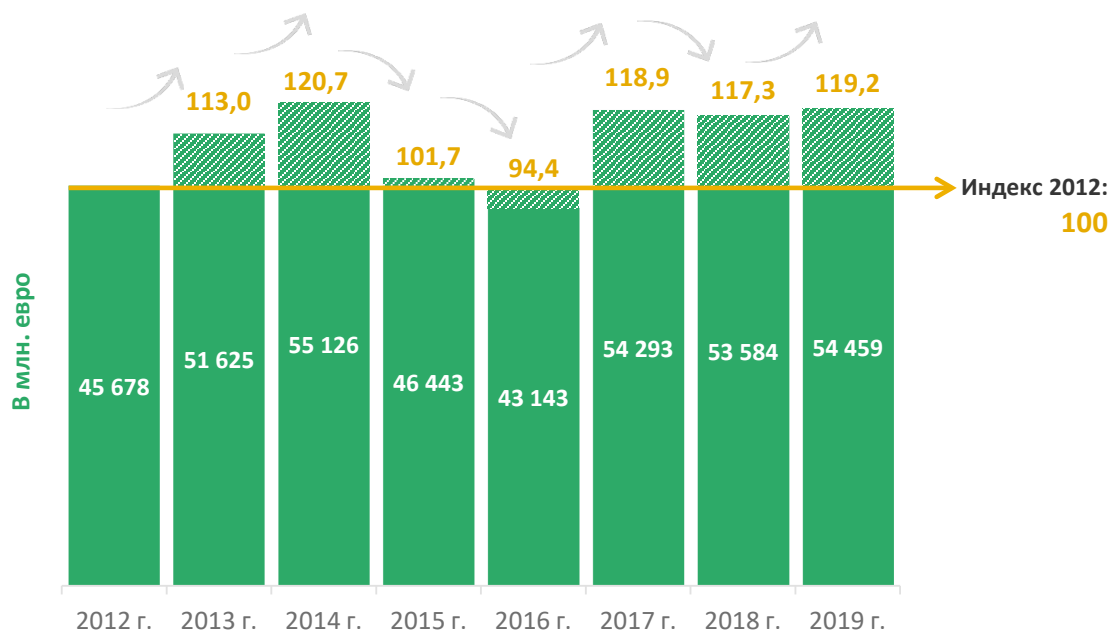
09 Цените и колебанията варират значително между отделните държави членки. През юни 2016 г. разликата в цените е била най-голяма — 38,1 цента/кг между Литва (16,9 цента/кг) и Кипър (55,0 цента/кг). В седем държави членки цената е била под 22,5 цента/кг, докато в четири държави членки тя е била над 36,5 цента/кг¹⁰.

10 От 2012 г. до 2014 г. годишният оборот от производството на мляко се е увеличил, след което от 2014 г. до 2016 г. е намалял (вж. [фигура 5](#)). Средният

¹⁰ За повече информация вж. портала на Комисията за [данни за хранително-вкусовата промишленост](#).

оборот за 2013 г. и 2014 г. е бил 53,4 млрд. евро, а за 2015 г. и 2016 г. е бил 44,8 млрд. евро — малко по-малко от оборота през 2012 г.

Фигура 5 — Стойност на доставките на мляко



Източник: ГД „Евростат“ за месечните доставки на краве мляко (apro_mk_colm) — Орган за наблюдение на пазара на мляко за историческите цени на суровото мляко в ЕС — изчисления на ЕСП.

11 Системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ) е основният статистически инструмент на Комисията за наблюдение на доходите и стопанските дейности на търговски земеделски стопанства. Тя включва няколко показателя за доходите¹¹, като например нетната добавена стойност на земеделско стопанство (FNVA) на годишна работна единица (AWU) и нетния доход на земеделско стопанство. И при двата показателя е имало спад през периода 2015—2016 г. спрямо периода 2012—2013 г. за специализираните производители на мляко и млечни продукти в ЕС — за първия с около 7 %, а за втория с около 16 %.

12 Динамиката варира значително в отделните държави членки. Например при съпоставката на периода 2015—2016 г. с периода 2012—2013 г. показателят за FNVA/AWU се е понижил в 14 от 25-те държави членки, за които са налични

¹¹ За повече информация относно измерването от Комисията на доходите на земеделските стопанства вж. Специален доклад № 1/2016: „Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“

данни, но се е увеличил в останалите 11. Показателят варира общо от понижение с 35 % в Нидерландия до увеличение със 110 % в Словакия.

Налични механизми за справяне с колебанията в цените

13 Колебанията в цените засягат доходите на производителите. В общата селскостопанска политика (ОСП) са предвидени механизми, които смекчават този риск: преки плащания, защитна мрежа и извънредни мерки.

Преките плащания стабилизират доходите на земеделските стопанства

14 Млекопроизводителите имат два основни източника на приходи — постъпления от продажбата на мляко и преки плащания от бюджета на ЕС. Повечето преки плащания от бюджета на ЕС се основават на броя обработвани хектари, независимо от производството. Колебанията в количеството произведено мляко или цената, която плащат мандрите, не оказват влияние върху размера на прякото подпомагане, което се изплаща на земеделските стопани.

15 В 19 държави членки освен преките плащания на хектар производителите на мляко и млечни продукти могат да получават отделно пряко плащане, свързано с производството, наречено доброволно обвързано с производството подпомагане (вж. [каре 1](#)). Освен това те могат да се възползват от мерки за развитие на селските райони, като например подпомагане на земеделските стопани в райони с природни ограничения на производството и субсидии за различни видове инвестиции.

Каре 1

Доброволно обвързано с производството подпомагане в сектора на млякото

Държавите членки могат да предоставят доброволно обвързано с производството подпомагане на различни сектори и области на производство, изброени в член 52, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1307/2013, в случаите когато отделни видове селскостопански практики или отделни селскостопански сектори, които са особено важни по икономически, социални или екологични причини, претърпяват определени трудности. Според Комисията през 2015 г.:

- близо половината от млечните стада в ЕС са се възползвали от доброволно обвързано с производството подпомагане;
- секторът на млякото и млечните продукти е бил вторият най-голям получател на доброволно обвързано с производството подпомагане (19,5 % от всички отпуснати средства за доброволно обвързано с производството подпомагане, или 794 млн. евро в 19 държави членки).

16 Както ЕСП е отбелязвала и по-рано¹², преките плащания намаляват въздействието на колебанията в цените и продукцията. Когато се използват заедно с други субсидии по линия на ОСП, особено плащания за развитие на селските райони за области с природни или други специфични ограничения, те предлагат значителна защита срещу промени в доходите.

Защитната мрежа в сектора на млякото и млечните продукти

17 Регламент № 1308/2013 за установяване на обща организация на пазарите (ООП) предвижда допълнителни инструменти за стабилизиране на селскостопанските пазари и за преодоляване на смущенията на пазара.

18 Млечните продукти могат да бъдат обект на мерки, свързани с интервенции на пазара, известни като „предпазна мрежа“. Тези мерки имат за цел преодоляване на пазарните дисбаланси и подкрепа на цените чрез временно отстраняване на излишъците от млечни продукти от пазара, особено през месеците, когато производството е най-високо. Млякото съдържа вода, лактоза, мазнини и белтъчини. При отделянето на мазнините от белтъчините се произвежда масло и обезмаслено мляко. Предпазната мрежа е под формата на публична пазарна интервенция за изкупуване на масло и обезмаслено мляко на прах (ОМП), както и публична помощ за частното складиране на масло, ОМП и някои видове сирене¹³.

19 Съгласно Регламента за установяване на обща организация на пазара количествата и цените за публична интервенция се определят от Съвета¹⁴. През

¹² Специален доклад на ЕСП № 23/2019: „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани — необходимо е да се преодолеят слабото използване на инструментите и свръхкомпенсирането, въпреки наличието на широк набор от инструменти“.

¹³ Член 17 от Регламента за ООП.

¹⁴ Членове 14 и 15 от Регламента за установяване на обща организация на пазара.

2013 г. Съветът е решил¹⁵, че държавите членки могат да изкупуват до 109 000 тона ОМП на фиксирана цена от 169,80 евро/100 кг между 1 март и 30 септември всяка година. Тази цена е една и съща за целия ЕС, което прави публичната интервенция по-привлекателна в региони, в които цените на млякото са най-ниски.

20 Въз основа на член 219 от Регламента за ООП в периода 2014—2016 г. Комисията удължи срока на публична интервенция до цялата година. Съветът също така е увеличил на 350 000 тона за 2016 г. тавана на количествата ОМП, които могат да се изкупуват на фиксирана цена. Тези количества съответстват на съдържанието на протеини в около 3,8 млн. тона мляко, т.е. 2,5 % от производството на мляко в ЕС. През 2015 г. Комисията въведе допълнителни мерки, за да насърчи операторите да съхраняват по-големи количества ОМП, като предостави по-високи проценти на подпомагане за частно складиране за периоди, които са по-дълги от една година.

21 Тъй като пазарната цена на маслото е била по-висока от изкупната цена, определена за интервенцията „защитна мрежа“ от 2009 г. насам, през периода 2014—2016 г. е нямало публична интервенция. През втората половина на 2015 г. — за пръв път от 2009 г. насам — пазарната цена за ОМП е паднала под изкупната цена и през 2016 г. от пазара в 14 държави членки са били изтеглени 336 000 тона ОМП.

22 Комисията е продала над 90 % публични запаси от ОМП в периода между май 2018 г. и февруари 2019 г. — след нормализирането на цената на млякото. Общата нетна стойност на публичната интервенция за ОМП за бюджета на ЕС е била 136,9 млн. евро в периода 2015—2019 г. За същия период ЕС е изразходил и 39,3 млн. евро за помощ за частното съхранение на масло, ОМП и сирене.

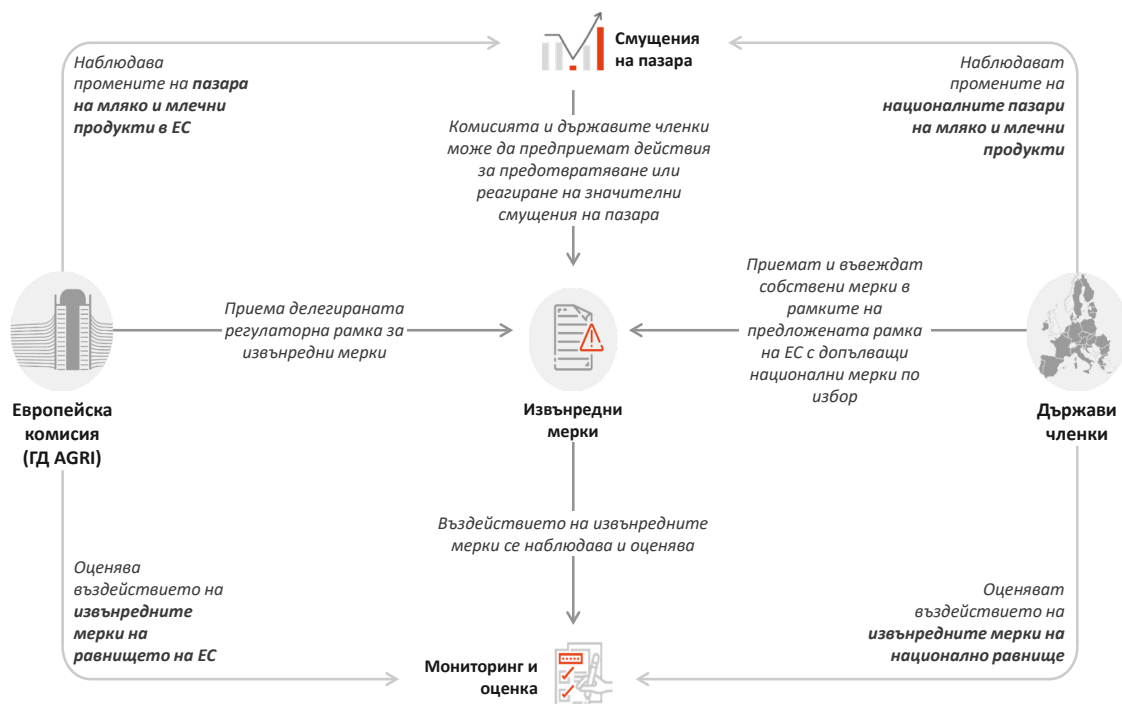
Извънредни мерки

23 Член 219 от Регламента за установяване на обща организация на пазара позволява на Комисията да приема извънредни мерки в отговор на заплахи от смущения на пазара. Тя може да прави това чрез делегирани актове, които приема след консултации с експертни групи на представители от всяка държава

¹⁵ Регламент (ЕС) № 1370/2013 на Съвета от 16 декември 2013 година за установяване на мерки за определянето на някои помощи и възстановявания, свързани с общата организация на пазарите на селскостопански продукти — членове 2 и 3.

членка. На **фигура 6** са показани различните роли и отговорности на Комисията и държавите членки по време на процедурата за приемане на извънредни мерки.

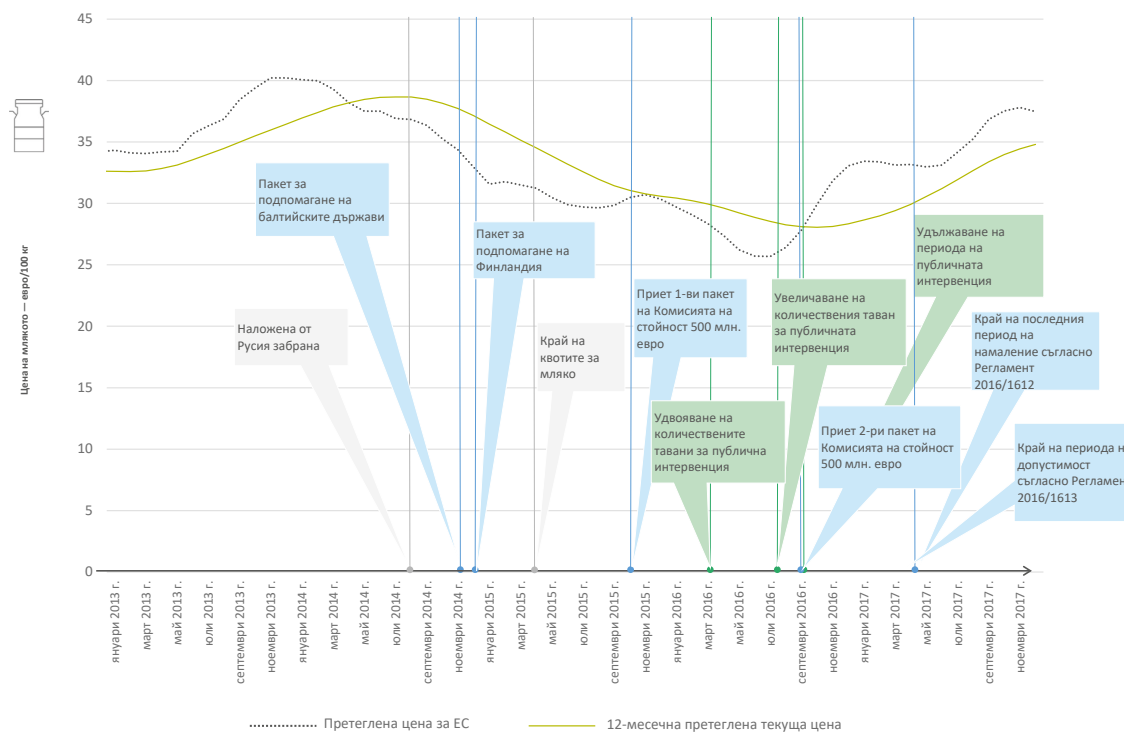
Фигура 6 — Роля на Европейската комисия и на държавите членки при извънредни мерки



Източник: ЕСП въз основа на приложимите регламенти на ЕС.

24 На **фигура 7** е представен опростен график на предприетите от Комисията извънредни мерки от 2014 г. до 2016 г. По-конкретно, в съответствие с член 228 от Регламента за установяване на обща организация на пазара Комисията е приела пет делегирани регламента (вж. **приложението**) за предоставяне на подкрепа на производителите на мляко и млечни продукти и на други сектори на животновъдството.

Фигура 7 — Извънредни мерки, 2014—2016 г.



Източник: ЕСП по данни на Комисията.

Обхват и подход на одита

25 Целта на настоящия одит е да определи доколко добре Европейската комисия и съответните органи в държавите членки са успели да отговорят на смущенията на пазара на млечни продукти в периода 2014—2016 г. По-конкретно ЕСП провери как Комисията е реагирала на смущенията на пазара, как е оценила необходимостта от извънредни мерки и как ги е насочила, а също и как държавите членки са въвели тези мерки. ЕСП провери и дали Комисията и държавите членки са оценили резултатите от извънредното подпомагане и дали са изготвили необходимите заключения с цел да се подготвят за бъдещи смущения на пазара на мляко.

26 През 2019 г. ЕСП докладва относно използването на извънредни мерки за стабилизиране на доходите на земеделските стопани в сектора на плодовете и зеленчуците¹⁶. Акцентът в настоящия доклад е върху производителите на мляко в ЕС. Одитът обхваща извънредните мерки за подпомагане, въведени с изброените в [приложението](#) делегирани регламенти. ЕСП провери и до каква степен мерките в защитната мрежа допълват извънредните мерки.

27 След избухването на пандемията от COVID-19 Комисията прие на 30 април 2020 г. регламенти за планиране на производството на мляко от организациите на производителите и относно помощта за частно складиране на ОМП, масло и някои сирена. Въпреки че управлението от страна на Комисията на въздействието на пандемията от COVID-19 върху пазарите на мляко и млечни продукти не беше част от одитната дейност на ЕСП, в настоящия доклад се разглежда начинът, по който Комисията е реагирала и какви поуки може да си извлече от начина, по който се е справила с една предходна криза.

28 ЕСП извърши одитната си дейност в периода между юли 2019 г. и декември 2020 г. въз основа на установени от нея одитни критерии, като използва документи за политиката на ЕС, законодателство, законодателни обсъждания, проучвания и други публикувани материали.

29 ЕСП проведе интервюта със служители на Комисията и прегледа документацията на Комисията, за да анализира как институцията е оценила

¹⁶ Специален доклад на ЕСП № 23/2019: „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани — необходимо е да се преодолеят слабото използване на инструментите и свръхкомпенсирането, въпреки наличието на широк набор от инструменти“.

необходимостта от извънредни мерки, как ги е изготвила, как е наблюдавала изпълнението им и как е оценявала тяхното въздействие. ЕСП взе под внимание работата на Службата за вътрешен одит на Комисията, която преди това е проверявала процесите за управление на кризи на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI).

30 Освен това одиторите на ЕСП посетиха съответните органи в Ирландия, Франция, Италия и Финландия, където:

- събраха одитни доказателства посредством анализ на документи и данни;
- интервюираха представители на органите, отговарящи за изготвянето и прилагането на извънредните мерки;
- прегледаха подкрепящите документи за 120 случайно подбрани плащания и посетиха 12 земеделски стопани.

Освен тези посещения ЕСП прегледа използването на извънредни мерки в Германия, като използва и работата във връзка с въвеждането на извънредни мерки от две германски институции¹⁷. ЕСП подбра тези пет държави членки въз основа на размера на полученото от тях извънредно подпомагане, характера на въведените от тях мерки и спецификите на техния сектор на млякото и млечните продукти, като например уязвимостта към руския пазар или колебанията в общите доставки на мляко.

31 И накрая, ЕСП изпрати въпросник до:

- съответните национални органи в 16 държави членки¹⁸, които заедно са получили над 80 % от финансирането от ЕС за извънредни мерки в полза на производителите на мляко. Процентът на отговорилите беше 100 %.
- 56 професионални организации измежду основните, които извършват дейност в сектора на млякото и млечните продукти. Процентът на отговорилите беше 44,6 %.

При изготвянето на своите констатации ЕСП анализира и използва отговорите в съчетание с други свои източници на доказателства.

¹⁷ *Bundesrechnungshof* и *Thünen Institute*.

¹⁸ Белгия, Чехия, Дания, Германия, Естония, Ирландия, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Нидерландия, Полша, Румъния и Финландия.

Констатации и оценки

Комисията е реагирала бързо на забраната от страна на Русия, но ѝ е отнело повече време да се справи със свързаните с нея дисбаланси на пазара

32 В предишен одит ЕСП е докладвала¹⁹, че „понятието „смущения на пазара“ е доста общо и не е доразвито в законодателството на ЕС“, и че ситуацията „дава голяма свобода на преценка по отношение на това кога да се мисли за предприемането на извънредни мерки“. За настоящия одит ЕСП оцени дали Комисията е установила навреме дисбаланси на пазара и дали е предложила подходящи извънредни мерки.

Комисията е реагирала бързо на забраната, наложена от Русия

33 Органът за наблюдение на пазара на мляко, който е създаден през април 2014 г. и включва служители на Комисията и пазарни експерти от секторни организации, отговаря за анализа и разпространението на данни за пазара на мляко и млечни продукти. В доклад от 24 септември 2014 г. Икономическият съвет на Органа за наблюдение на пазара на мляко посочва, че идвайки от високи нива, цените са подложени на натиск поради това, че за пазара е трудно да поеме увеличеното производство в основните региони в света, произвеждащи мляко, което беше изострено от наложената от Русия забрана за внос. Тази низходяща тенденция може да продължи, ако производството не забави своя темп. Съветът предупреждава за дисбаланс на пазара на мляко и в четири доклада от първата половина на 2016 г. Например на 23 февруари 2016 г. той отбелязва: Въпреки че развитието по отношение на разходите и търсенето в световен мащаб осигуряват известно облекчение, цените франко земеделското стопанство на млякото и млечните продукти продължават да бъдат подложени на натиск поради влошаващия се баланс на пазара на ЕС. Продължава да е необходимо подобрене на съответствието между търсенето и предлагането.

34 Като е използвала данни на Органа за наблюдение на пазара на мляко, през 2014 г. Комисията е оценила степента на влияние на наложената от Русия забрана²⁰ върху пазара на мляко и млечни продукти на ЕС, особено по отношение

¹⁹ Точка 63 от [Специален доклад № 23/2019 на ЕСП](#).

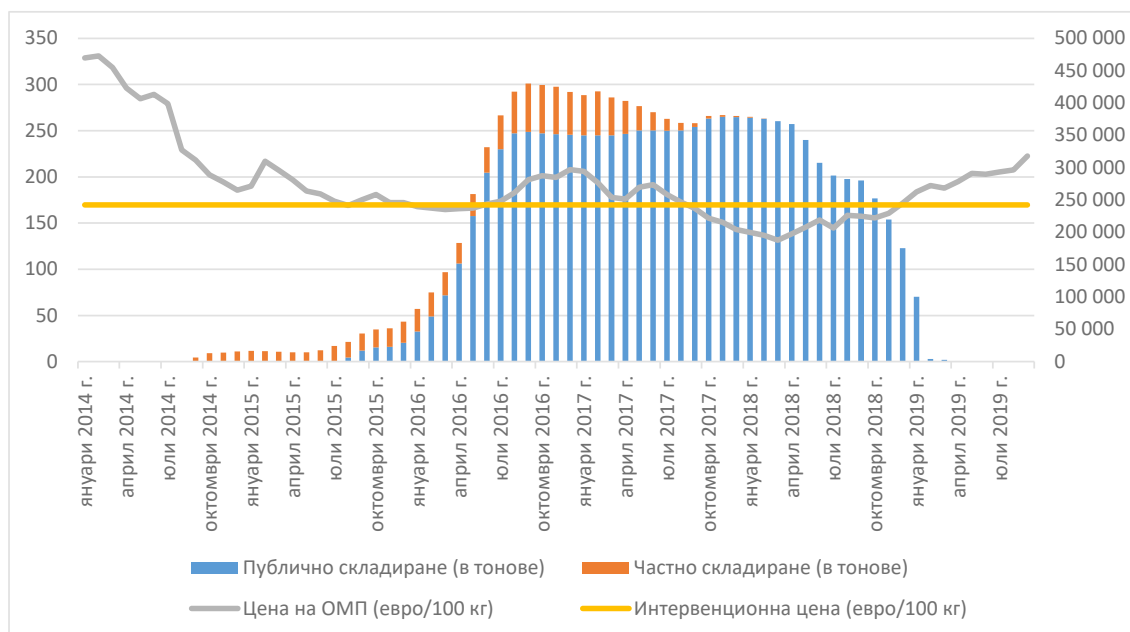
²⁰ Информация за забраната, наложена от Русия, е налична на [уебсайта на Комисията](#).

на загубите от износа на масло, сирене и суроватка на прах. Преди кризата около една четвърт от производството на мляко и млечни продукти във Финландия и над 15 % в трите балтийски държави се е изнасяло за Русия. През 2013 г. тези четири държави членки са осигурявали 3,6 % от доставките на мляко в ЕС, но около една трета от износа на ЕС за Русия. През 2014 г. Комисията публикува първи пакет с извънредна финансова помощ за производителите на мляко и млечни продукти в балтийските държави и Финландия, като взема предвид съответните обеми на производството на мляко и мащаба на намаление на цените на млякото.

Публичните запаси от обезмаслено мляко на прах са довели до пренасищане на пазара по време на периода на възстановяване

35 От септември 2014 г., малко след руската забрана за внос, Комисията предостави подкрепа за частни оператори, които съхраняват ОМП. Тази мярка не е оказала ясно въздействие върху цените на ОМП, които са продължили да падат до средата на 2016 г. Публичната интервенция е започнала да действа от юли 2015 г. до септември 2016 г., когато пазарната цена е достигнала интервенционната. Цените на ОМП са останали ниски до продажбата на почти всички интервенционни запаси в началото на 2019 г. (вж. *фигура 8*). В оценка на мярката, извършена от Комисията през април 2019 г., е направено заключението, че големите количества, изкупени при публичната интервенция, са успели да намалят спада на цените, но са били в тежест на баланса на пазара на ОМП и са допринесли за забавеното нормализиране на неговата цена.

Фигура 8 — Развитие на публичните и частните запаси на ОМП и на неговата цена



Източник: ЕСП по данни на Органа за наблюдение на пазара на мляко.

Мярката в подкрепа на доброволното намаляване на производството влезе в сила, в момента в който производството започна да намалява

36 През септември 2015 г. Комисията прие Регламент № 2015/1853 за предоставяне на извънредна подкрепа за животновъдния сектор в ЕС. В него не се поставя условие помощта да зависи от намаляването или замразяването на обема на производството на мляко. През април 2016 г. Комисията приема правила²¹, които позволяват на организациите на производителите и кооперативите да сключват доброволни съвместни споразумения и да вземат общи решения относно планирането на производството на мляко на временна основа, но те не са се възползвали от тази възможност. Според Комисията това вероятно се дължи на липсата на съответно финансиране, както и на факта, че земеделските стопани, които не се ангажират с намаляване на производството, биха се възползвали от всяко намаляване на производството (т.нар. „получаване наготово“).

²¹ Делегиран регламент на Комисията (ЕС) № 2016/558 и Регламент за изпълнение (ЕС) № 2016/559 на Комисията.

37 През юли 2016 г. Комисията обяви съдържанието на бъдещия Регламент № 2016/1612 за предоставяне на подкрепа за доброволно намаляване на производството, както и на Регламент (ЕС) № 2016/1613, който включва и доброволни намаления като дейност, допустима за извънредна подкрепа. По това време последната информация, с която Комисията е разполагала, показва значителен месечен спад на цената през май 2016 г. — с 4,0 % до 26,2 цента/кг (с 14 % по-малко, отколкото през май 2015 г.) — а приблизителните оценки на държавите членки навеждат на мисълта, че през юни 2016 г. цените са продължили да падат. Последните налични данни от април 2016 г. показват, че е имало забавяне на увеличението на доставките, като Комисията е прогнозирала, че те ще намалееят през втората половина на 2016 г.²² През септември 2016 г. Комисията приема двата регламента.

38 В Регламент № 2016/1612 се определя равнище на помощта от 14 евро/ 100 кг мляко и общ бюджет от 150 млн. евро, с цел да се намали количеството, доставяно на мандрите, с около 1,1 млн. тона през период на намаление от три месеца. Комисията не е направила оценка до каква степен или колко скоро това намаление ще се отрази на цените.

39 На [таблица 2](#) е показано, че подпомогнатото от Регламент № 2016/1612 намаление на доставките съответства на 1,69 % от количеството мляко, доставено на мандрите в ЕС през референтния период октомври 2015 г. — януари 2016 г. Това е възлизало на 833 551 тона, или 75 % от това, което е очаквала Комисията. Комисията не е получила данни за количеството мляко, изтеглено от пазара чрез схемите на държавите членки, въведени съгласно Регламент № 2016/1613. ЕСП установи, че този вид мерки за подкрепа са били на стойност между 200 млн. и 250 млн. евро от изразходените от фондовете на ЕС 390 млн. евро за сектора на млякото по двата регламента.

²² ММО economic board meeting report (Доклад от заседанието на Икономическия съвет на Органа за наблюдение на пазара на мляко) — 28 юни 2016 г., по-специално стр. 68.

**Таблица 2 — Намаляване на доставките на мляко
(Регламент № 2016/1612)**

Показател	ЕС	Германия	Ирландия	Франция	Италия	Финландия
Доставки на мляко 10.2015 г. — 1.2016 г. (в тонове)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Намаление на доставките, подпомогнато от Регламент № 2016/1612 (в тонове)	834	232	50	153	17	11
Съотношение (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

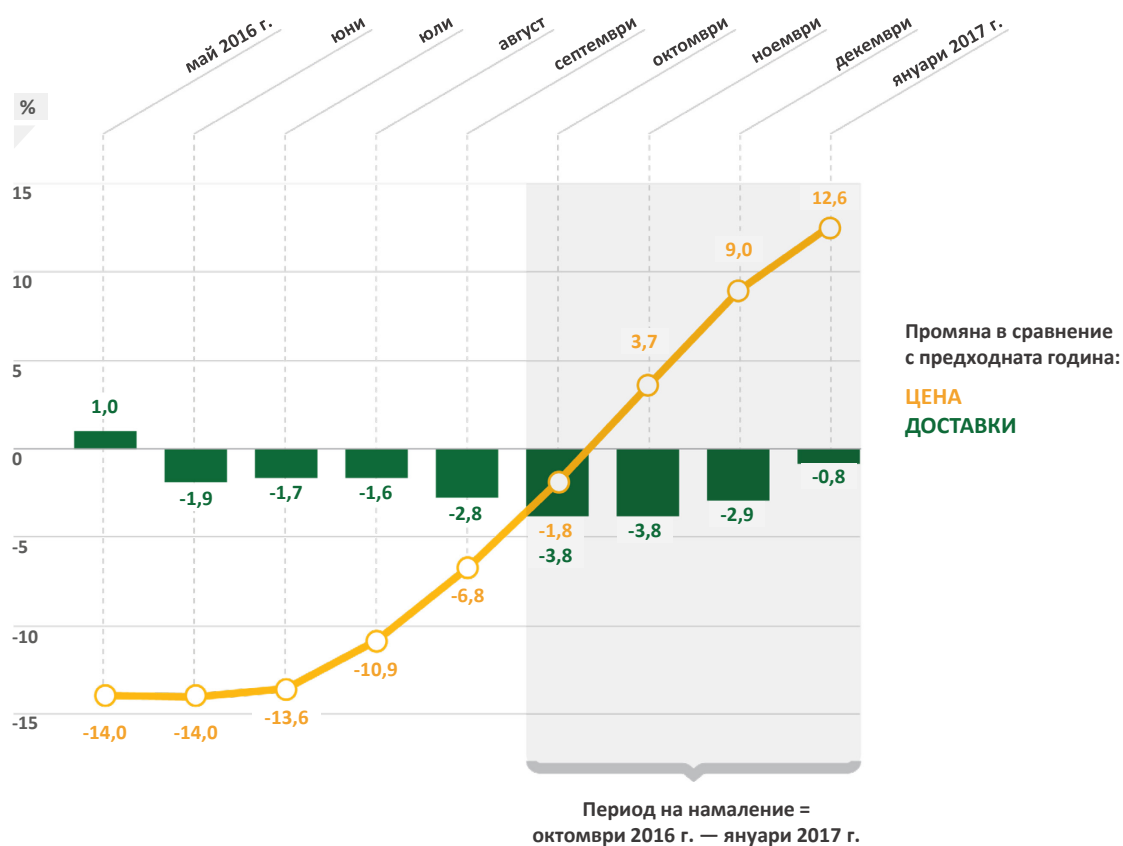
(*) Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП по данни на Комисията.

40 Периодът на намаление за схемата за доброволно намаляване на производството (от октомври 2016 г. до януари 2017 г.) е настъпил, след като през август 2016 г. цената на млякото е започнала да се нормализира. Всъщност от юни 2016 г. насетне производството на мляко вече е било започнало да намалява в отговор на исторически ниските цени (вж. [фигура 9](#)). Между юни и септември 2016 г. доставките на мляко са намалели с около 1 млн. тона в сравнение със същите месеци на предходната година, като този обем надвишава намаленията, подпомагани по мярката за доброволно намаление. Ето защо е твърде вероятно някои подпомагани производители така или иначе да са били пристъпили към намаляване на производството. Институтът Thünen е достигнал до подобни заключения при проверката на използването на извънредно подпомагане съгласно Регламент 2016/1613 за производители на мляко в Германия²³, като е отбелязал, че те вече са били намалили производството на мляко преди влизането в сила на мерките за подпомагане.

²³ Andrea Rothe and Sascha A. Weber, "Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringernungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe" [Evaluation of the implementation in Germany of the milk reduction measure and the special milk aid scheme (Оценка на прилагането в Германия на мярката за намаляване на млякото и на специалната схема за помощ за млякото)], Thünen Working Paper 88.

Фигура 9 — Промяна в обема и цените на доставките по време на периода на намаление



Източник: Изчисление на ЕСП по данни на Евростат (APRO_MK_COLM).

41 Френските органи посочиха, че са щели да приветстват подпомагането за доброволно намаление на по-ранен етап, веднага щом са били въведени първите извънредни мерки²⁴. В отговора си на анкетата на ЕСП германските органи отговориха, че дори при намаляващи цени някои производители на мляко и млечни продукти са увеличили производството, за да покрият фиксирани разходи, което допълнително е увеличило натиска върху предлагането. Като цяло до юни 2016 г. производството на мляко в Германия е продължило да се увеличава. От тази гледна точка според германските граждани мерките за доброволно намаление са могли да бъдат по-ефективни, ако са били въведени

²⁴ Вж. също изследването в подкрепа на оценката на EEIG Agrosynergie за Комисията — „Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective ‘viable food production’ (Оценка на въздействието на мерките по линия на ОСП за постигане на общата цел „жизнеспособно производство на храни“), август 2018 г., раздел 8.5 „Timeliness of the Commission's reaction to market crises (Навременност на реакцията на Комисията към кризи на пазара)“, стр. 147.

по-рано. В Германия 20 % от земеделските стопани са се отказали от схемата преди подаването на исканията за плащане.

42 В своята вътрешна оценка на мерките за управление на кризи на селскостопанския пазар през 2019 г. Комисията е направила заключението, че срокът на мярката не позволява да се твърди, че тя е оказала влияние върху намаляването на производството, тъй като то вече е било започнало, когато мярката е била въведена. По схемата обаче е предоставено подпомагане само на земеделски стопани, които допринасят за намаляване на производството, благоприятстващо за нормализиране на цените. Комисията е определила намаляването на производството като един от многото фактори за оказване на влияние върху нормализирането на цените през втората половина на 2016 г. (вж. [каре 2](#)).

Каре 2

Много фактори за нормализиране на цените

В изданието на своя ежегоден документ за средносрочна прогноза в края на 2016 г.²⁵ ГД AGRI е определила различни външни и вътрешни фактори за нормализиране на цените:

- силен спад на производството на мляко в Аржентина, Уругвай и Австралия поради неблагоприятни метеорологични условия;
- повишаване на нуждата от внос на сирене и масло в световен мащаб, особено в полза на ЕС (увеличаване на вноса в Китай, САЩ, Филипините, Мексико);
- публична интервенция посредством защитната мрежа за изтегляне от пазара на приблизително една трета от годишното производство на ОМП в ЕС;
- увеличаване на вътрешното потребление на сирене и масло в ЕС повече, отколкото компенсирането на спада на продажбите на течно мляко;
- От юни 2016 г. насетне месечното производство на мляко в ЕС е било под равнищата през предходната година и е могло да се очаква допълнително намаление, особено с оглед на приетите през септември 2016 г. схеми за подпомагане.

²⁵ Европейска комисия, „EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026 (Перспектива за селското стопанство на ЕС: перспектива за селскостопанските пазари и доходите в ЕС за периода 2016—2026 г.)“, декември 2016 г., стр. 32.

Обвързаното с производството подпомагане намалява стимулите за коригиране на производството по време на смущения на пазара

43 Доброволното обвързано с производството подпомагане за млекопроизводителите (вж. точка 15) се основава на размера на стадата им, като плащането е на глава от стадото. За да се намали доставката на мляко, така че да се коригира спрямо новите пазарни условия — включително съгласно мерките за доброволно намаляване на производството — някои земеделски стопани е трябвало да намалят стадата си. През септември 2016 г. Комисията приема дерогация²⁶ за референтната 2017 година, която позволява на държавите членки да изплащат обвързано с производството подпомагане на производителите на мляко и млечни продукти въз основа на размера на техните стада през 2016 г., дори ако междуременно той е намален. Регламенти № 2017/2393 и № 2020/2220 оправомощават Комисията да приема подобни разпоредби за референтните години от 2018 г. до 2022 г.²⁷ С тези разпоредби се разглеждат практическите последствия в резултат от липсата на последователност на политиката от 2017 г., но през периода на смущенията на пазара на мляко обвързаното с производството подпомагане е намалило стимулите за земеделските стопани да коригират производството чрез намаляване на размера на своите стада.

Комисията изготви цялостна оценка на въздействието на смущенията на пазара, като остави на националните органи грижата за насочване на подпомагането

44 През периода 2014—2016 г. Комисията е въвела временни извънредни мерки, за да подпомогне земеделските стопани в сектора на млякото и млечните продукти. Целта на тези мерки не е била да се компенсират изцяло земеделските стопани заради намаляването на цените, а основно да се облекчат техните трудности във връзка с паричните потоци. ЕСП провери дали Комисията е анализирала въздействието на дисбаланса на пазара върху сектора на млякото и млечните продукти преди приемането на извънредните мерки и дали в тях са взети под внимание финансовото положение и паричните потоци на производителите на мляко и млечни продукти.

²⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) № 2016/1616 на Комисията.

²⁷ Член 3, параграф 11, буква в) от Регламент (ЕС) № 2017/2393, и член 9, параграф 14 от Регламент (ЕС) № 2020/2220.

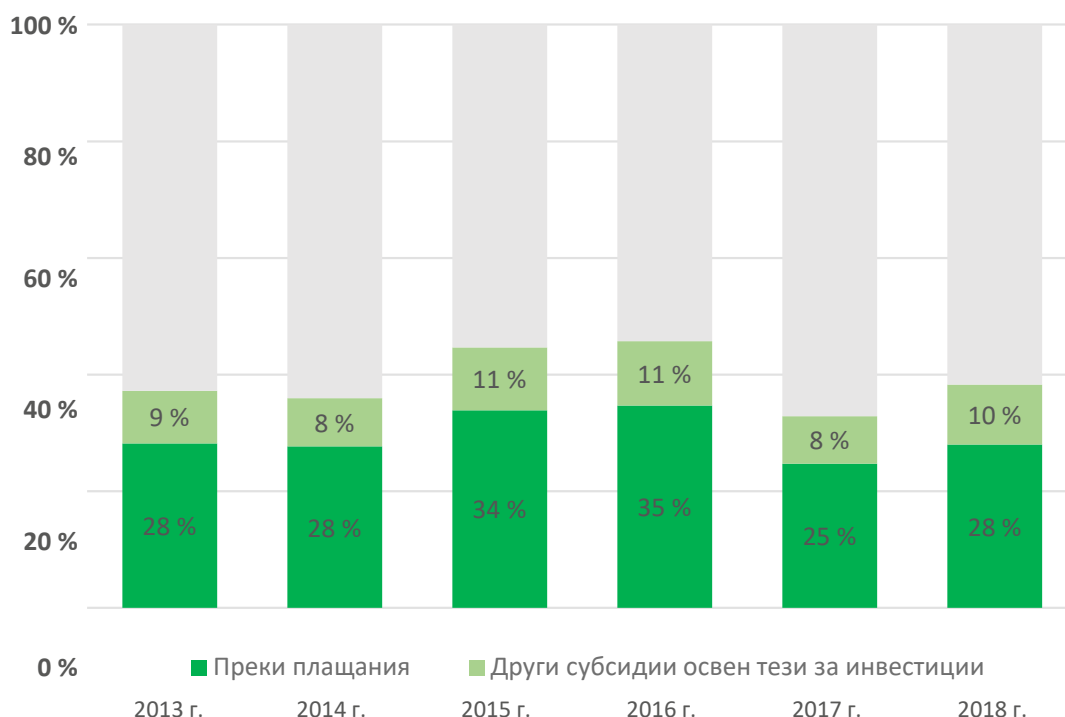
45 ЕСП оцени и дали Комисията е предприела стъпки, за да гарантира, че помощта ще бъде насочена в достатъчна степен, като се отчита начинът, по който смущенията са повлияли на финансовото положение на производителите на мляко и млечни продукти, както и целта на ЕС за насърчаване на балансираното и екологично устойчиво развитие на селските райони. ЕСП провери дали Комисията е насочила подпомагането по начин, който е взел предвид моралния риск и риска от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите, присъщи за извънредното подпомагане и схемите за намаляване на производството.

Комисията се опита да се справи с проблемите на земеделските стопани, свързани с ликвидността

46 Извънредните мерки са един от многото инструменти на разположение по линия на ОСП. Други субсидии по ОСП, главно директни плащания за производителите (вж. точки **14—16**), са изиграли стабилизираща роля като буфер на доходите. Делът на преките плащания в доходите на млекодобивните стопанства²⁸ се е увеличил през 2015 г. и 2016 г., когато доходите от продажбата на мляко са намалявали (вж. **фигура 10**). От петте държави членки, на които ЕСП се спря, преките плащания са имали особено изявена стабилизираща роля във Финландия, където през периода 2013—2018 г. техният дял в доходите на млекодобивните стопанства е бил между 76 % и 96 %.

²⁸ Определението за доходи, което ЕСП използва в настоящия доклад, е нетната добавена стойност на земеделско стопанство.

Фигура 10 — Дял на субсидиите по линия на ОСП в доходите на млекодобивните стопанства в ЕС



Източник: Изчисление на ЕСП по данни на СЗСИ. Общо директни плащания (SE606) и други субсидии, с изключение на тези за инвестиции, като процент от нетната добавена стойност на земеделско стопанство (FNVA) (SE415). Други субсидии, с изключение на тези за инвестиции, изчислени като общ размер на субсидиите, без да се включват инвестициите (SE605) минус общите преки плащания (SE606).

47 Въпреки стабилизиращия ефект на субсидиите от ЕС върху доходите, внезапен спад на цените може да създаде проблеми с ликвидността. През септември 2015 г. Комисията е позволила на държавите членки да усвоят до 70 % от преките плащания за 2016 г. и 85 % от плащанията въз основа на площ за развитие на селските райони, започвайки от 16 октомври 2015 г. (шест седмици по-рано), при условие че са приключили административните си проверки на исканията за плащане. Това се е равнявало на максимални авансови средства от съответно 50 % и 75 % по стандартните правила²⁹. Комисията е предоставила тази дерогация отново следващата година.

48 През септември 2015 г. Комисията е задействала и извънредни мерки в подкрепа на земеделските стопани в целия ЕС. В отговорите си на Специален доклад № 23/2019³⁰ на ЕСП относно извънредните мерки в сектора на плодовете

²⁹ Член 75, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

³⁰ Препоръка 3, буква а) от доклада, стр. 46, и отговорите на Комисията, стр. 9.

и зеленчуците Комисията е изразила съгласие, че в извършения анализ е трябвало да бъдат взети предвид общите постъпления на производителите, включително въздействието на преките плащания, преди тя да може да предложи задействане или прекратяване на подобни мерки. При определянето на бюджета си за ликвидна подкрепа в контекста на смущенията на пазара на мляко през периода 2014—2016 г. Комисията не е оценила мащаба на трудностите на млекодобивните стопанства с паричните потоци. ЕСП установи, че на практика размерът на наличните ресурси е изиграл основна роля за разпределянето на бюджета.

В първоначалните делегирани регламенти на Комисията има твърде малко насочване на подпомагането

49 Комисията е разпределила около 80 % от финансирането на държавите членки според квотата за производство на мляко на всяка от тях през периода 2014—2015 г. За останалите 20 % тя е взела под внимание други фактори: средната цена на млякото, зависимостта от руския пазар, въздействието на сушата върху фуражните култури и дела на малките стопанства.

50 Двата делегирани регламента за балтийските държави и Финландия (вж. точка **34**) осигуриха целева подкрепа от ЕС на млекопроизводителите, засегнати от руската забрана. В съображенията от Делегиран регламент № 2015/1853 се посочва, че „[с] цел да се осигури ефикасно насочване на подпомагането към онези производители, които са най-силно засегнати от смущенията на пазара, като се вземат под внимание ограничените бюджетни ресурси, на съответните държави членки следва да бъде предоставена гъвкавостта да разпределят сумите на национално равнище чрез най-ефективните методи“. В никой от тези регламенти не е посочено как националните органи ще насочват финансирането. В съображенията се посочва, че помощта се отпуска на държавите членки „с цел подпомагане на производителите в секторите на животновъдството, които са изправени пред най-голям ценови спад, преките последици от удължаването на руската забрана за внос и въздействието на сушата върху фуражните култури“.

51 В Делегиран регламент № 2016/1613 се посочва, че „държавите членки следва да изберат най-подходящите мерки, по-специално по отношение на стабилизирането на пазара и на икономическата устойчивост“ и се изброяват седем дейности, с които производителите на мляко трябва да се ангажират, за да отговарят на условията за извънредна помощ. Наред с намаляването или замразяването на производствените обеми (вж. точка **36** и следващите) списъкът включва дейности в областта на околната среда и климата, управление на риска

и качеството, и проекти за сътрудничество. С този набор от условия е въведен по-голям елемент на насочване, отколкото в предходните регламенти.

Не са ясни резултатите от опита на Комисията да се насочи към устойчивостта в производството на мляко и млечни продукти

52 Производството на мляко има много последствия за политиката в областта на околната среда и климата. Производството на мляко и млечни продукти — особено когато е интензивно — оказва комплексно въздействие върху почвата, въздуха и водата основно поради прилагането и управлението на химически торове и оборски тор и ентеричната ферментация при кравите. Силният ръст на производството е в противоречие с целта на ЕС за намаляване на неговите емисии на парникови газове. В края на 2014 г. животновъдите в шест държави членки (Белгия, Дания, Италия, Ирландия, Нидерландия и Обединеното кралство) са разполагали с дерогация от тавана от 170 кг азот на хектар годишно от оборски тор в уязвимите зони, определени в Директивата за нитратите³¹, която има за цел опазване на водата от замърсяване от селскостопански източници. Земеделските стопани, които се възползват от дерогацията, са задължени да спазват конкретни задължения по отношение на оборския тор и управлението на земята.

53 С Делегиран регламент № 2016/1613 е въведено известно насочване на подпомагането към устойчивостта. Три от седемте дейности, с които производителите на мляко е трябвало да се ангажират, за да отговорят на условията за извънредна помощ, са били свързани конкретно с притеснения в областта на околната среда: дребномащабно земеделие, използване на методи за екстензивно производство и използване на екологични и щадящи климата методи за производство. Държавите членки е трябвало да обвържат помощта с изпълнението на една или повече от тези седем дейности.

54 Комисията е извършила оценка на това кои дейности са избрали държавите членки. Тя е установила, че 13 държави членки са включили дребномащабното земеделие като условие за отпускане на помощта, 12 са посочили екологичните и щадящи климата методи за производство, а седем са посочили методите за екстензивно производство (вж. *каре 3*). Тази необработена информация обаче не е достатъчна, за да се оцени степента на въвеждане на тези мерки или тяхното въздействие.

³¹ Директива № 91/676/ЕИО на Съвета за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници.

Каре 3

Пример за една държава членка, която е насочила подпомагането към устойчивостта, и за една, която не е

В Ирландия използването на екологични и щадящи климата методи за производство, подпомагани от националната програма за развитие на селските райони, е било един от критериите за допустимост, прилагани за схемата за парични кредити (вж. [каре 5](#)). Сред тях са биологично земеделие, различни агроекологични схеми и една програма за данни и геномика на говедата, чиято цел е била да се подобри генетиката на стадата с говеда, за да се реализират ползи за климата. Секторът на млякото и животновъдството е основният източник на повишени емисии на парникови газове в Ирландия между 2011 г. и 2017 г.

Германия не е обвързала извънредната помощ с изпълнението на някоя от трите дейности, свързани конкретно с екологични проблеми. В своята оценка на мерките Федералната сметна палата на Германия критикува факта, че финансирането не е свързано с целите за устойчивост, и заключава, че в такъв случай ликвидната подкрепа е само спасителна операция без устойчивост и траен ефект³².

Моралният риск при извънредните мерки за подпомагане

55 Както ЕСП е докладвала и преди³³, „колкото по-често се предоставя публична помощ по време на или след „криза“, толкова по-малък стимул имат земеделските стопани за намаляване на риска чрез използване на инструменти за управление на риска“. Това поражда морален риск — защото земеделските стопани имат стимул да повишат уязвимостта си към риск. Например те имат по-голям стимул да увеличат производството, защото ако търсенето не нарасне, считат, че бюджетът на ЕС ще ги подпомогне, ако цените паднат.

56 През периода 2014—2016 г. много фактори са допринесли за спада на цените, но най-вече свръхпредлагането (вж. точки [05](#) и [06](#)). В годините преди смущенията на пазара земеделските стопани в някои държави членки значително са увеличили производството на мляко, като са се възползвали от по-високите цени, а някои са продължили да увеличават производството дори след като

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

³³ Специален доклад № 23/2019, точка 35.

цените са започнали да спадат (вж. точка **03** и **таблица 1**). Свръхпроизводството в резултат на това е повлияло на пазарните цени. ЕСП забеляза, че ГД AGRI е обсъдила целесъобразността на използването на извънредни мерки за компенсиране на земеделските стопани, които са решили да инвестират — на своя отговорност — и са допринесли за свръхпроизводството. Тя е отхвърлила идеята за изплащане на задълженията на земеделските стопани в замяна на по-ниско производство, тъй като според нея това представлява очевиден морален риск. Комисията обаче не е разгледала този проблем в своите делегирани регламенти за предоставяне на подкрепа на производителите на мляко и млечни продукти.

57 В извършено за Комисията проучване от 2018 г. също е установено, че наличието на защитна мрежа може да е довело до обръщането на по-малко внимание от страна на производителите на ОМП на сигналите на пазара в краткосрочен план. В него е направено заключението, че вероятно това е било така по време на смущенията на пазара, особено в Нидерландия, но и в Полша, Испания и Чехия³⁴.

Висок риск от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите по отношение на мерките за намаляване на производството

58 Допълнителен риск, свързан с извънредните мерки, и особено с подпомагането за доброволно намаляване на производството, е този от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите. По-ниските цени на млякото намаляват стимулите за производство, поради което от производителите на мляко и млечни продукти се очаква да отговорят на това чрез намаляване на производството. Този отговор често е частичен или закъснъл, понякога поради нуждата от парични потоци (напр. за обслужване на задължения), необходимостта от покриване на фиксирани разходи или получаване на готово. Тъй като през периода 2014—2016 г. цените са продължили да намаляват, някои производители са щели да намалят производството дори без подпомагане.

59 Комисията бързо е установила присъщия риск от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите в своето извънредно подпомагане за

³⁴ EEIG Agrosynergie, цит. по-горе,, параграф 9.2 „Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus“ (Ефекти от пазарните мерки в свързани с производството решения в краткосрочен план — генериране на спорадичен излишък), стр. 152—154.

доброволно намаляване на производството. Тя обаче не е предложила предпазни мерки за овладяване на този риск в делегираните регламенти.

60 ЕСП счита, че Регламент № 2016/1612 е породил икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите чрез предоставяне на подпомагане и на земеделски стопани, които така или иначе са щели да преустановят производството си. ЕСП установи, че този риск е особено висок във Финландия, където една четвърт от кандидатите за схемата са намалили доставките си с над 90 % (което представлява 60 % от общото намаление). В проучването от 2018 г. на Института Thünen³⁵, в което се оценява доброволната мярка за намаляване на производството на мляко в Германия, също е направено заключението, че икономическите загуби от неефективно разпределяне на ресурсите представляват значителен риск, макар и без възможност да бъде остойностен.

61 В Регламент № 2016/1612 на земеделските стопани не се забранява да прехвърлят стадата си в други стопанства, където биха могли да продължат да произвеждат мляко. При тези обстоятелства помощта не е предизвикала ефект на пазара, тъй като общото производство е останало същото. Например в един от случаите, които ЕСП провери в Ирландия, кандидат е „намалил“ доставките на мляко, като е прехвърлил около 200 крави, заедно с наема на доилните съоръжения и земята, на друг земеделски стопанин, който е продължил да доставя мляко от тези крави по време на периода на намаление.

62 За разлика от Регламент № 2016/1612, където правилата на схемата са определени основно от Комисията, съгласно Регламент № 2016/1613 държавите членки имат свободата да изготвят свои собствени правила за доброволни мерки за намаляване или стабилизиране на производството на мляко. ЕСП установи, че държавите членки са въвели някои предпазни мерки за намаляване на риска от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите чрез изключване на кандидати, които са били в процес на преустановяване на производството или вече са го преустановили (Германия, Финландия), или които са прехвърлили крави на друго стопанство (Германия).

³⁵ Цит. по-горе.

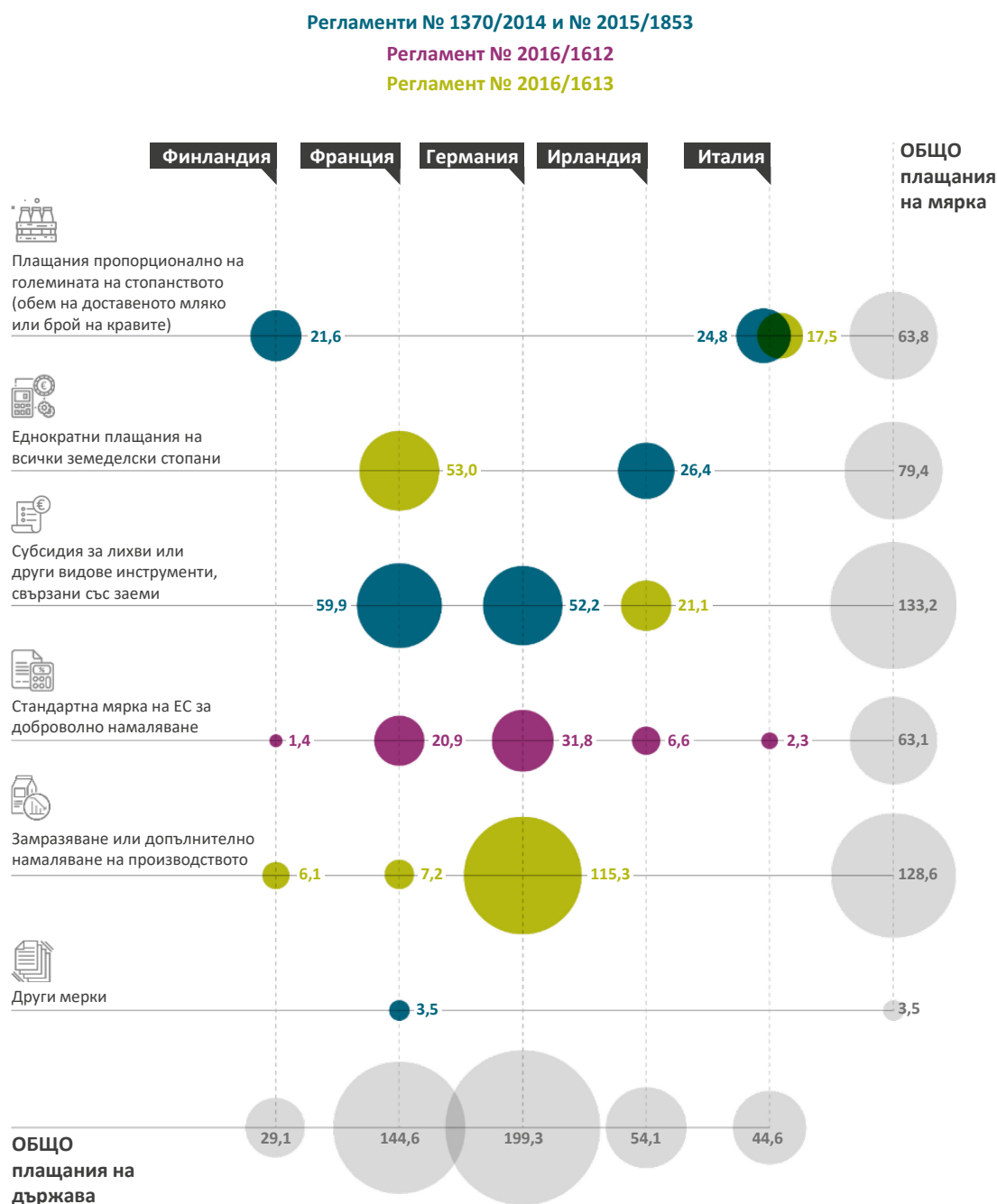
Държавите членки са предпочели опростеност и широко разпределение на подпомагането

63 Четири от петте делегирани регламента на Комисията относно извънредните мерки са предоставили значителна свобода на държавите членки при изготвянето и управляването на схемите. Изключението е Регламент № 2016/1612 за предоставяне на помощ за намаляване на производството на мляко.

64 ЕСП оцени до каква степен държавите членки са използвали ефикасни механизми за работа за обхващане на най-засегнатите земеделски стопани и разпределяне на средства.

65 Цифрите на Комисията показват, че 21 държави членки са изплатили помощ на производителите на мляко съгласно делегираните регламенти от 2014 г. и 2015 г. за всеки доставен литър мляко, за всяка млекодайна крава или като еднократна сума. Тези плащания са били на стойност около 250 млн. евро от общо около 350 млн. евро, изразходени от фондовете на ЕС за сектора на млякото по тези регламенти. Повече от половината от финансирането от ЕС съгласно делегираните регламенти от 2016 г. е изразходвано за доброволни схеми за намаляване или запазване на производството на мляко на настоящите равнища (вж. точка [39](#)). На [фигура 11](#) са показани различните мерки в петте държави членки, на които ЕСП се спря, които представляват 64 % от изразходените 737 млн. евро по линия на изброените в [приложението](#) регламенти.

Фигура 11 — Типология на извънредните мерки в пет държави членки: подпомагане (в млн. евро)

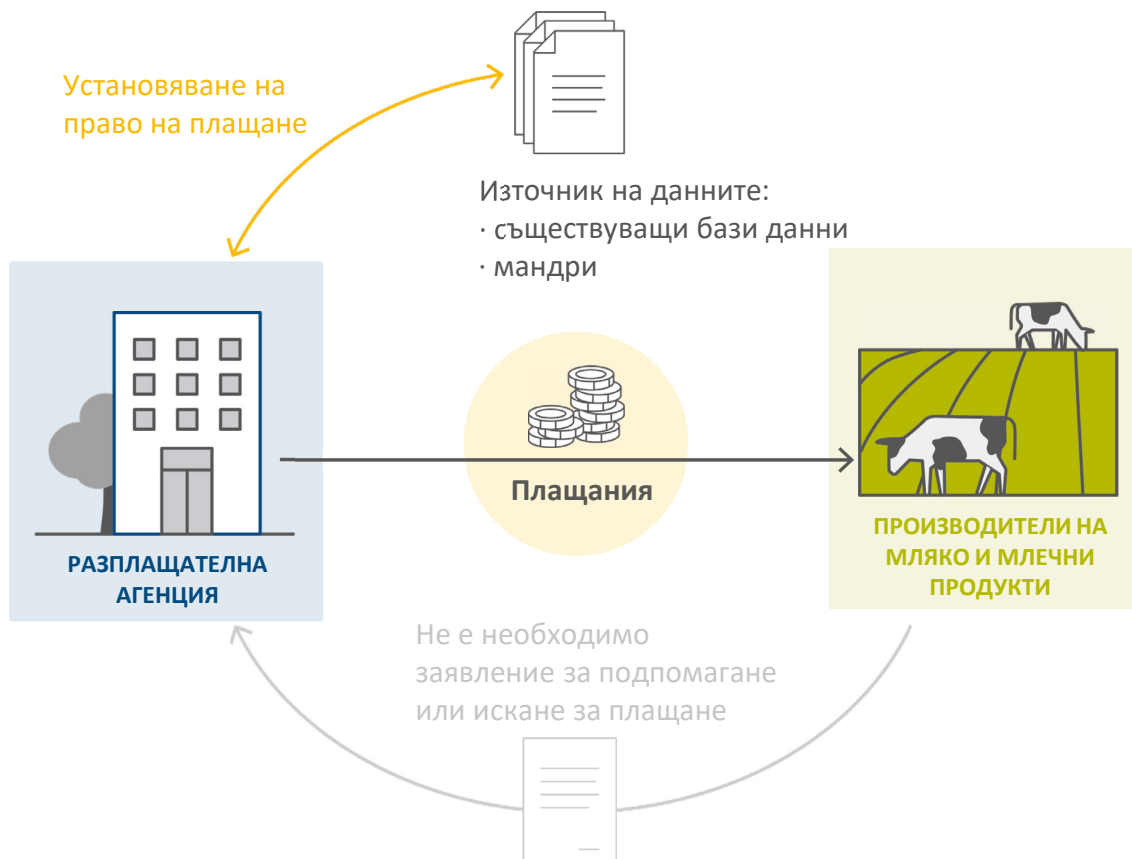


Източник: ЕСП въз основа на данни, получени от посетените държавите членки.

66 В Ирландия, Франция и Италия ЕСП установи схеми, при които бенефициентите не е трябвало да подават никакви специални заявления за подпомагане. Органите са извършили плащания, след като са се консултирали с базите данни, използвани за други плащания по ОСП, или с данните, предоставени от мандрите (вж. *фигура 12*). В Ирландия органите са приложили Регламент № 2015/1853 директно, без никакви допълнителни национални

правила за изпълнение. Това е позволило на ирландските органи да платят на повечето бенефициенти три месеца преди крайния срок.

Фигура 12 — Административно опростяване



Източник: ЕСП.

67 Делегираните регламенти предоставят на държавите членки значителна свобода на действие при насочването на подпомагането (вж. точки [49—51](#)). Нито един от 17-те респонденти на анкетата на ЕСП от органите на държавите членки не е посочил, че използва поне един критерий за насочване, като в четири случая³⁶ са се позовавали на критерии, свързани с финансови загуби вследствие на намаляването на цените. Осем респонденти не са посочили никакви критерии за насочване.

68 Макар и опростено, при използването на еднократни плащания (вж. [фигура 11](#)) не е взета предвид степента на финансовото затруднение, пред което са били изправени отделните земеделски стопани. Във Франция всички бенефициенти са получили еднаква еднократна сума от 1 000 евро, а в Ирландия

³⁶ В Чехия, Германия, Испания и Франция.

всички са получили 1 395 евро. Тези суми представляват 37 % от общата извънредна помощ, разпределена във Франция, и 49 % в Ирландия.

69 Две от петте държави членки, на които ЕСП се спря, са използвали пропорционален подход. В Италия и Финландия основната причина за плащането на всички производители на мляко и млечни продукти въз основа на количеството мляко, което са доставили на първите купувачи, или на броя на млекодайните крави, е била бързо да се компенсират земеделските стопани пропорционално на загубата им на оборот.

70 Там, където държавите членки са използвали критерии за насочване на подпомагането, извършената от ЕСП оценка на ефективността на критериите показва смесена картина (вж. [каре 4](#)).

Каре 4

Критерии за насочване на подпомагането в държавите членки

Във Франция органите, прилагащи регламенти № 2015/1853 и № 2016/1613, са използвали три критерия за определяне на бенефициентите: специализация в сектора на млякото и млечните продукти, загуба на доходи от продажбата на мляко и тежест на банковите заеми върху счетоводния баланс на даден производител. Новите инвеститори и новоустановените земеделски стопани са се възползвали от по-високи тавани на подпомагане.

В Германия, в съответствие с Регламент № 2015/1853, земеделските стопани със средносрочни и дългосрочни банкови заеми, които са могли да докажат загуба от поне 19 % от своята цена на млякото франко земеделското стопанство, са отговаряли на условията за извънредна помощ. В края на 2015 г. средното понижение на цената франко земеделското стопанство в Германия е било около 23 %.

В Италия органите са насочили подпомагането по Регламент № 2016/1613 към земеделските стопани в области, изправени пред природни или други специфични ограничения. Макар че с този критерий са взети под внимание социалните и екологичните проблеми, той е довел до това, че планински регион с едва 3 % от общото национално производство на мляко е получил една трета от цялото национално подпомагане, въпреки че цените на млякото в региона са останали стабилни по време на смущенията през периода 2014—2016 г. поради специфичния характер на местното производство.

71 Германия, Ирландия и Франция са субсидирали банкови заеми за земеделските стопани. Тези мерки са помогнали за рефинансирането на стопанствата чрез намаляване на размера на годишните вноски и лихвите и/или чрез реструктуриране на заеми. За разлика от традиционната безвъзмездна финансова помощ от ЕС, те са гарантирали, че земеделските стопани допринасят финансово под формата на изплащане на главници и лихви. Този подход е начин за широкообхватно подпомагане на предприятия с нужди от ликвидни средства (вж. [каре 5](#)). ЕСП установи и схеми за заеми, инициирани от мандрите с частни средства, за увеличаване на финансовата устойчивост на сектора.

Каре 5

Пример за субсидирана схема за кредитиране, предоставяща подпомагане на земеделските стопани

В Ирландия създадената в съответствие с Регламент № 2016/1613 схема за кредитиране на парично подпомагане в селското стопанство е субсидирала 126 млн. евро банкови заеми за производители на мляко и млечни продукти за попълване на оборотен капитал. Публично подпомагане на обща стойност 21 млн. евро е било използвано за предоставяне на гаранции за кредитен риск и за по-ниски лихвени проценти. Подадените по схемата заявления са превишили възможностите ѝ до седмици след стартирането.

Комисията е извлякла поуки от придобития опит, но не е успяла да приключи своята оценка на мерките

72 ЕСП провери дали поуките от скорошния опит въз основа на оценка на извънредните мерки е позволил на органите както на ниво ЕС, така и на национално ниво да бъдат по-добре подготвени за потенциални бъдещи смущения на пазара.

73 През септември 2016 г. Комисията е предложила променени правила за инструментите за управление на риска, подкрепени от политиката на ЕС в областта на развитието на селските райони, с цел инструментите да станат по-привлекателни за земеделските стопани. Например от 2018 г. с Регламента „Омнибус“³⁷ е въведена възможността за специфични за сектора инструменти за стабилизиране на доходите за земеделски стопани, които имат спад на доходите

³⁷ Член 1, параграф 19 от Регламент (ЕС) № 2017/2393, който добавя член 39а в Регламент (ЕС) № 1305/2013.

от поне 20 %³⁸. От декември 2020 г. същият минимален праг се прилага за инструменти за стабилизиране на доходите, които не са специфични за сектора³⁹. По това време в целия ЕС ЕСП установи две програми за развитие на селските райони, предлагащи подкрепа за инструменти за стабилизиране на доходите, но нито един такъв инструмент не функционираше.

74 След доклад за вътрешен одит от 2017 г. относно управлението от ГД AGRI на кризи на селскостопанските пазари, през 2018 г. Комисията е променила вътрешните си процедури с цел по-добро определяне на сценариите за рискове в селското стопанство за бъдещ период от 24 месеца. Когато се установи нов сериозен риск, съгласно новата процедура Комисията трябва да бъде подготвена да предложи, ако е необходимо, набор от възможни корективни мерки в рамките на разумен период от време.

75 За да финансира своите извънредни мерки за периода 2014—2016 г., Комисията е обмислила създаването на „резерв за кризи в сектора на селското стопанство“. Това е резерв за извънредни ситуации, който се поддържа чрез прилагане на годишно намаление от 400 млн. евро (по постоянни цени от 2011 г.) към бюджета за директни плащания. Ако не бъде използвано до края на дадена финансова година, това намаление се възстановява на земеделските стопани през следващата година. На практика ЕС никога не е използвал резерва за кризи. Съгласно междуинституционално споразумение между Парламента, Съвета и Комисията всяко предложение на Комисията за прехвърляне на средства от резерва трябва да се предшества от проверка на възможността за преразпределяне на бюджетните кредити. Въз основа на това и тъй като в бюджета на ОСП са били налични други ресурси, Комисията счете, че по отношение на периода 2014—2016 г. тя не може да задейства резерва за кризи за преодоляване на затрудненията.

76 За следващата многогодишна финансова рамка по ОСП (2021—2027 г.) Комисията е предложила да се укрепи ролята и потенциалното въздействие на резерва за кризи, като използването му стане по-гъвкаво и се даде възможност за прехвърляне на годишните неизползвани суми за следващата бюджетна година.

³⁸ За повече информация относно стабилизирането на доходите и други инструменти за управление на риска, подпомогнати от ОСП, вж. също [Специален доклад № 23/2019](#) на ЕСП.

³⁹ Член 39 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, изменен с член 7, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 2020/2220.

Комисията е предложила и финансиране на резерва независимо от преките плащания на земеделските стопани, но пак в рамките на общия бюджет по ОСП.

77 Като част от пакет за подпомагане на селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост в отговор на пандемията от COVID-19⁴⁰, включително мерките, посочени в точка **27**, Комисията прие регламент⁴¹, който по изключение позволява по-голяма гъвкавост при използването на финансирането от ЕС, включително на програмите за развитие на селските райони. Една област, в която е възможна гъвкавост, е когато самостоятелният оборотен капитал отговаря на условията за финансови инструменти, подпомагани от програмите за развитие на селските райони, а не само когато е свързан с инвестиционни разходи.

78 Комисията е извършила и финансирала⁴² проучвания относно използването на извънредни мерки на ниво ЕС, които предоставят информация относно предотвратяването и управлението на кризи в сектора на селското стопанство. В никое от тях обаче не се акцентира върху последиците от създадените от държавите членки механизми за помощ в съответствие с регламенти № 2015/1853 и № 2016/1613. Във вътрешната оценка на Комисията е направено заключението, че е трудно да се оцени прякото въздействие на мерките поради тяхната разнородност и характера на предоставяната на Комисията информация.

79 Делегиран регламент 2016/1613⁴³ изискваше от държавите членки до 15 октомври 2017 г. да предоставят на Комисията данни за крайните продукти/услуги (платени суми по мерки, брой и вид на бенефициентите), както и оценка на ефективността на мерките. Работата на ЕСП в петте държави членки, на които тя се спря, показва, че макар и да са изпратили необходимите данни, Франция, Италия и Финландия не са извършили оценка на мерките.

⁴⁰ За допълнителна информация вж. [уебсайта на Комисията](#).

⁴¹ Регламент (ЕС) № 2020/558 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2020 г.) за изменение на Регламент (ЕС) № 1301/2013 и Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19.

⁴² [EEIG Agrosynergie](#), [цит. по-горе.](#); и Писмено икономическо изследване на Wageningen и Ecorys, [цит. по-горе.](#)

⁴³ Член 3, буква б) от Регламент (ЕС) № 2016/1613.

Заклучения и препоръки

80 Европейската сметна палата (ЕСП) провери доколко добре Комисията и съответните органи в държавите членки са успели да реагират на смущенията на пазара на мляко и млечни продукти в периода 2014—2016 г., както и дали са стигнали до подходящи заключения за бъдещи кризи.

81 ЕСП установи, че Комисията и държавите членки са предприели широкообхватни мерки за подпомагане на земеделските стопани по време на смущенията на пазара на млечни продукти през периода 2014—2016 г., но че направеният от тях анализ като цяло е недостатъчен за вземането на решение относно равнището на необходимото подпомагане и неговото насочване. Въпреки че Комисията е реагирала бързо на забраната от страна на Русия за внос на млечни продукти от ЕС, отнело ѝ е повече време да се справи със свързаните с нея дисбаланси на пазара. Тя е предложила корективни мерки за облекчаване на проблемите на земеделските стопани с ликвидността, но без да извърши адекватна оценка на нуждите или да определи цели. Предвид гъвкавостта, с която държавите членки разполагат при споделеното управление, те са предпочели прости за постигане извънредни мерки и са избрали широкообхватно разпределение на средствата. Усилията за насочване на помощта са били ограничени. Оттогава Комисията е предприела някои стъпки за подобряване на управлението на дисбалансите на пазара, но не е приключила своята оценка на мерките.

82 След забраната, наложена от Русия, и преди края на 2014 г. Комисията е предоставила извънредна финансова подкрепа на балтийските държави и Финландия, които са били най-засегнати от забраната. И други фактори са довели до намаляване на цените, най-вече прекомерното предлагане. Комисията е предприела стъпки за намаляване на доставките чрез въвеждане на подпомагане за частно складиране, разширяване на публичната интервенция и даване на възможност за планиране на производството от организациите на производителите и кооперативите. Тези мерки обаче включваха някои компромиси. Например, докато публичното изкупуване на обезмаслено мляко на прах първоначално е допринесло за оползотворяване на част от свръхпредлагането, натрупаните публични запаси са оказали въздействие/?взели превес над пазарната цена на обезмасленото мляко на прах (точки [33](#)—[36](#)).

83 През септември 2016 г. Комисията е приела мерки за доброволно намаляване на производството. Производството така или иначе е намалявало от

юни 2016 г. и мерките са влезли в сила едва когато цената на млякото вече е започнала да се възстановява (точки 37—42). В тази ситуация е имало значителен риск от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите. Някои национални органи са въвели предпазни мерки за намаляване на този риск, като са изключвали заявители, които са били в процес на прекратяване или вече са прекратили производството си, или които са прехвърлили крави в друго стопанство (точки 58—62). Освен това е възможно по време на смущенията на пазара земеделските стопани да не са искали да намалят размера на стадата, за да намалят производството, тъй като това би могло да доведе до загуба на доброволно обвързано с производството подпомагане (точка 43).

Препоръка 1 — Справяне с бъдещи дисбаланси на пазара

За да подобри начина, по който се справя с потенциално значителни дисбаланси на пазара, Комисията следва да актуализира процедурите си, така че преди да одобри подпомагане за намаляване на производството в бъдеще:

- а) да проучи дали условията, свързани с подпомагането по линия на ОСП, например обвързаното с производството подпомагане, допринасят за свръхпредлагането;
- б) да намали риска от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, като се обмисли включването на подходящи предпазни мерки в регламентите.

Целева дата за изпълнение — 2022 г.

84 Комисията е предложила мерки за подпомагане на земеделските стопани, но не е остойностила техните нужди при определянето на бюджета. Друго подпомагане по ОСП, по-специално преките плащания, играе стабилизираща роля по време на смущения на пазара, тъй като е буфер срещу промени в цените. В оценката си на бюджетните нужди Комисията не е взела под внимание общите постъпления на производителите. Вместо това размерът на наличните ресурси е изиграл важна роля при разпределението на бюджета (точки 44—48).

85 В своите последователни делегирани регламенти Комисията посочва, че помощта е предназначена за предоставяне на целева подкрепа на земеделските стопани, но не уточнява как националните органи е трябвало да постигнат това (точки 49—51). Държавите членки често са възприемали директен подход за опростяване на изпълнението, като например използване на еднократни

плащания или плащания, пропорционални на големината на стопанствата. Разгледаните от ЕСП пет държави членки често са предпочитали обикновени договорености и широко разпределение на средствата (точки [63—71](#)).

86 Производството на мляко има много последствия за околната среда и климата. В последния от петте делегирани регламента (приет от Комисията през 2016 г.) са взети предвид някои притеснения във връзка с устойчивостта, но понастоящем няма достатъчно информация за оценка на въздействието на свързаните с това мерки. ЕСП не откри доказателства Комисията да е разгледала или оценила потенциалните въздействия върху околната среда и климата при изготвянето на който и да е от останалите четири регламента (точки [52—54](#)).

87 В годините преди смущенията на пазара в периода 2014—2016 г. земеделските стопани в някои държави членки са увеличили значително производството на мляко, възползвайки се от по-високите цени, и са продължили да го увеличават, когато цените са започнали да падат. В своите делегирани регламенти за предоставяне на ликвидна подкрепа на млекопроизводителите Комисията не е взела предвид моралния риск, присъщ на тези обстоятелства (точки [55—57](#)).

Препоръка 2 — Подобряване на бюджетирането и насочването на подпомагането

За да гарантира по-ефективно използване на публични средства, Комисията следва:

- а) да установи прагове за анализ на потенциално значими смущения на пазара;
- б) да има готовност да анализира вероятното въздействие на смущенията на пазара върху сектора на млякото и млечните продукти, като взема предвид стабилизиращия ефект на съществуващото подпомагане, и ако след това стигне до заключението, че е необходима извънредна подкрепа, да я обвърже с ясни цели и задачи.

Целева дата за изпълнение — 2022 г.

88 Поради сложните правила и наличните ресурси в бюджета на ОСП резервът за кризи в селскостопанския сектор не изигра никаква роля по време на смущенията на пазара в периода 2014—2016 г. Комисията предложи промени с цел засилване в бъдеще на ролята на резерва за кризи (точки [75](#) и [76](#)). Освен

това с Регламента „Омнибус“ от 2018 г. е въведена възможността за секторни инструменти за стабилизиране на доходите. Към декември 2020 г. ЕСП установи наличието на две програми за развитие на селските райони, които предлагат подпомагане на инструменти за стабилизиране на доходите. Такъв тип инструмент обаче не е функционирал (точка 73).

89 В извършените оценки след смущенията на пазара се предоставят някои общи заключения относно извънредните мерки на ниво ЕС, като след това Комисията е предприела стъпки за подобряване на своите процедури за управление на кризи. Тя обаче не е извършила адекватна оценка на ефектите от въведените от държавите членки разпоредби. ЕСП счита, че подобен анализ би могъл да доведе до важни заключения и поуки, които биха повишили подготвеността при бъдещи смущения на пазара (точки 72—79).

Препоръка 3 — По-добра подготвеност за бъдещи смущения на пазара

За да си извлече поуки от смущенията на пазара в периода 2014—2016 г. и да спомогне за подготовката за бъдещето, Комисията следва да анализира ефектите от различните модели за предоставяне на извънредно подпомагане върху поведението и ликвидността на млекодобивните стопанства и върху стабилизирането на пазара и околната среда заедно с ролята на производителите и мандрите за управлението на риска, след което да публикува своите констатации.

Целева дата за изпълнение — 2024 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 19 май 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложение — Делегирани регламенти относно извънредни мерки за подпомагане в сектора на млякото

Делегиран регламент на Комисията	Цел	Разходи на ЕС за производители на мляко	Разходи на ЕС на тон мляко, доставено на мандрите в съответните държави членки ⁽¹⁾	Допълнителна национална подкрепа (допълнителна помощ)	Срок за изпълнение ⁽²⁾
№ 1263/2014	Временна извънредна помощ за производителите на мляко в Естония, Латвия и Литва	28,6 млн. евро	10,3 евро/тон	До 100 %	26.11.2014 г. — 30.4.2015 г.
№ 1370/2014	Временна извънредна помощ за производителите на мляко във Финландия	10,7 млн. евро	4,7 евро/тон	До 100 %	19.12.2014 г. — 31.5.2015 г.
№ 2015/1853	Временна извънредна помощ за производителите в сектора на животновъдството	308,3 млн. евро(*)	2,2 евро/тон	До 100 %	15.10.2015 г. — 30.6.2016 г.
№ 2016/1612	Помощ за намалено производство на мляко	108,7 млн. евро(**)	0,8 евро/тон	Не е приложимо	8.9.2016 г. — 30.9.2017 г.

Делегиран регламент на Комисията	Цел	Разходи на ЕС за производители на мляко	Разходи на ЕС на тон мляко, доставено на мандрите в съответните държави членки ⁽¹⁾	Допълнителна национална подкрепа (допълнителна помощ)	Срок за изпълнение ⁽²⁾
№ 2016/1613	Извънредна помощ за приспособяване на производителите на мляко и земеделските стопани в други сектори на животновъдството	281,1 млн. евро(*)	2,0 евро/тон	До 100 %	8.9.2016 г. — 30.9.2017 г.
Общо		737,3 млн. евро	5,2 евро/тон	357,8 млн. евро	

(*) Разходи само в сектора на млякото. На разположение на всички сектори на животновъдството е имало общо 420 млн. евро по Регламент № 2015/1853 и 350 млн. евро по Регламент № 2016/1613.

(**) Разходи от налични общо 150 млн. евро.

⁽¹⁾ Включва цялото мляко, доставено на мандрите през 2013 г. в съответните държави членки, включително от земеделски стопани, които не са получили подпомагане от ЕС.

⁽²⁾ От датата на публикуване на регламента до крайния срок за плащания на бенефициентите.

Източник: ЕСП по данни на Комисията.

Акроними и съкращения

ГД AGRI: Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ — Европейска комисия

ОМП: Обезмаслено мляко на прах

ОНПМ: Орган за наблюдение на пазара на мляко

ОСП: Обща селскостопанска политика

ПМП: Пълномаслено мляко на прах

СЗСИ: Система за земеделска счетоводна информация

ФАО: Организация за прехрана и земеделие (ООН)

Речник на термините

Делегиран акт (делегиран регламент): правно обвързващ акт, който Комисията използва, ако Парламентът и Съветът нямат възражения, за да допълни или измени части от законодателството на ЕС, които не са от първостепенно значение, например като дава подробности за изпълнението на мерки.

Европейски структурни и инвестиционни фондове: петте основни фонда на ЕС, които заедно подпомагат икономическото развитие в целия ЕС: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство.

Еквивалент на млякото: мярка за еквивалентното количество течно пълномаслено мляко, използвано в млечни продукти, като например кондензирано/сгъстено мляко, мляко на прах, кисело мляко, сметана, казеин, обезмаслено мляко и суроватка.

Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите: ситуация, при която една дейност би продължила да се изпълнява, без да получава публична помощ.

Институт Thünen: германски научноизследователски институт, докладващ на федералното Министерство на храните и земеделието.

Млечни продукти: мляко и продукти, получени от мляко, като например масло, сирене и мляко на прах.

Нетен доход на земеделско стопанство: показател от СЗСИ, с който се описва наличната сума за заплащане на собствените производствени фактори на стопанството. Той се изчислява чрез приспадане на плащаните от собственика заплати, наеми и лихви от нетната добавена стойност на земеделското стопанство и добавяне на баланса на субсидиите и данъците върху инвестициите.

Нетна добавена стойност на земеделско стопанство: показател, използван в СЗСИ за определяне на общата производствена стойност на едно стопанство, включително субсидиите, след приспадане на амортизациите и стойността на изразходените по време на производствения процес стоки и услуги. Това е наличната сума за плащане за всички постоянни производствени фактори на земеделско стопанство (земя, труд и капитал), независимо дали собствени или външни.

Преки плащания: плащания за подпомагане в областта на селското стопанство, основно помощи, свързани с площ, които се изплащат директно на земеделските стопани по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделието.

Система за земеделска счетоводна информация: инструмент, базиран на проучвания на държавите членки на търговски стопанства, използван за оценка на доходите на земеделските стопанства в ЕС и за определяне на въздействието на общата селскостопанска политика.

Финансов инструмент: Финансово подпомагане от бюджета на ЕС, което може да бъде под формата на капиталови или квазикапиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за поделяне на риска.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА
„ИЗВЪНРЕДНО ПОДПОМАГАНЕ ЗА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ НА МЛЯКО В ЕС
ПРЕЗ ПЕРИОДА 2014—2016 Г. ПОТЕНЦИАЛ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА
БЪДЕЩАТА ЕФЕКТИВНОСТ“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Комисията осъзнава икономическата и социалната значимост на европейския сектор на млякото и млечните продукти и смята за изключително важно той да бъде подпомаган в трудни времена.

Секторът на млякото и млечните продукти претърпя тежко смущение на пазара през периода 2014—2016 г. През 2014 г. и 2015 г. в ЕС, САЩ и Нова Зеландия производството на мляко нарасна благодарение на изгодните цени и благоприятните метеорологични условия, а ръстът на вътрешното потребление и износът едва успяха да поемат половината от този обем (най-вече поради намаляването на вноса в Китай и въвеждането от Русия на забрана за внос).

Комисията проведе продължително и всеобхватно наблюдение на ситуацията на пазара, като организира ежеседмични заседания на Комитета за общата организация на селскостопанските пазари (с представители на държавите членки) и ежемесечни заседания на Икономическия съвет на Органа за наблюдение на пазара на мляко (с пазарни експерти). Във вътрешен план Комисията състави мултидисциплинарни работни групи за оценка на преобладаващата обстановка и изготвяне на най-подходящите мерки.

Вследствие на това Комисията мобилизира всички възможни инструменти, предоставени от законодателя, включително намеса на пазара (публична интервенция и помощ за частно складиране), извънредни мерки, гъвкавост при преките плащания и плащанията за развитие на селските райони или стимулиране. Всички тези мерки бяха въведени с подкрепата и под надзора на Съвета на Европейския съюз и Европейския парламент.

III. Европейската комисия изнесе редица доказателства за всеобхватния анализ на пазара и политиките, извършен с цел определяне на най-ефикасните и ефективни мерки, които да бъдат приложени.

Комисията извърши анализи на основните причини за кризата и на въздействията върху маржовете на печалбата на производителите на мляко и предложи подходящи пазарни мерки, като включи въздействието върху бюджета на всяка една от тях. Предвид наличността на бюджетните средства подборът на мерките беше основан на икономическата им целесъобразност. Когато беше приложимо, разпределението на средствата (пакетите) сред държавите членки беше осъществено при прилагане на комбинация от обективни критерии, като производствен обем, въздействие върху цените или зависимост от руския пазар.

V. Комисията използва доказателствен метод при прилагането на извънредните мерки. Мерките се приемаха само при възможност да се докаже смущение на пазара с надеждни данни. Това е обяснението за постепенното прилагане на мерките в периода 2014—2016 г.

VI. Комисията направи оценка на въздействието на кризата на равнище ЕС и на равнище държава членка. Правилата за извънредните мерки за подпомагане в сектора на млякото предоставиха на държавите членки значителна свобода на действие, за да могат по-ефективно да насочат подпомагането към най-силно засегнатите сектори на територията си.

VII. С Регламента „Омнибус“¹ от 2018 г. са въведени съществени подобрения в правилата за прилагане за инструментите за управление на риска. Те включват възможността за секторни инструменти за стабилизиране на доходите, както и засилване на публичната финансова подкрепа за тези инструменти. Към декември 2020 г. инструменти за стабилизиране на доходите бяха предвидени в две програми за развитие на селските райони. Въпреки че нито един от тях не функционираше, в ход бяха процеси на изменение на програмите с цел възползване от новите възможности за програмиране.

VIII. Комисията събра и консолидира уведомленията, получени от държавите членки във връзка с приложените на техните територии мерки. Съгласно принципа на субсидиарност беше прието, че е по-уместно държавите членки да оценят ефективността на мерките си.

IX.1) Комисията приема препоръка 1 и се съгласява с възможността ефектите от подпомагането от ЕС по отношение на смущенията на пазара да бъдат разглеждани цялостно и да се обмисли въвеждане на предпазни мерки за избягване на икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите.

IX.2) Комисията частично приема препоръка 2 и ще вземе предвид стабилизиращия ефект на директното подпомагане в оценката на смущенията на пазара, и ще наложи по-строги условия/цели при прилагането на допълнителни извънредни мерки за подпомагане, ако има такива.

Не е възможно обаче предварително да се определят прагове за смущения на пазара.

XI.3) Комисията приема препоръка 3 и ще анализира ефектите от различните модели за предоставяне на извънредно подпомагане върху поведението и ликвидността на млекодобивните стопанства и върху стабилизирането на пазара и околната среда заедно с ролята на производителите и мандрите за управлението на риска.

ВЪВЕДЕНИЕ

15. В Общата селскостопанска политика (ОСП) са предвидени няколко инструмента за подпомагане на стопанства, които по естеството си са насочени към стабилизиране на доходите и не са изложени на пазарни рискове. Производителите на мляко и млечни продукти могат да участват в тези схеми за подпомагане по линия на ОСП.

Това са най-вече преки плащания (включително доброволно обвързано с производството подпомагане) и инструменти за подпомагане на развитието на селските райони, с които се обезщетяват земеделските стопани за пропуснати доходи и понесени разходи (подпомагане на земеделски стопани в райони с природни ограничения на производството, ако е налице такова обозначение за райони, подпомагане на земеделски стопани, попадащи в защитени зони по „Натура 2000“,

¹ Регламент (ЕС) 2017/2393 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г. за изменение на Регламенти (ЕС) № 1305/2013, (ОВ L 350, 29.12.2017 г., стр. 15–49).

подпомагане на ангажименти за агроекология и климат, практики за биологично земеделие и практики за хуманно отношение към животните). Повечето от тези видове доход също така не са изложени на производствени рискове.

Инвестиционното подпомагане на развитието на селските райони също може да увеличи входящия паричен поток на селскостопанските предприятия, но то се капитализира в материални активи, които трябва да продължат да изпълняват първоначалното си предназначение за период от най-малко пет години.

22. Общите разходи във връзка с интервенцията и частното складиране в периода 2015—2019 г. възлиза на 176,2 млн. евро, което се равнява на около 0,07 % от оборота на сектора на млякото и млечните продукти през същия период.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

33. Комисията подчертава, че резултатите от работата на Икономическия съвет на Органа за наблюдение на пазара на мляко са насочени най-вече към операторите в сектора на млякото и млечните продукти, които следва да приспособят производството/стопанските си решения към преобладаващите обстоятелства и перспективи на пазара. Неговата роля е да предоставя информация за решенията за изготвяне на политиките, но не и да ги определя.

Свидетелствата за колебания в предлагането, търсенето и цените не са непременно основание за автоматична интервенция чрез защитна мрежа или други мерки. Вместо това участниците на пазара следва да преодоляват тези колебания чрез съответно коригиране на собственото си производство. Въвеждане на официални мерки от типа „защитна мрежа“ се поставят за разглеждане само при задълбочаване на тежестта и въздействието на колебанията, което създава риск от самопораждащи се съществени смущения на пазара.

37. Комисията припомня, че доставките на мляко в ЕС нарастваха с 4,7 % в периода от януари до април 2016 г., което е значително увеличение и не е признак за забавяне.

38. Това равнище на помощта се равнява на около 0,3 % от продукцията на сектора на млякото и млечните продукти в ЕС. Макар и съвсем скромна по мащаб, тя все пак отпрати мощен сигнал за необходимостта от намаляване на продукцията, подкрепен от финансов стимул за задействане на това намаляване.

Комисията смята, че е изключително трудно да се направи точна и надеждна оценка на вероятното повишение на цената на млякото в зависимост от намаляването на производството и че това може да изпрати погрешни сигнали поради множеството външни променливи, от които се влияят цените.

40. Комисията отбелязва, че по време на изготвянето и обявяването на мерките (юли 2016 г.) нямаше знак за подобрене на цените. Цените на млякото в ЕС започнаха да се подобряват през август 2016 г. (данните бяха налични едва в края на септември 2016 г.).

42. Комисията сметна схемата за намаляване на производството на мляко за уместна, тъй като тя: предостави финансово подпомагане на земеделски стопани в затруднение, поощрявайки онези, които са коригирали предлагането спрямо търсенето; допринесе в голяма степен за ефективното балансиране на пазара за мляко и млечни продукти в ЕС; и като пряко следствие от това оказва влияние върху нормализирането на цените на млякото през втората половина на 2016 г.

По-малкият мащаб на мерките по отношение на разходите очевидно ограничаваше способността им да доведат до нормализирането на цените. Несъмнено при много по-високо равнище на разходите въздействието би било по-голямо, но за сметка на висок разход на ресурси. Въпреки това мерките изпратиха важни сигнали на пазара относно посоката на политиката и необходимостта от намаляване на производството по съразмерен, гъвкав и икономичен начин.

43. Освен с намаляване на размера на стадата си земеделските стопани могат допълнително да намалят производството и с други мерки, например по-малко вложени фуражи, отложено умъртвяване на кравите с по-ниска продуктивност, използване на по-малко химически торове при пасищни системи, хранене на телетата с мляко и др.

48. Комисията извърши анализи на основните причини за кризата и на въздействията върху маржовете на печалбата на производителите на мляко и предложи подходящи пазарни мерки, като включи въздействието върху бюджета на всяка една от тях. Предвид наличността на бюджетните средства Комисията избра конкретните мерки въз основа на икономическата им целесъобразност.

49. Комисията взе предвид, че разпределението на наличния бюджет между държавите членки следва да бъде в голяма степен пропорционално на размера на техните сектори на млякото и млечните продукти. Затова общото производство на мляко (изчислено като действително производство на мляко в рамките на квотата) имаше най-голяма тежест.

50. Комисията сметна за достатъчно напътствие да посочи в съображенията на Регламент (ЕС) 2015/1853² „производителите в секторите на животновъдството, които са изправени пред най-голям ценови спад, преките последици от удължаването на руската забрана за внос и въздействието на сушата върху фуражните култури“. В крайна сметка беше оставено на държавите членки да прецизират насочването на помощта към най-силно засегнатите земеделски стопани.

Това отговаря на принципа на субсидиарност и факта, че органите на държавите членки са по-добре запознати с най-силно засегнатите земеделски стопани и съответно са по-гъвкави при въвеждане на необходимите мерки.

52. Комисията взема предвид, че вторичните ефекти на производството на мляко и млечни продукти са многоизмерни, като ползите за околната среда в голяма степен надвишават отрицателните въздействия. Освен това ползите от интензивното производство във връзка с относителните емисии са доказани от няколко изследвания. Действително с по-малко (емисии) може да се добие повече (мляко). Съгласно работния документ на службите на Комисията за оценка на изменението на климата и емисиите на парникови газове:

- през 2018 г. в ЕС-28 44 % от селскостопанските емисии, различни от CO₂, са свързани с ентеричната ферментация при преживните животни (метан – CH₄), но в докладването на интензитета на емисиите пред Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) се посочва, че емисиите на

² Делегиран регламент (ЕС) 2015/1853 на Комисията от 15 октомври 2015 г. за предоставяне на временна извънредна помощ за производителите в секторите на животновъдството (ОВ L 271, 16.10.2015 г., стр. 25—30).

парникови газове на единица продукция са отбелязали лек спад при някои селскостопански системи, включително за производство на мляко и млечни продукти;

- що се отнася до технологичните иновации, употребата на генетично подобрени семена или животни е разпространена на равнище ЕС, както и употребата на сексирана семенна течност и климатизирани оранжерии и сгради за отглеждане на животни. Например в сектора на млякото и млечните продукти средният добив на мляко в ЕС е нараснал с 67 % от 1990 г., което довежда до увеличение на производството с 5 %, докато броят на млечните крави е спаднал с близо 40 %, което има значителен принос за намаляването на емисиите на парникови газове в Европа от 1990 г. насам.

54. Разнообразието от дейности, които държавите членки са избрали, отразява техните специфични обстоятелства, предпочитания и варианти на политиката и съответните ограничения на универсалния подход. Освен това отразява и достойнствата на основания на субсидиарността подход, при който държавите членки приспособяват мерките към собствената си обстановка.

60. Равнищата на производство на отделните производители на мляко и млечни продукти силно варират по много различни причини както при благоприятни, така и при неблагоприятни пазарни обстоятелства. Важното в контекста на рязко влошаващи се пазари е да се изпрати сигнал на производителите, че производството следва да се приспособи, и да се осигурят подходящи мерки за подпомагане, когато това е изпълнимо. Комисията прие, че от практическа гледна точка не е възможно да се установи кои земеделски стопани така или иначе щяха да преустановят производството си, а също и че всяко действително намаляване на производството би допринесло към мерките за стабилизиране на пазара. Затова то следва да има право на помощ от Съюза (в рамките и при условията, определени в Регламент (ЕС) 2016/1612)³.

61. Комисията припомня, че съгласно член 5, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2016/1612 държавите членки трябва да проверят дали „намаляването на доставката на краве мляко, за което се изплаща помощ от Съюза, е осъществено в действителност“. Следователно прехвърлянето на стада между земеделски стопани без действително намаляване на производството на мляко е трябвало да бъде установено от държавите членки и изключено от обсега на подпомагането и ще бъде преследвано в съответствие с обичайното уравниване на сметките.

73. Правилата за инструментите за управление на риска претърпяха значителни изменения в периода 2014—2020 г. с цел подобряване на функционирането и удобството на прилагане на схемите и повишаване на тяхната привлекателност за земеделските стопани.

Регламентът „Омнибус“ от 2018 г.⁴ коренно промени функционирането на подкрепата за инструментите за стабилизиране на доходите, като улесни набирането и поддържането на капитал на взаимоспомагателния фонд (основен елемент за създаване на стабилен фонд), като позволи използване на публично подпомагане за създаване на първоначалния капитал и допълване на годишните плащания във фонда. Това е в

³ Делегиран регламент (ЕС) 2016/1612 на Комисията от 8 септември 2016 г. за предоставяне на помощ за намаляване на производството на мляко C/2016/5681, (ОВ L 242, 9.9.2016 г., стр. 4–9).

⁴ Регламент (ЕС) 2017/2393, член 1, точка 19, с който се включва член 39а в Регламент (ЕС) № 1305/2013.

допълнение към възможността за субсидиране на компенсаторните плащания от взаимоспомагателните фондове за участващите земеделски стопани.

Тази схема също така стана по-евтина за земеделските стопани и осигури по-добро равнище на сигурност на доходите – минималният праг на загубите беше намален от 30 % на 20 %. Ставката на помощта (делът на публичния принос за покриване на разходите на взаимоспомагателните фондове) беше увеличена от 65 % на 70 %. От декември 2020 г. същият минимален праг се прилага за инструменти за стабилизиране на доходите, които не са специфични за сектора⁵.

През 2020 г. в целия ЕС инструменти за стабилизиране на доходите бяха предвидени в две програми за развитие на селските райони, но не функционираха. И в двата случая обаче през 2020 г. течаха процеси на изменение на програмите с цел възползване от новите възможности за програмиране.

77. В допълнение към мерките, споменати в параграфа от доклада на ЕСП, като част от пакета в отговор на избухването на COVID-19 беше изменен Регламентът за ЕЗФРСР⁶, за да се позволи извънредно временно подпомагане (под формата на еднократни суми) на земеделските стопани и МСП, които са особено засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19, и да се осигури непрекъснатост на стопанската им дейност.

78. Комисията припомня, че проучването на Wageningen Economic Research и Ecorys⁷ съдържа анализ на случай от практиката, посветен на кризата в сектора на млякото и млечните продукти, със заключението, че „Европейската комисия е реагирала на кризата в сектора на млякото и млечните продукти в периода 2014—2016 г. по балансиран начин, като се е възползвала от широкия спектър от инструменти, но е взела предвид и техните ограничения“.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

81. Комисията смята, че в периода 2014—2016 г. бяха проведени всеобхватни, продължителни и мултидисциплинарни оценки и анализ и че това допринесе за ефективността на посочените мерки, които осигуриха важна подкрепа за възстановяването на сектора на млякото и млечните продукти на минимална цена по гъвкав и прагматичен начин. Мерките бяха обсъдени подробно с държавите членки и получиха тяхната подкрепа.

82. Комисията припомня, че цените на обезмасленото мляко на прах (ОМП) бяха с 18-месечна низходяща тенденция, преди публичната интервенция да започне да действа. С този инструмент беше избегнато още по-голямо влошаване на цените на ОМП, а оттам и на цените на млякото. Публичните запаси от ОМП бяха запазени до действителното възстановяване на пазара. Преобладаващите ниски цени на обезмасленото мляко на прах оказва влияние на способността на Комисията да продаде

⁵ Вж. член 39 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, променен с член 7, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 2020/2220.

⁶ Регламент (ЕС) 2020/872 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2020 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013, (ОВ L 204, 26.6.2020 г., стр. 1–3).

⁷ Written Wageningen Economic Research and Ecorys – Evaluation for the Commission, „Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector“ (Писмено икономическо изследване на Wageningen Economic Research и Ecorys – Оценка за Комисията „Подобряване на предотвратяването на кризи и на критериите и стратегиите за управление в сектора на селското стопанство“)(05.087713) окончателен доклад, август 2019 г.

интервенционните запаси. Това е нормално пазарно явление, което не повдига съмнения относно ефективността на инструмента.

По същество Комисията успешно се освободи от голям обем запаси в условия на растящи пазарни цени.

83. Комисията припомня, че по времето на изготвяне на мярката нямаше признак за намаляване на производството. Ако производството е започнало да намалява през юни 2016 г., то данните за това са станали известни едва в средата на август 2016 г.

Препоръка 1 — Справяне с бъдещи дисбаланси на пазара

а) Комисията приема препоръката.

Комисията отбелязва, че обвързаното с производството подпомагане е ограничено до сектори, които преминават през структурни затруднения, и целта му е да се предотврати обостряне на тези затруднения, което би могло да причини изоставяне на производството и да засегне други части от веригата на доставките или свързани пазари. То подлежи на строги ограничения и условия, за да се ограничи рискът от изкривяване на пазара. Следователно обвързаното с производството подпомагане не е механизъм за стимулиране на производството.

Освен това предвид разпоредбите на схемата Комисията разполага с много ограничена възможност да повлияе чрез доброволно обвързано с производството подпомагане върху броя на животните, отглеждани от земеделските стопани, в случай на криза.

Комисията разполага с правомощие да предприеме мерки за предпазване на бенефициерите на доброволно обвързано с производството подпомагане от ефектите на структурни дисбаланси на пазара в даден сектор. Тези мерки може да позволят на държавите членки да решат това подпомагане да се изплаща въз основа на производствените единици, за които е било отпуснато в референтен период в миналото.

При потенциално смущение на пазара, причинено от свръхпредлагане, Комисията ще обмисли начини да не позволи наличието на обвързани с производството плащания да попречи на необходимото коригиране на производството. В това отношение Комисията внимателно ще оцени възможността и момента за предприемане на мерките, споменати по-горе.

б) Комисията приема препоръката.

84. Комисията извърши анализи на основните причини за кризата и на въздействията върху маржовете на печалбата на производителите на мляко и предложи подходящи пазарни мерки, като включи въздействието върху бюджета на всяка една от тях. Предвид наличността на бюджетните средства Комисията избра конкретните мерки въз основа на икономическата им целесъобразност.

85. Комисията проведе продължително наблюдение на пазара и всеобхватна и мултидисциплинарна оценка на кризата (в това число обсъждане на подходящите мерки с държавите членки в Съвета). Съгласно принципа на субсидиарност беше прието, че е по-уместно държавите членки да насочат подпомагането при различните извънредни мерки. Комисията прецени като достатъчно напътствие за насочване указанията, включени в съображенията на съответните регламенти за изпълнение на извънредните мерки за подпомагане в сектора на млякото (например „производителите

в секторите на животновъдството, които са изправени пред най-голям ценови спад, преките последици от удължаването на руската забрана за внос и въздействието на сушата върху фуражните култури“ в Делегиран регламент (ЕС) 2015/1853 на Комисията).

86. Комисията припомня, че устойчивостта (по смисъла на стратегията „От фермата до трапезата“⁸, в частност последиците за околната среда и климата) не е сред целите на извънредните мерки, приети в периода 2014—2016 г.

Препоръка 2 — Подобряване на бюджетирането и насочването на подпомагането

а) Комисията не приема препоръката.

По своето естество смущенията на пазара са многоизмерни и непредвидими, поради което е невъзможно и нежелателно да се задават предварително функционални прагове, които биха заключили всеки потенциален план за действие в една предопределена рамка. При смущения на пазара трябва да се действа според конкретния случай и с цялостен подход.

б) Комисията приема препоръката.

Стабилизиращият ефект на директното подпомагане може да се вземе предвид в оценката ѝ на смущенията на пазара на равнище сектор и могат да бъдат наложени по-строги условия/цели при прилагането на допълнителни извънредни мерки за подпомагане, ако има такива.

88. Резервът за кризи в сектора на селското стопанство не изигра роля по време на смущенията на пазара в периода 2014—2016 г. не само поради сложните правила, но и поради достатъчните налични средства в бюджета на ЕС.

С Регламента „Омнибус“ от 2018 г. съществено са подобрени правилата за прилагане за инструментите за управление на риска, включително възможността за секторни инструменти за стабилизиране на доходите и засилване на публичната финансова подкрепа за тези инструменти. Към декември 2020 г. инструменти за стабилизиране на доходите бяха предвидени в две програми за развитие на селските райони. Въпреки че нито един от тях не функционираше, в програмите се въвеждаха изменения с цел възползване от новите възможности за програмиране.

89. Комисията събра и консолидира уведомленията, получени от държавите членки във връзка с приложените на техните територии мерки. Съгласно принципа на субсидиарност беше прието, че е по-уместно държавите членки да оценят ефективността на мерките си. Въпреки това Комисията може да предвиди по-задълбочен анализ на въведените от държавите членки разпоредби.

Препоръка 3 — По-добра подготвеност за бъдещи смущения на пазара

Комисията приема препоръката.

Комисията ще проведе проучване с цел да си извлече поуки от смущението на пазара в периода 2014—2016 г. по отношение на ефектите от различните извънредни мерки върху поведението и ликвидността на млекодобивните стопанства и върху

⁸ Стратегия „От фермата до трапезата“ за справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система, COM/2020/381 final, 20.5.2020.

стабилизирането на пазара и околната среда заедно с ролята на управлението на риска от страна на производителите и мандрите при управлението на кризи.

Предвид нужното време за процедурите за възлагане на обществени поръчки и за провеждане на висококачествено проучване Комисията смята за необходимо целевата дата за изпълнение да бъде 2024 г.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Samo Jereb – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Nikolaos Milionis.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	15.5.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друг одитиран обект)	26.3.2021 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателна процедура	19.5.2021 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията на всички езици	17.6.2021 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© European Union, 2021 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на [лиценза по програма „Creative Commons Attribution 4.0 International“ \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизведете съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигури 6 и 11: Иконите са направени с [Pixel perfect](#) от <https://flaticon.com>.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6127-2	1977-5814	doi:10.2865/110	QJ-AB-21-011-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5991-0	1977-5814	doi:10.2865/73344	QJ-AB-21-011-BG-Q

След връх през 2014 г. средната цена на млякото, получена от производителите на мляко в ЕС, започва да спада. В средата на 2016 г. цените отново започват да нарастват.

ОСП включва редица инструменти за преодоляване на смущенията на пазара. Директните плащания играят стабилизираща роля, тъй като осигуряват постоянен източник на доходи за земеделските стопани. Целта на една „защитна мрежа“ е да подпомага цените, като временно отстранява излишъците от млечни продукти от пазара. Комисията също може да приема извънредни мерки срещу заплахи от смущения на пазара — тя е направила това в периода между 2014 г. и 2016 г.

Европейската сметна палата (ЕСП) провери доколко добре Комисията и съответните органи в държавите членки са успели да реагират на смущенията на пазара на мляко и млечни продукти в периода 2014—2016 г. Като цяло ЕСП установи, че Комисията и държавите членки са приели широкообхватни мерки за подпомагане на земеделските стопани по време на смущенията на пазара, но че направеният от тях анализ е по-скоро недостатъчен, за да се вземе решение относно равнището на необходимата подкрепа и нейното насочване.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Твитър: @EUAuditors