

Specialioji ataskaita

## Komisijos atsakas į sukčiavimą bendros žemės ūkio politikos srityje

Laikas kasti giliau



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

# Turinys

	Dalis
<b>Santrauka</b>	I–XI
<b>Įvadas</b>	01–23
<b>Bendra žemės ūkio politika (BŽŪP)</b>	01–08
<b>BŽŪP biudžeto apsauga nuo sukčiavimo</b>	09–23
BŽŪP finansavimo apsaugą nuo sukčiavimo užtikrina įvairios įstaigos	13–20
Valstybės narės praneša Komisijai apie sukčiavimo atvejus, kuriuos jos aptinka BŽŪP išlaidų srityje	21–23
<b>Audito apimtis ir metodas</b>	24–27
<b>Pastabos</b>	28–105
<b>Sukčiavimo rizika įvairiose BŽŪP išmokų sistemose skiriasi</b>	28–61
Kai kurie paramos gavėjai slepia tinkamumo finansuoti sąlygų pažeidimus	31–38
Sukčiavimo rizika padidėjo dėl projektų sudėtingumo	39–41
Tiesioginės išmokos ir žemės grobimas	42–58
Įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešėme	59–61
<b>Komisija ėmėsi veiksmų sukčiavimo BŽŪP išlaidų srityje problemai spręsti, tačiau nepakankamai aktyviai</b>	62–105
Komisija nustatė pagrindines sukčiavimo rizikas ir neseniai paskelbė keletą gairių, susijusių su žemės grobimu	65–69
Komisija pateikė gaires valstybėms narėms, tačiau kai kurios mokėjimo agentūros nurodė, kad reikia daugiau praktinių patarimų	70–74
Komisija stebi valstybių narių įgyvendinamas kovos su sukčiavimu priemones, tačiau jos apžvalgoje esama trūkumų	75–81
Komisija skatino naudoti naujas technologijas, tačiau jomis naudojamasi nepakankamai	82–105
<b>Išvados ir rekomendacijos</b>	106–112

## **Priedai**

**I priedas. Žemės ūkio paskirties žemės naudojimas (ES 27, 2016 m.)**

## **Santrumpos**

## **Terminų žodynelis**

## **Komisijos atsakymai**

## **Chronologija**

## **Audito grupė**

# Santrauka

**I** ES žemės ūkis ir kaimo plėtra remiami bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) lėšomis, taikant šias priemones:

- o tiesiogines išmokas ūkininkams, paprastai grindžiamas paramos gavėjų disponuojamos žemės ūkio paskirties žemės plotu;
- o žemės ūkio rinkos priemones, kuriomis ES žemės ūkio sektoriui padedama prisitaikyti prie rinkos pokyčių;
- o valstybių narių nacionalines ir regionines kaimo plėtros programas, kuriomis remiama socialinė ir ekonominė kaimo vietovių plėtra ir teikiama pagalba, remiantis su aplinka ir klimatu susijusiais kriterijais.

**II** 2018–2020 m. 27 ES valstybėse narėse tiesioginės išmokos kasmet vidutiniškai sudarė 38,5 milijardo eurų, o rinkos priemonėms ir kaimo plėtros išlaidoms vidutiniškai skirta atitinkamai 2,7 milijardo eurų ir 13,1 milijardo eurų.

**III** Sukčiavimu kenkiama ES finansiniams interesams ir užkertamas kelias pasiekti politikos tikslus panaudojant ES išteklius. Tikimės, kad mūsų ataskaita padės Komisijai ir valstybėms narėms plėtoti savo kovos su sukčiavimu pajėgumus pagal naująją 2023–2027 m. bendrą žemės ūkio politiką.

**IV** BŽŪP finansavimo apsaugą nuo sukčiavimo ES ir nacionaliniu lygmenimis užtikrina įvairios įstaigos. Audito metu tikrinome, ar Komisija, įvertinusi BŽŪP išmokų sistemoms būdingą sukčiavimo riziką, ėmėsi tinkamų veiksmų sukčiavimo BŽŪP išlaidų srityje, nustatė sukčiavimo riziką, darančią poveikį BŽŪP išlaidoms, ir ar tinkamai į ją reagavo.

**V** Nustatėme, kad Komisija į sukčiavimo atvejus BŽŪP išlaidų srityje reagavo, tačiau nepakankamai aktyviai šalino neteisėto žemės grobimo rizikos poveikį BŽŪP išmokoms, stebėjo valstybių narių kovos su sukčiavimu priemones ir išnaudojo naujų technologijų potencialą.

**VI** Sukčiavimo rizika įvairiose BŽŪP išmokų sistemose skiriasi. Šioje ataskaitoje pateikiame sukčiavimo rizikos, darančios poveikį įvairioms BŽŪP išmokų sistemoms, apžvalgą. Nustatėme riziką, susijusią su atvejais, kai paramos gavėjai nuslepia pažeidę tinkamumo finansuoti sąlygas, finansuojamų priemonių sudėtingumu ir neteisėtomis žemės grobimo formomis.

**VII** Komisija įvertino sukčiavimo riziką BŽŪP išlaidų srityje ir pripažino, kad kaimo plėtros investicijų priemonėms ir tam tikroms rinkos priemonėms kyla didesnė sukčiavimo rizika nei kitoms išmokų sistemoms. Neseniai ji paskelbė mokėjimo agentūroms skirtas gaires, susijusias su žemės grobimu ir sąvoka „ūkininko disponuojama žemė“.

**VIII** Komisija pateikė valstybėms narėms gairių dėl klausimų, susijusių su sukčiavimu. Daugumai mokėjimo agentūrų šios gairės pasirodė naudingos, tačiau kai kurios manė, kad būtų naudinga pateikti daugiau praktinių pavyzdžių. Paskutinį kartą sukčiavimo BŽŪP srityje rizikos analizę Komisija atliko 2016 m., o naują analizę ji planuoja atlikti iki 2023 m. sausio mėn., kai įsigalios nauja BŽŪP.

**IX** Komisija atlieka mokėjimo agentūrų akreditavimo ir atitikties patikras, kad įvertintų jų kontrolės sistemas, kurios gali apimti kovos su sukčiavimu priemones. Tam, kad stebėtų, kaip mokėjimo agentūros laikosi akreditavimo kriterijų, įskaitant kovos su sukčiavimu priemones, Komisija remiasi sertifikavimo įstaigų metinėmis peržiūromis. Kai kuriose sertifikavimo įstaigų ataskaitose mažai analizuotos mokėjimo agentūrų kovos su sukčiavimu priemonės, tačiau tokiais atvejais Komisija nepareikalavo, kad sertifikavimo įstaigos pateiktų išsamesnės informacijos.

**X** Siekdama padėti valstybėms narėms užkirsti kelią sukčiavimui, Komisija sukūrė savo rizikos vertinimo priemonę „Arachne“ ir skatino naujų technologijų naudojimą patikroms automatizuoti, kaip yra patikrų vykdant stebėseną atveju, kai stebima visa pagal tam tikrą sistemą teikiamos pagalbos gavėjų populiacija. Naudojimasis šiomis technologijomis nėra privalomas, tačiau valstybės narės į tokį skatinimą reagavo pamažu. Dirbtinis intelektas ir didieji duomenys gali padėti kovoti su sukčiavimu, tačiau valstybėms narėms sunku pasinaudoti šiomis galimybėmis, todėl Komisija pradėjo skatinti naudotis šiomis technologijomis.

**XI** Teikiame rekomendacijas Komisijai, kad ji galėtų įgyti išsamesnių žinių apie sukčiavimo riziką ir priemones, susijusias su BŽŪP išlaidomis, ir jomis dalytis, siekiant apsaugoti ES finansinius interesus, ir skatinti naujų technologijų naudojimą sukčiavimo prevencijai ir nustatymui.

# Ivadas

## Bendra žemės ūkio politika (BŽŪP)

**01** ES žemės ūkis ir kaimo plėtra remiami BŽŪP išlaidomis, taikant šias priemones:

- o **tiesiogines išmokas** ūkininkams, visiškai finansuojamas ES biudžeto lėšomis ir paprastai grindžiamas paramos gavėjų disponuojamos žemės ūkio paskirties žemės plotu;
- o žemės ūkio **rinkos priemonės**, kurios taip pat yra visiškai finansuojamos ES biudžeto lėšomis, išskyrus kai kurias valstybių narių bendrai finansuojamas priemones; rinkos priemonės apima paramą viešajam ir privačiam žemės ūkio produktų sandėliavimui rinkos sutrikimo atveju, konkreitiems sektoriams skirtas pagalbos schemas (pavyzdžiui, vyno arba vaisių ir daržovių sektoriuose) ir ES žemės ūkio produktų pardavimo skatinimo išlaidų kompensavimą;
- o valstybių narių nacionalines ir regionines **kaimo plėtros programas**, bendrai finansuojamas ES biudžeto ir valstybių narių lėšomis; jos apima projektų išlaidų kompensavimą ir išmokas pagal paramos gavėjų žemės ūkio paskirties žemės plotą arba gyvulių skaičių.

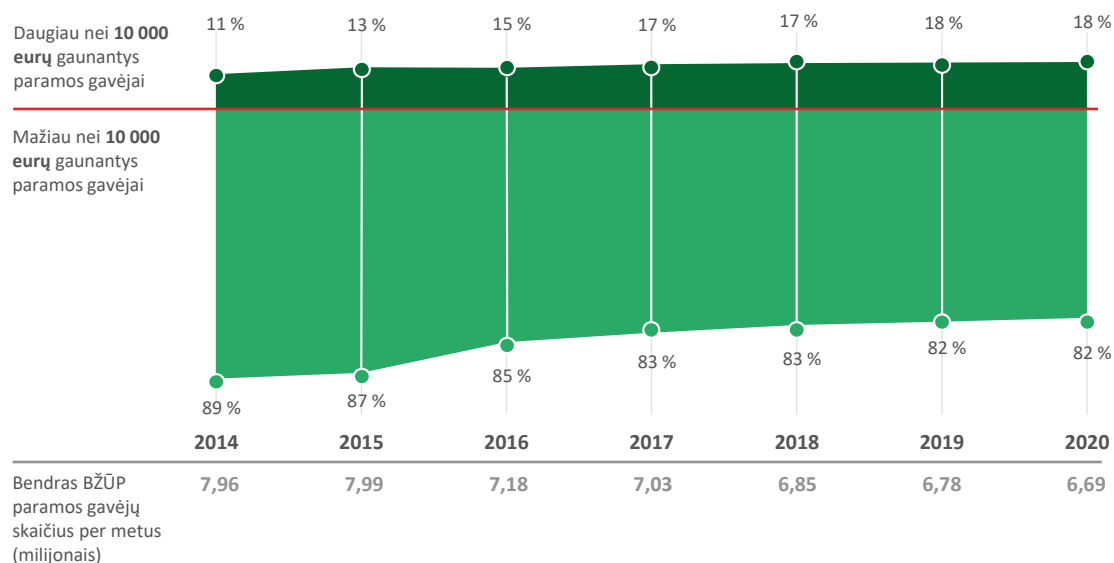
**02** 2018–2020 m. 27 ES valstybėse narėse tiesioginės išmokos kasmet vidutiniškai sudarė 38,5 milijardo eurų, o rinkos priemonėms ir kaimo plėtros išlaidoms vidutiniškai skirta atitinkamai 2,7 milijardo eurų ir 13,1 milijardo eurų.

**03** ES žemės ūkio sektoriuje matyti reikšmingų skirtumų: skiriasi paramos gavėjų tipai, valdų dydis ir žemės ūkio paskirties žemės naudojimo būdai. Todėl sunku parengti taisykles ir kontrolės sistemas, kurios tiktų visiems scenarijams.

**04** BŽŪP paramos gavėjai gali būti privatūs asmenys, kooperatyvai, įmonės ir viešojo sektoriaus institucijos. 2020 finansiniais metais apie 6,2 milijono paramos gavėjų gavo tiesiogines išmokas, 3,5 milijono – išmokas pagal kaimo plėtros priemones (paprastai taip pat ir tiesioginių išmokų gavėjai), o 102 000 – paramą pagal rinkos priemones.

**05** Dauguma BŽŪP paramos gavėjų gauna mažiau nei 10 000 eurų per metus: ši dalis mažėja, bet vis dar sudaro daugiau nei 80 % paramos gavėjų (žr. [1 diagramą](#)).

## 1 diagrama. Išmokų paskirstymas BŽŪP paramos gavėjams 2014–2020 m.



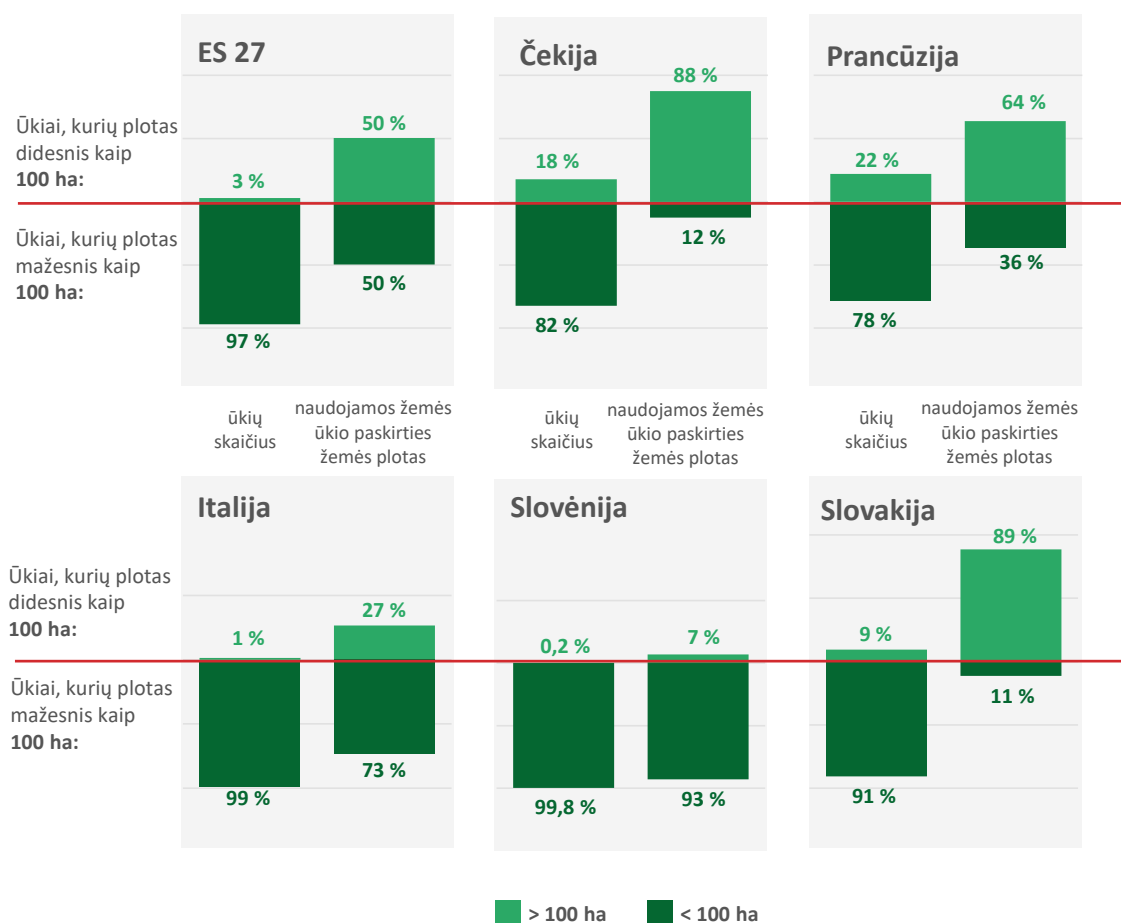
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis AGRI GD duomenimis.

**06** Kalbant apie žemės ūkio valdų struktūrą, 67 % ES ūkių yra mažesni nei 5 hektarai, o 3 % – didesni kaip 100 hektarų. Įvairiose valstybėse narėse padėtis skiriasi.

Pavyzdžiui, Maltoje ir Rumunijoje daugiau kaip 90 % ūkių yra mažesni nei 5 hektarai, o Danijoje ir Suomijoje šiai kategorijai priklauso tik 4 % ūkių.

**07** Taip pat skiriasi žemės ūkio paskirties žemės pasiskirstymas. Slovakijoje 9 % ūkių yra didesni nei 100 hektarų ir užima 89 % nacionalinės žemės ūkio paskirties žemės, o Slovėnijoje tokie ūkiai užima tik 7 % žemės ūkio paskirties žemės. **2 diagramoje** pavaizduota padėtis ES lygmeniu – trijose atrinktose valstybėse narėse (žr. 26 dalį) ir dviuose valstybėse narėse, kuriose skirtumas didžiausias.

2 diagrama. Žemės ūkio paskirties žemės pasiskirstymas (ES 27 ir atrinktose valstybėse narėse, 2016 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Eurostato duomenimis.

**08** Kalbant apie žemės ūkio paskirties žemės naudojimą, 82 % Lenkijos ūkininkų yra žemės savininkai, 78 % Maltos ūkininkų ją nuomojasi, o Graikijoje trečdalis žemės ūkio paskirties žemės yra bendros nuosavybės žemė (žr. *I priedą*).



## BŽŪP biudžeto apsauga nuo sukčiavimo

**09** ES teisės aktuose<sup>1</sup> ES finansiniams interesams kenkiantis sukčiavimas yra apibrėžiamas kaip tyčinis pažeidimas (veiksmai ar neveikimas), kuriuo yra arba galėjo būti padaryta žalos ES biudžetui, kai:

- o naudojamos ar pateikiamos netikros, klaidingos ar neišsamios ataskaitos ar dokumentai,
- o neatskleidžiama informacija pažeidžiant konkrečią pareigą arba
- o lėšos panaudojamos ne tiems tikslams, kuriems jos buvo iš pradžių skirtos.

**10** Pagrindinis sukčiavimą nuo pažeidimo atskiriantis veiksnys yra tyčios sąvoka. Pažeidimas gali būti padarytas dėl neteisingo taisyklės aiškinimo, o sukčiavimas – dėl tyčinio taisyklės pažeidimo.

**11** Sukčiavimas gali būti klasifikuojamas kaip sukčiavimas įstaigoje arba sukčiavimas už įstaigos ribų<sup>2</sup>. Kalbant apie BŽŪP:

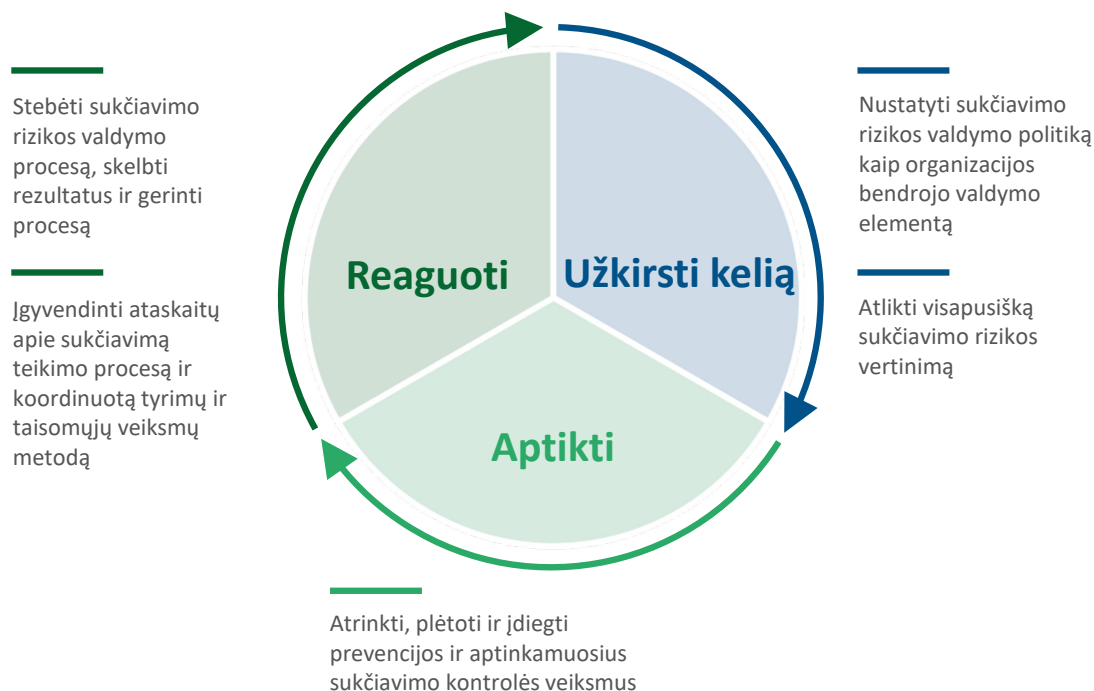
- o sukčiavimą įstaigoje gali padaryti viešųjų institucijų darbuotojai, administruojantys BŽŪP lėšas, arba ES institucijų ar įstaigų darbuotojai. Jis gali būti susijęs su nedeklaruotais interesų konfliktais, profesinio konfidencialumo pažeidimais arba pasyviaja korupcija;
- o sukčiavimas už įstaigos ribų – tai BŽŪP finansavimo gavėjų sukčiavimas. Pavyzdžiai: sukčiavimas viešųjų pirkimų srityje (pavyzdžiui, slaptas dalyvių susitarimas, neteisėta arba fiktyvi subrangos sutartis, aktyvi korupcija), dokumentų klastojimas, išlaidų infliacija arba įmonių tarpusavio ryšių nuslėpimas.

**12** Sukčiavimu kenkiama ES finansiniams interesams ir užkertamas kelias pasiekti politikos tikslus panaudojant ES išteklius. Norint veiksmingai kovoti su sukčiavimu reikia, kad būtų visapusiška rizikos valdymo sistema, apimanti visą sukčiavimo prevencijos, nustatymo ir atsako į jį ciklą (žr. **3 diagramą**).

<sup>1</sup> Direktyvos (ES) 2017/1371 (FIA (PIF) direktyvos) 3 straipsnis. Santrumpa PIF yra kilusi iš prancūzų kalbos termino „protection des intérêts financiers“ ir reiškia ES finansinių interesų apsaugą (FIA).

<sup>2</sup> Žr., pavyzdžiui, *Association of Certified Fraud Examiners*.

### 3 diagrama. Sukčiavimo rizikos valdymo procesas



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Tredvėjaus komisijos rėmimo organizacijų komiteto (COSO) pagrindu.

## BŽŪP finansavimo apsaugą nuo sukčiavimo užtikrina įvairios įstaigos

### 13 Komisijoje:

- Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinis direktoratas (toliau – AGRI GD) BŽŪP valdo kartu su akredituotomis valstybių narių mokėjimo agentūromis, tačiau galutinė atsakomybė už šią politiką tenka jam. AGRI GD gauna patikinimą dėl valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemų veikimo;
- Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) atlieka administracinius neteisėtos veiklos, darančios neigiamą poveikį ES biudžetui, ir sunkių nusižengimų ES institucijose tyrimus. OLAF teikia prieglobą Pažeidimų valdymo sistemai (IMS), kurioje saugomi valstybių narių pateikti duomenys apie pažeidimus ir sukčiavimą naudojant ES lėšas. OLAF nagrinėja valstybių narių pateiktus duomenis ir skelbia Komisijos metinę ataskaitą „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu“ (FIA ataskaita)<sup>3</sup>. Ji atlieka pagrindinį vaidmenį formuojant ES kovos su sukčiavimu politiką.

<sup>3</sup> FIA ataskaitos pateiktos Komisijos svetainėje.

**14** 2021 m. birželio mėn. Europos prokuratūra pradėjo vykdyti nepriklausomo ES prokuroro funkcijas. Europos prokuratūra turi įgaliojimus tirti ES biudžetui padarytus nusikaltimus, pavyzdžiui, sukčiavimą ir korupciją, vykdyti dėl jų baudžiamąjį persekiojimą ir perduoti juos nagrinėti 22 valstybių narių<sup>4</sup>, dalyvaujančių Europos prokuratūros veikloje, kompetentingiems teismams.

**15** Valstybės narės privalo imtis priemonių, kad užkirstų kelią sukčiavimui ir kitiems pažeidimams, juos nustatytų ir ištaisytų, taip pat apsaugotų ES finansinius interesus tokiu pat būdu kaip ir savo finansinius interesus. Jos privalo pranešti Komisijai apie pažeidimų ir sukčiavimo atvejus, viršijančius 10 000 eurų, per IMS.

**16** Remdamosi savo akreditavimo kriterijais mokėjimo agentūros turi nustatyti sukčiavimo prevencijos ir nustatymo vidaus kontrolės veiklą (žr. **1 langelį**). Mokėjimo agentūrų direktoriai pateikia Komisijai metinę valdymo deklaraciją dėl tinkamo vidaus kontrolės sistemų veikimo, kurioje turi patvirtinti, kad taikomos veiksmingos ir proporcingos kovos su sukčiavimu priemonės, kuriomis atsižvelgiama į nustatytą riziką<sup>5</sup>.

**17** Nors mokėjimo agentūros nėra atsakingos už sukčiavimo tyrimą, jos turėtų imtis sukčiavimo prevencijos ir nustatymo priemonių ir bendradarbiauti su tyrimus atliekančiomis teisėsaugos institucijomis.

---

<sup>4</sup> Belgijos, Bulgarijos, Čekijos, Vokietijos, Estijos, Graikijos, Ispanijos, Prancūzijos, Kroatijos, Italijos, Kipro, Latvijos, Lietuvos, Liuksemburgo, Maltos, Nyderlandų, Austrijos, Portugalijos, Rumunijos, Slovėnijos, Slovakijos ir Suomijos.

<sup>5</sup> Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 7 straipsnio 3 dalies b punktas; Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 908/2014 I priedas.

## 1 langelis

### Su sukčiavimu susiję mokėjimo agentūrų akreditavimo kriterijų aspektai

- Mokėjimo agentūros turėtų patvirtinti mokėjimo paraišką tik atlikusios pakankamai patikrų, kad užtikrintų atitiktį ES taisyklėms, įskaitant patikras, kuriomis siekiama užkirsti kelią sukčiavimui ir jį nustatyti.
- Mokėjimo agentūrų vidaus kontrolės veikla turėtų apimti stebėsenos procedūras, kuriomis siekiama užkirsti kelią sukčiavimui ir pažeidimams ir juos nustatyti, ypač tose BŽŪP išlaidų srityse, kuriose kyla didelė sukčiavimo arba kitų sunkių pažeidimų rizika.
- Visų veiklos lygmenų darbuotojai turi būti tinkamai parengti, be kita ko, informuotumo apie sukčiavimą srityje.

**18** Valstybių narių paskirtos sertifikavimo įstaigos kasmet peržiūri mokėjimo agentūrų vidaus kontrolės sistemas ir jų atitiktį akreditavimo kriterijams. Jos kasmet teikia nuomonę dėl išlaidų teisėtumo ir tvarkingumo.

**19** *4 diagramoje* pavaizduotos su sukčiavimu BŽŪP srityje kovojančių įstaigų funkcijos ir atsakomybės sritys.

## 4 diagrama. Pagrindinių įstaigų, kovojančių su sukčiavimu BŽŪP srityje, funkcijos ir atsakomybės sritys

### ES įstaigos



#### AGRI GD

Rengia Komisijos pasiūlymus dėl BŽŪP taisyklių, atsižvelgdamas į sukčiavimo riziką

Rengia BŽŪP kovos su sukčiavimu strategiją

Tikrina nacionalines kontrolės sistemas atlikdamas akreditavimo ir atitikties auditus

#### OLAF

Tiria sukčiavimą, korupciją ir kitą neteisėtą veiklą

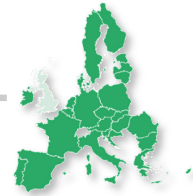
Valdo Pažeidimų valdymo sistemą

Teikia techninę paramą valstybėms narėms ir AGRI GD

#### Europos prokuratūra

Tiria ES biudžetui padarytus nusikaltimus (sukčiavimą ir korupciją, sukčiavimą PVM srityje, kurio žala viršija 10 milijonų eurų, pinigų plovimą ir pan.), vykdo dėl jų baudžiamąjį persekiojimą ir perduoda juos nagrinėti teismui.

### Valstybių narių įstaigos



#### Mokėjimo agentūros

Tikrina paramos gavėjus ir atlieka jiems mokėjimus

Imasi priemonių, kad vykdant veiklą būtų užkirstas kelias sukčiavimui ir jis būtų nustatytas

#### Sertifikavimo įstaigos

Kasmet peržiūri mokėjimo agentūrų kontrolės sistemas ir jų atitiktį akreditavimo kriterijams

#### Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybos

Padedą OLAF ir kitoms AFCOS bendradarbiauti ir keistis informacija

Padedą OLAF atlikti tyrimus

#### Teisėsaugos institucijos

Tiria nacionaliniams ir ES finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą ir vykdo baudžiamąjį persekiojimą

*Šaltinis:* Audito Rūmai.

**20** Laikydami audito standartų, mes taip pat atidžiai stebime sukčiavimo riziką. Visų pirma:

- į sukčiavimo riziką atsižvelgiame planuodami ir atlikdami auditus;
- apie įtariamą sukčiavimą pranešame OLAF ir Europos prokuratūrai;

- o neseniai paskelbėme dvi specialiąsias ataskaitas dėl kovos su sukčiavimu ES išlaidų srityje<sup>6</sup> ir 2019 m. rengdami patikinimo pareiškimą išnagrinėjome Komisijos kovos su sukčiavimu politikos priemones ir procedūras, susijusias su BŽŪP išlaidomis<sup>7</sup>.

## Valstybės narės praneša Komisijai apie sukčiavimo atvejus, kuriuos jos aptinka BŽŪP išlaidų srityje

**21** Komisijos FIA ataskaitoje pateikiama sukčiavimo BŽŪP išlaidų srityje apžvalga, t. y. atvejų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir finansinės sumos, o statistika papildoma tai pagrindžiančiomis analizėmis. 2016–2020 m. BŽŪP nustatyta 11 % sukčiaujant gautų sumų, apie kurias pranešta IMS, o sanglaudos politikoje – 86 % visų tokių sumų (žr. [1 lentelę](#)).

### 1 lentelė. Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius (2016–2020 m.)

POLITIKOS SRITIS	Visas laikotarpis (2016–2020 m.)	
	€	%
<b>Bendra žemės ūkio politika</b>	<b>226 529 858</b>	<b>10,9</b>
Tiesioginės išmokos ir rinkos priemonės	112 857 342	5,4
Kaimo plėtra	107 624 816	5,2
Tiesioginės išmokos / rinkos priemonės / kaimo plėtra	6 035 208	0,3
Neaišku*	12 492	0,0
<b>Sanglauda ir žuvininkystės politika</b>	<b>1 802 679 114</b>	<b>86,4</b>
<b>Pasirengimo narystei politika</b>	<b>12 578 346</b>	<b>0,6</b>
<b>Tiesioginis valdymas</b>	<b>44 940 000</b>	<b>2,2</b>
<b>IŠ VISO</b>	<b>2 086 727 318</b>	<b>100,0</b>

\* Kategorija „neaišku“ naudojama FIA ataskaitoje, kai manoma, kad informacijos nepakanka, kad pažeidimą būtų galima priskirti bet kuriai kitai kategorijai.

Šaltinis: 2020 m. FIA ataskaita. Statistinis vertinimas (1 ir 2 dalys).

**22** Sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, finansinis poveikis BŽŪP paprastai yra nedidelis: 2016–2020 m. jis sudarė 0,09 % visų BŽŪP išmokų.

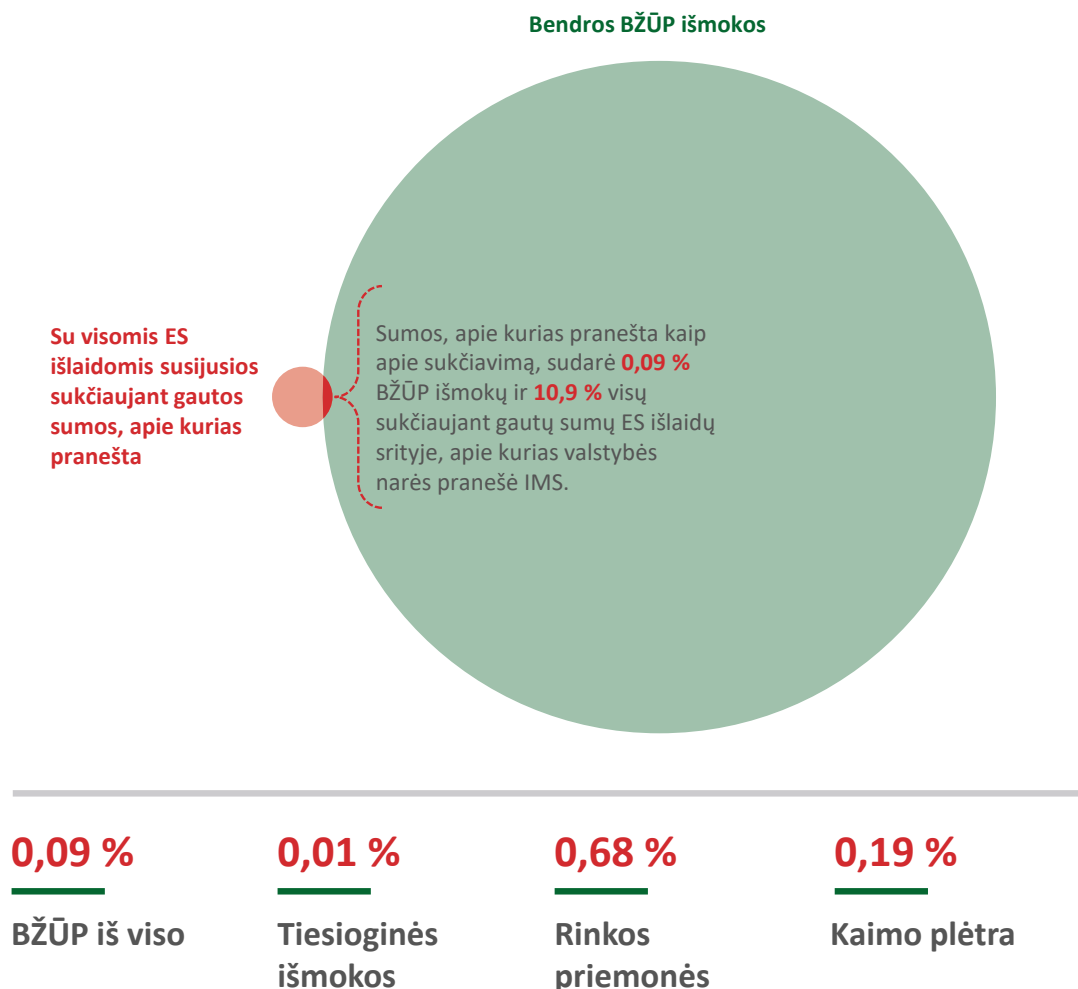
[5 diagramoje](#) pavaizduotas sukčiavimo nustatymo lygis, t. y. sukčiavimo atvejų

<sup>6</sup> Specialiosios ataskaitos [01/2019](#) „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas“ ir [06/2019](#) „Sukčiavimo panaikinimas ES sanglaudos politikos srityje“.

<sup>7</sup> [2019 m. metinės ataskaitos](#) 6.34–6.41 ir 6.44 dalys.

(įtariamų ir nustatytų), apie kuriuos pranešta, skaičiaus ir išmokų pagal BŽŪP komponentus santykis.

### 5 diagrama. Sukčiavimo nustatymo lygis pagal BŽŪP komponentą (2016–2020 m.)



Šaltinis: 2020 m. FIA ataskaita. Statistinis vertinimas (1 dalis).

**23** Tačiau, kaip paaiškinta 2020 m. FIA ataskaitoje<sup>8</sup>, sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičius ir susijusios sumos yra ne tiesioginis sukčiavimo, darančio poveikį ES biudžetui, o valstybių narių darbo kovojant su sukčiavimu ir kita neteisėta veikla, kenkiančia ES finansiniams interesams, lygio rodiklis. Ankstesnių auditų metu nustatėme, kad šie rodikliai atspindi ne visą nustatyto sukčiavimo naudojant ES lėšas vaizdą<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Komisijos 2020 m. FIA ataskaitos [1 priedas](#), COM(2021) 578.

<sup>9</sup> Specialiosios ataskaitos [01/2019](#) „Kova su sukčiavimu naudojant ES lėšas“ 23–28 dalys ir [06/2019](#) „Sukčiavimo panaikinimas ES sanglaudos politikos srityje“ 47–57 dalys.

## Audito apimtis ir metodas

**24** Audito metu tikrinome sukčiavimo BŽŪP išmokų sistemose modelius. Vertinome, ar Komisija tinkamai nustatė sukčiavimo riziką, darančią poveikį BŽŪP išlaidoms, ir ar ėmėsi tinkamų veiksmų šiai rizikai mažinti.

**25** Nagrinėjome pagal pasidalijamojo valdymo principą įgyvendinant BŽŪP finansuojamas priemones (tiesiogines išmokas, rinkos priemones ir kaimo plėtros priemones) ir tikrinome 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpių duomenis. Mes netikrinome BŽŪP išlaidų tiesioginio valdymo srityje (apie 0,8 % BŽŪP išlaidų) ir nenagrinėjome interesų konfliktų klausimo, nes tai yra atskiros Audito Rūmų specialiosios ataskaitos, kuri bus paskelbta 2022 m., tema. 2021 m. birželio mėn. pradėjusi veikti Europos prokuratūra nebuvo įtraukta į mūsų audito apimtį.

**26** Mūsų įrodymų šaltiniai:

- o **dokumentų peržiūra** ir **vaizdo konferencijos** OLAF ir Žemės ūkio ir kaimo plėtros generaliniame direktorate;
- o **dokumentų peržiūra** trijose valstybėse narėse (Italijoje, Prancūzijoje ir Slovakijoje). Šias šalis atrinkome remdamiesi sukčiavimo, žemės koncentracijos ir finansavimo sumų rodikliais;
- o **apklausos**, skirtos trijų atrinktų valstybių narių aukščiausiosioms audito institucijoms ir mokėjimo agentūroms, kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnyboms (AFCOS) ir sertifikavimo įstaigoms visose 27 valstybėse narėse. Apklausa apėmė sukčiavimo riziką, kovos su sukčiavimu priemones ir kontrolės priemones, taikomas valstybėse narėse. Į mūsų apklausą atsakė AFCOS ir mokėjimo agentūros iš 23 valstybių narių ir 13 valstybių narių sertifikavimo įstaigos;
- o **duomenų**, gautų iš IMS ir ES statistikos tarnybos (Eurostato) duomenų rinkinių, **analizė**.

**27** Tikimės, kad mūsų ataskaita padės Komisijai ir valstybėms narėms plėtoti savo kovos su sukčiavimu pajėgumus pagal naująją 2023–2027 m. bendrą žemės ūkio politiką.



## Pastabos

### Sukčiavimo rizika įvairiose BŽŪP išmokų sistemose skiriasi

**28** Teikdama pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, Komisija privalo užtikrinti, kad rengiant įvairias BŽŪP paramos sistemas ir nustatant jų taisykles būtų atsižvelgiama į būdingą sukčiavimo riziką<sup>10</sup>.

**29** Įvertinome sukčiavimo riziką, susijusią su pagrindinėmis BŽŪP išlaidų kategorijomis. Atsižvelgėme į savo ankstesnių auditų rezultatus, taip pat į atvejus, apie kuriuos pranešta IMS, ir OLAF tyrimus.

**30** Mums rengiant patikinimo pareiškimą paaiškėjo, kad taisyklių sudėtingumas ir ES lėšų išmokėjimo būdai turi įtakos klaidų rizikai. Savo 2019 m. metinėje ataskaitoje<sup>11</sup> pastebėjome, kad sukčiavimo rizika taip pat yra didesnė tose srityse, kurioms nustatytos sudėtingesnės tinkamumo finansuoti sąlygos (žr. **6 diagramą**).

#### 6 diagrama. Su pažeidimais ir sukčiavimu susiję veiksniai



Šaltinis: Audito Rūmai.

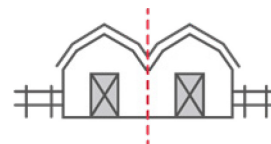
<sup>10</sup> AGRI GD kovos su sukčiavimu strategija (redakcija Nr. 4.0), Ares(2020)5099349, 7.3.1 dalis.

<sup>11</sup> 2019 m. metinės ataskaitos 6.35 ir 6.36 dalys.

## Kai kurie paramos gavėjai slepia tinkamumo finansuoti sąlygų pažeidimus

**31** Paaiškėjo, kad kai kuriose BŽŪP išmokų sistemose, kuriomis siekiama remti konkrečių kategorijų paramos gavėjus, sukčiavimo atvejai gali būti dažnesni, nes kai kurie pareiškėjai neatskleidžia svarbios informacijos arba dirbtinai sukuria sąlygas, kad atitiktų tinkamumo finansuoti kriterijus, ir nepagrįstai naudojami BŽŪP parama.

### Parama MVĮ ir neatskleisti įmonių tarpusavio ryšiai



**32** Vienas iš ES kaimo plėtros prioritetų – sudaryti palankesnes sąlygas mažų ir vidutinių įmonių (MVĮ) įvairinimui, steigimui ir plėtrai. Siekiant nustatyti, ar paramos gavėją galima priskirti prie MVĮ, itin svarbu, kad būtų atskleista patikima informacija apie darbuotojų skaičių, metinę apyvartą ir bendrą metinį balansą, taip pat informacija apie susijusias įmones.

**33** Rengdami savo patikinimo pareiškimą nustatėme atvejų, kai paramos gavėjai neatskleidė savo ryšių su kitomis įmonėmis. OLAF taip pat tyrė tokius atvejus (žr. pavyzdžius [2 langelyje](#)).

## 2 langelis

### Pavyzdžiai, kai įmonės neatskleidė tarpusavio ryšių

**Lietuvoje** kooperatinė bendrovė gavo 200 000 eurų paramos investicijoms į žemės ūkio produktų perdirbimą ir prekybą. Nustatėme, kad kooperatinė bendrovė buvo didelės tarptautinės įmonės patronuojamoji įmonė, todėl neatitiko reikalavimų paramai gauti<sup>12</sup>.

**Lenkijoje** paramos gavėjas kartu su kitais šeimos nariais pateikė bendrą paramos paraišką dėl kiaulidės statybos. Kiekvienas iš pareiškėjų kreipėsi dėl maksimalios paramos dydžio (apie 200 000 eurų). Pagal tinkamumo finansuoti sąlygas buvo reikalaujama, kad pareiškėjų valdų ekonominis dydis negali viršyti 250 000 eurų, o plotas negali būti didesnis kaip 300 hektarų. Paramos gavėjas ir kiti šeimos nariai teigė vykdantys tarpusavyje nesusijusį verslą. Mes nustatėme, kad jiems priklausė toje pačioje vietoje veiklą vykdančios šeimos bendrovės akcijos. Vertinant paramos gavėjui priklausančią šeimos bendrovės dalį, jos valda viršijo ekonominio dydžio viršutinę ribą<sup>13</sup>.

**Bulgarijoje** OLAF atlikus tyrimą nustatyta, kad įsteigtos žemės ūkio įmonės, kurios pasiekė ES finansinės paramos savo valdoms ar valdų grupei viršutinę ribą, kreipėsi dėl ES paramos ir ją gavo per kitus tariamai nepriklausomus subjektus, kuriuos iš tikrųjų tiesiogiai kontroliavo minėtos įsteigtos įmonės. OLAF analizuotų atvejų finansinis poveikis siekė apie 10 milijonų eurų<sup>14</sup>.

### Reikalavimų neatitinkantys paramos gavėjai, prašantys išmokų kaip jaunieji ūkininkai



**34** BŽŪP siekiama skatinti kartų kaitą žemės ūkyje skiriant papildomą finansavimą asmenims, kurie laikomi jaunaisiais ūkininkais. Kad galėtų gauti tokią paramą, ūkininkai, pateikdami paraišką, turi būti ne vyresni kaip 40 metų ir pirmą kartą įsteigti žemės ūkio valdą kaip valdos valdytojai.

**35** Jaunasis ūkininkas gali steigti valdą vienas arba kartu su kitais ūkininkais, nepriklausomai nuo teisinės formos. Tačiau juridinio asmens atveju jaunasis ūkininkas

<sup>12</sup> 2016 m. metinės ataskaitos 7.3 priedas, 1 pavyzdys.

<sup>13</sup> 2018 m. metinės ataskaitos 7.3 langelis.

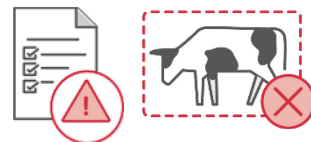
<sup>14</sup> 2018 m. OLAF ataskaita, p. 28.

turi vykdyti veiksmingą ir ilgalaikę ūkio subjekto kontrolę, priimdamas su valdymu, nauda ir finansine rizika susijusius sprendimus.

**36** Valstybės narės gali nustatyti griežtesnes taisykles jauniems ūkininkams, gaunantiems paramą kaimo plėtros veiklai pradėti. Pavyzdžiui, Prancūzijoje pagal nacionalines tinkamumo finansuoti taisykles reikalaujama, kad jaunojo ūkininko pajamos daugiausia būtų gaunamos iš žemės ūkio veiklos. Iš kai kurių IMS užregistruotų atvejų matyti, kad, kai naujasis ūkis nedavė lauktos apyvartos, jaunieji ūkininkai susirado kitų darbo vietų (kartais visą darbo dieną), kad padidintų savo pajamas, todėl nebeatitiko tinkamumo finansuoti taisyklių. Kitais atvejais paramos gavėjai nebuvo nei žemės ūkio valdos valdytojai, nei faktiškai dirbo ūkyje.

**37** Tokie atvejai gali būti laikomi sukčiavimu, kai paramos gavėjai, kurie neatitinka tinkamumo finansuoti sąlygų, pateikia melagingą arba neišsamią informaciją, kuri neteisingai atspindi jų tikrąją padėtį.

#### Dokumentų klastojimas ir veiklos imitavimas



**38** Kai kuriais atvejais paramos gavėjai gali suklastoti dokumentus arba imituoti veiklą, kad atitiktų BŽŪP pagalbos skyrimo reikalavimus (žr. [3 langelį](#)).

### 3 langelis

#### Veiklos imitavimo ir dokumentų klastojimo siekiant gauti ES lėšų pavyzdžiai

**Lenkijoje** pieno sektoriaus ūkininkas gavo 17 000 eurų pagal priemonę, kuria remiami ūkininkai, perkantys telyčias iš kitų bandų, kad padidintų savo ūkio valdos konkurencingumą. Nustatėme, kad ūkininkas gavo paramą po to, kai telyčias įsigijo iš savo tėvo, kuris taip pat buvo pieno sektoriaus ūkininkas ir laikė savo bandą toje pačioje karvidėje kaip ir paramos gavėjas. Prieš dvi dienas paramos gavėjas buvo pardavęs panašų telyčių skaičių savo tėvui, kuris taip pat gavo paramą pagal tą pačią priemonę. Nebuvo jokio fizinio gyvūnų perkėlimo, o bendras paramos gavėjo ir jo tėvo laikomų gyvūnų skaičius liko nepakitęs<sup>15</sup>.

2014 m. **Slovakijos** žemės ūkio įmonė pateikė paraišką dėl daugiamečių žolynų pagal vienkartinės išmokos už plotus sistemą. Ūkininkas teigė pasamdęs subrangovą, kad šis žemės sklypuose atliktų priežiūros darbus (šienavimo, arimo, šieno ryšulių surinkimo). Mokėjimo agentūra, įtarusi, kad susiję sutartiniai dokumentai buvo suklastoti ir kad tokia veikla nebuvo vykdoma, atmetė paraišką ir perdavė bylą teismams. Pareiškėjas pripažintas kaltu ir išvengta 140 000 eurų žalos<sup>16</sup>.

#### Sukčiavimo rizika padidėjo dėl projektų sudėtingumo

**39** Kalbant apie rinkos priemones, pagal vyno sektoriaus paramos programas finansuojama keletas priemonių, kurioms taikomos įvairios tinkamumo finansuoti sąlygos, pavyzdžiui, vynuogynų restruktūrizavimas ir konversija, derliaus draudimas, investicijos į įmones, naujovės kuriant naujus produktus, procesus ir technologijas, taip pat pardavimo ES nepriklausančiose šalyse skatinimas.

**40** Ypač rizikingi yra veiksmai, vykdomi ES nepriklausančiose šalyse. Šią veiklą gali būti sunku patikrinti, nes:

- įvairi skatinimo veikla (pavyzdžiui, viešųjų ryšių) yra trumpalaikė ir ją sunku įvertinti;
- ES nepriklausančiose šalyse retai atliekamos patikros vietoje;

<sup>15</sup> 2017 m. metinės ataskaitos 7.6 langelis.

<sup>16</sup> Šis atvejis užregistruotas duomenų bazėje IMS.

- o dauguma pardavimo skatinimo veiksmy yra atliekami pagal subrangos sutartis, ypac kai jie vykdomi ne paramos gavėjo šalyje.

**41** *4 langelyje* pateiktas mums rengiant patikinimo pareiškima nustatytas pavyzdys.

#### 4 langelis

##### Galimai nesąžininga veikla vynu pardavimo skatinimo srityje

2016 m. **Italijoje** auditavome maždaug 300 000 eurų vertės operaciją, susijusią su vynu pardavimo skatinimu ES nepriklausančiose šalyse<sup>17</sup>.

Paramos gavėjas pateikė ataskaitą apie atliktus veiksmus, įskaitant reklaminės veiklos nuotraukas. Nustatėme, kad keliais atvejais tam tikro renginio nuotraukos iš tiesų buvo padarytos kitoje vietoje ar kitais metais. Kai kurios nuotraukos, pateiktos kaip reklamos įrodymai, jau buvo pateiktos ankstesnėse mokėjimo paraiškose. Daugumos mūsų tikrintų išlaidų atveju negavome įrodymų, kad reklaminiai veiksmai buvo atlikti.

#### Tiesioginės išmokos ir žemės grobimas

**42** Kad gautų tiesiogines su plotu susietas išmokas, paramos gavėjai turi deklaruoti disponuojamų reikalavimus atitinkančių hektarų skaičių<sup>18</sup>. Tai reiškia, kad paramos gavėjai turi turėti tinkamą teisinį pagrindą paraiškai dėl žemės pateikti.

**43** Tiesioginės išmokos siejamos su terminu „žemės grobimas“, nors dėl šio termino yra prieštaringų nuomonių (žr. *5 langelį*).

<sup>17</sup> Rengiant 2016 m. patikinimo pareiškima audituota operacija.

<sup>18</sup> Reglamento (ES) Nr. [1307/2013](#) 33 straipsnio 1 dalis ir 36 straipsnio 5 dalis.

## 5 langelis

### Kas yra žemės grobimas?

Nors nėra tikslios teisinės „žemės grobimo“ apibrėžties ar autoritetingo požiūrio, kaip šį terminą aiškinti, sutariama, kad pats žemės grobimas nebūtinai yra neteisėtas pagal ES ar pagal nacionalinę teisę<sup>19</sup>.

Terminas „žemės grobimas“ iš pradžių buvo vartojamas kalbant apie didelio masto žemės ūkio paskirties žemės įsigijimą, kurį vykdo užsienio privačios arba valstybinės įmonės mažas ir vidutines pajamas gaunančiose Afrikos, Azijos ir Lotynų Amerikos šalyse, ūkininkavimo plantacijose tikslais<sup>20</sup>.

ES kontekste žemės grobimas siejamas su žemės ūkio paskirties žemės ir BŽŪP subsidijų koncentracija didelių įmonių ir investuotojų rankose, visų pirma Rytų Europos valstybėse narėse<sup>21</sup>.

Žemės grobimas gali būti siejamas su nesąžininga veikla, pavyzdžiui, dokumentų klastojimu, prievarta, politinės įtakos ar viešai neatskleistos informacijos naudojimu, manipuliavimu procedūromis arba kyšių mokėjimu. Atlikdami auditą daugiausia dėmesio skyrėme šiai neteisėtai žemės grobimo formai.

**44** Atsakydamos į mūsų apklausą, beveik 60 % mokėjimo agentūrų nurodė nelaikančios žemės grobimo rizikos rodikliu. Penkios mokėjimo agentūros vienoje valstybėje narėje žemės grobimą siejo su situacija, kai paramos gavėjai pateikia reikalavimus atitinkančias paraiškas neturėdami teisinio pagrindo paraiškai dėl žemės pateikti.

### Dabartinės kontrolės priemonės padėjo sumažinti klaidų riziką

**45** Pagrindinė tiesioginių išmokų valdymo priemonė, kuria tikrinamas tinkamumas finansuoti, – tai integruota administravimo ir kontrolės sistema (IAKS), apimanti Žemės sklypų identifikavimo sistemą (ŽSIS).

**46** IAKS susieja valdų, pagalbos paraiškų, žemės ūkio paskirties plotų ir gyvūnų registrų duomenų bazes, kurias mokėjimo agentūros naudoja administracinėms

<sup>19</sup> Europos Parlamentas (EP), „Žemės ūkio paskirties žemės grobimo mastas ES“, p. 15; Tarptautinis institutas (TNI) *European Coordination Via Campesina (ECVC)*, „Žemės koncentracija, žemės grobimas ir žmonių kova Europoje“, p. 16.

<sup>20</sup> EP, „Žemės grobimo poveikis žmogaus teisėms“.

<sup>21</sup> EP, „Žemės ūkio paskirties žemės grobimo mastas ES“.

kryžminėms visų pagalbos paraiškų patikroms atlikti. ŽSIS yra geografinė informacinė sistema, apimanti kelių šaltinių erdviųjų duomenų rinkinius, kurie kartu sudaro valstybių narių žemės ūkio paskirties plotų registrą.

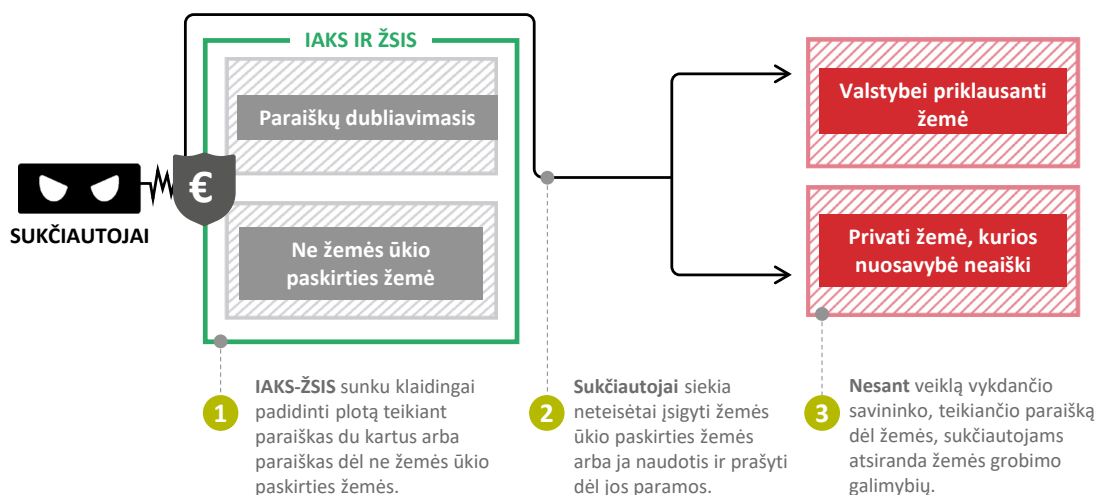
**47** Rengdami savo patikinimo pareiškimą, patvirtiname, kad IAKS, o ypač ŽSIS, yra veiksminga valdymo ir kontrolės sistema, kuria užtikrinama, kad tiesioginės pagalbos išmokose apskritai nebūtų reikšmingų klaidų.

**48** Klaidų lygį taip pat padėjo sumažinti tai, kad IAKS buvo įdiegta geoerdvinė taikomoji programa (GSAA), per kurią ūkininkai gali pateikti mokėjimo prašymus internetu, ir tai, kad mokėjimo agentūros pradėjo vykdyti preliminarines kryžmines pagalbos paraiškų patikras.

### Kai kuriose situacijose žemės grobimo tikimybė yra didesnė

**49** Kadangi IAKS ir ŽSIS sunku klaidingai padidinti reikalavimus atitinkantį plotą (pavyzdžiui, dėl tos pačios žemės pateikti kelis prašymus arba prašymus dėl ne žemės ūkio paskirties žemės), sukčiautojai siekia neteisėtai įsigyti žemės ūkio paskirties žemės, o tada teikti prašymą dėl paramos (žr. **7 diagramą**).

### 7 diagrama. Situacijos, kuriose žemės grobimo tikimybė yra didesnė



APSAUGA NUO SUKČIAVIMO MAŽESNĖ SUKČIAVIMO RIZIKA DIDESNĖ SUKČIAVIMO RIZIKA

Šaltinis: Audito Rūmai.

**50** OLAF ir nacionalinių institucijų atlikti tyrimai parodė, kad žemės ūkio paskirties žemės plotai, dėl kurių sukčiavimo rizika yra didžiausia, yra valstybei priklausanti žemė arba privati žemė, kurios nuosavybė neaiški (žr. **6 langelį** ir **7 langelį**).



**51** Sukčiautojai, neteisėtai teikiantys prašymus dėl žemės tiesioginių išmokų paramai gauti, gali pateikti suklastotus dokumentus ir imtis nusikalstamos veiklos, pavyzdžiui, turto prievartavimo ir slaptų susitarimų su pareigūnais (sukčiavimas įstaigoje).

**6 langelyje** pateiktas pavyzdys.

## 6 langelis

### Italijoje neteisėtai deklaruotos žemės pavyzdys

2017 m. OLAF, bendradarbiaudama su nacionaline finansinių nusikaltimų policija, **Italijoje** atliko tyrimą ir nustatė, kad kai kurie žemės ūkio paramos centrai, kurie padeda ūkininkams teikti pagalbos paraiškas, į nacionalinės mokėjimo agentūros duomenų bazę įrašė keletą netikrų ūkininkų ir taip sudarė sąlygas reikalavimų neatitinkantiems pareiškėjams gauti ES subsidijų<sup>22</sup>. OLAF tyrimas parodė, kad paraiškos buvo:

- grindžiamos valstybės žemės koncesijos reikalavimų neatitinkančiomis deklaracijomis arba
- paremtos suklastotomis išperkamosios nuomos sutartimis, nes nuomininkai arba buvo mirę, arba nežinojo apie nuomą, arba
- pateiktos dėl žemės, kuri dėl organizuotų nusikaltimų buvo konfiskuota, arba pateiktos asmenų, kuriems taikomos prevencinės kovos su mafija priemonės.

OLAF rekomendavo susigrąžinti apie 32 milijonus eurų.

**52** Sukčiautojai taip pat gali pasinaudoti valstybių narių patikrų trūkumais (žr. **7 langelį**).

---

<sup>22</sup> 2017 m. OLAF ataskaita, p. 20–21.

## 7 langelis

### Ūkininko disponuojamos žemės patikrų trūkumai

**Slovakijoje** 2020 m. gruodžio mėn. užbaigus OLAF tyrimą nustatyta, kad tam tikros žemės plotai, dėl kurių kai kurios bendrovės daugelį metų teikė paraiškas, nebuvo įtraukti į galiojančias nuomos sutartis. Nacionalinės patikros, susijusios su pareiškėjų teisiniu pagrindu teikti paraiškas dėl žemės, buvo labai ribotos ir vykdomos tik tuo atveju, kai paraiškos sutapdavo.

OLAF taip pat nustatė, kad Slovakijos institucijos, atsakingos už žemės ūkio paskirties žemės, kuri priklauso valstybei arba kurios privatus savininkas nežinomas, valdymą, taikomos patikrinimo procedūros turėjo su skaidrumu ir teisiniu tikrumu susijusių trūkumų. Be to, kilo klausimų, ar procesas buvo taikomas efektyviai ir nediskriminuojant.

OLAF nuomone, permokos galėtų sudaryti daugiau kaip 1 milijoną eurų<sup>23</sup>.

### Teisingumo Teismas ir Komisija neseniai išaiškino taisykles, taikytinas patikroms dėl žemės naudojimo teisinio pagrindo

**53** BŽŪP teisės aktuose sąvoka „ūkininko disponuojama žemė“ neapibrėžta ir nereikalaujama, kad teikdami pagalbos paraišką ūkininkai įrodytų turintys teisę naudoti žemę<sup>24</sup>. Taikomos nacionalinės taisyklės, susijusios su nuosavybe, nuoma ar kitomis teisinėmis nuosavybės formomis.

**54** Valstybės narės turi patikrinti visas paraiškas, kad užkirstų kelią pažeidimams, juos ištaisyti ir susigrąžinti nepagrįstai išmokėtas sumas<sup>25</sup>. Šiuo tikslu jos gali reikalauti, kad pareiškėjas pateiktų įrodymų, jog jis teisėtai disponuoja žeme<sup>26</sup>, ypač kilus abejonių.

**55** Ūkininkų juridinės teisės naudoti žemę, dėl kurios teikiama paraiška, patikros valstybėse narėse skiriasi. Remiantis mūsų apklausos rezultatais, tokią patikrą atlieka aštuonios mokėjimo agentūros dviejose valstybėse narėse. Devynios iš 47 mokėjimo agentūrų, atsakiusių į mūsų apklausą, teigė patikras atliekančios tik sutampančių

<sup>23</sup> OLAF pranešimas spaudai Nr. 03/2021.

<sup>24</sup> 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Land Berlin* byloje C-216/19, 34 punktas.

<sup>25</sup> Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 58 straipsnio 2 dalis ir 59 straipsnio 1 dalis.

<sup>26</sup> 2010 m. birželio 24 d. Sprendimas *Luigi Pontini ir kt.* byloje C-375/08, 90 punktas.

paraiškų atveju, o likusios mokėjimo agentūros taip pat atlieka tikslines patikras kitais atvejais:

- kai dėl žemės paraiška pateikiama pirmą kartą arba ji priklauso viešajam subjektui,
- kilus abejonų per administracinius patikrinimus arba apsilankymus vietoje.

**56** Kai paraišką dėl žemės teikia daugiau nei vienas asmuo, teigiantis, kad jis turi teisinį pagrindą paraiškai pateikti, taikomas sprendimų priėmimo galios principas, atsižvelgiant į ūkininkui tenkančią naudą ir finansinę riziką<sup>27</sup>. Neseniai priimtame Europos Teisingumo Teismo sprendime pateikti tam tikri paaiškinimai dėl nagrinėjamų klausimų, atkreipiant dėmesį į tai, kad yra svarbu, kad pareiškėjas turėtų teisę disponuoti žeme. Teismas nusprendė, kad kai paraišką dėl žemės pateikia savininkas ir trečiasis asmuo, kuris šią žemę naudoja neturėdamas teisinio pagrindo, laikoma, kad šia žeme disponuoja jos savininkas<sup>28</sup>.

**57** Atsižvelgdama į šį sprendimą, Komisija 2021 m. birželio mėn. paskelbė gaires valstybėms narėms<sup>29</sup>. Gairėse paaiškinta, kad tam, kad paramos gavėjas galėtų teisėtai disponuoti žeme, jis turi būti įgijęs teisę ją teisėtai naudotis. Gairėse taip pat teigiama, kad valstybės narės gali pačios atlikti patikras, tačiau šiomis patikromis turi būti veiksmingai užkardyti ir šalinami pažeidimai, be to, jos neturėtų apsiriboti tais atvejais, kai dėl tos pačios žemės teikiamos kelios paraiškos.

### **Lėšos, kurių prašoma už žemę, kurioje nevykdoma jokia žemės ūkio veikla**

**58** Sukčiautojai taip pat gali siekti įsigyti žemės (teisiškai arba ne) vien tam, kad gautų tiesioginių išmokų, nevykdydami jokios žemės ūkio veiklos. Sukčiavimo tikimybė yra didesnė tam tikrose ganyklose ir kalnų vietovėse, nes mokėjimo agentūroms sunkiau patikrinti, ar ten yra vykdoma reikalavimus atitinkanti žemės ūkio veikla, pavyzdžiui, ganymas (žr. [8 langelį](#)).

<sup>27</sup> Deleguotojo reglamento (ES) Nr. 639/2014 15 straipsnio 2 dalis; [Byla C-216/19](#), 42–43 punktai.

<sup>28</sup> [Byla C-216/19](#), 45 punktas.

<sup>29</sup> AGRI GD pranešimas dėl ūkininko disponuojamų reikalavimus atitinkančių hektarų reikalavimo (DS/CDP/2021/08).

## 8 langelis

### Ganyklų ir kalnų vietovių patrauklumas sukčiautojams

2018 m. OLAF nustatė, kad **Prancūzijoje** keletą metų buvo teikiamos paraiškos dėl sklypų kalnų vietovėse, kuriuose nebuvo tinkamos ūkininkavimo infrastruktūros, pavyzdžiui, vandens tiekimo, aptvarų ar šertuvių, arba kurie buvo ant stačių uolų.

OLAF taip pat nustatė, kad buvo pateikta paraiškų dėl neegzistuojančių bandų.

OLAF rekomendavo susigrąžinti apie 536 000 milijonų eurų<sup>30</sup>.

### Įtariamo sukčiavimo atvejai, apie kuriuos pranešėme

**59** Nors kasmet rengdami patikinimo pareiškimą nustatome pažeidimų, kurie gali būti laikomi sukčiavimu, negalime būti tikri, kad tai iš tiesų sukčiavimo atvejais.

**60** 2018–2020 m. bendras klaidų lygis, kurį nurodėme išlaidų srityje „Gamtos išteklių“, sumažėjo nuo 2,4 % iki 2,0 % visos išmokėtos sumos. BŽŪP sudarė apie 97 % „Gamtos išteklių“ išlaidų. Tuo laikotarpiu mes auditavome 698 BŽŪP mokėjimus ir 101 atveju aptikome kiekybiškai įvertinamų klaidų. 17 iš šių atvejų įtarėme, kad klaida galėjo būti siejama su sukčiavimu.

**61** Kadangi neturime teisės tirti sukčiavimo, OLAF perdavėme tirti 12 iš 17 atvejų. Likę penki atvejai susiję su jau pradėtais tyrimais ar susigrąžinimo procedūromis arba su atitinkama suma, kuri buvo per maža, kad atitiktų OLAF kriterijus pradėti tyrimą, remiantis proporcingumo principu.

### Komisija ėmėsi veiksmų sukčiavimo BŽŪP išlaidų srityje problemai spręsti, tačiau nepakankamai aktyviai

**62** Mūsų manymu, kovodama su sukčiavimu Komisija turėtų imtis tinkamų priemonių, kad išanalizuotų sukčiavimą ir sukčiavimo riziką BŽŪP išlaidų srityje ir tinkamai šią problemą spręstų<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> 2018 m. OLAF ataskaita, p. 27–28.

<sup>31</sup> COSO, Sukčiavimo rizikos valdymo gairės, p. ix.

**63** Remdamasis savo Kovos su sukčiavimu strategija<sup>32</sup>, AGRI GD ėmėsi veiksmų, kad sustiprintų bendradarbiavimą su OLAF (atvejų perdavimas OLAF tirti ir OLAF rekomendacijų įgyvendinimas), savo darbuotojams surengė mokymus ir parengė gaires, taip pat parengė gaires valstybėms narėms ir didino informuotumą apie sukčiavimą įstaigos viduje ir išorėje.

**64** Tikrinome, ar Komisija:

- atliko išsamų sukčiavimo rizikos vertinimą ir stebėjo naujų sukčiavimo tipologijų atsiradimą;
- parengė tinkamas gaires valstybėms narėms ir didino jų informuotumą apie nustatytą sukčiavimo riziką;
- tinkamai stebėjo valstybių narių kovos su sukčiavimu priemones;
- skatino naudoti naujas technologijas kontrolės sistemoms stiprinti.

### **Komisija nustatė pagrindines sukčiavimo rizikas ir neseniai paskelbė keletą gairių, susijusių su žemės grobimu**

**65** Vienas iš AGRI GD kovos su sukčiavimu strategijoje nustatytų strateginių tikslų buvo „sukčiavimo rizikos vertinimo stiprinimas“. AGRI GD savo analizes pateikė vėlesnių redakcijų Kovos su sukčiavimu strategijoje (žr. [2 lentelę](#)). AGRI GD manė, kad:

- kaimo plėtros investicinės priemonės ir tam tikros rinkos priemonės (skatinimo veiksmai ir parama gamintojų organizacijoms) kelia didesnę riziką,
- tiesioginės išmokos, kitos su plotu susijusios išmokos ir su gyvuliais susijusios išmokos yra mažiau rizikingos.

---

<sup>32</sup> AGRI GD kovos su sukčiavimu strategija (redakcija Nr. 4.0), Ares(2020)5099349, p. 22–26.

2 lentelė. AGRI GD sukčiavimo rizikos vertinimų rezultatai

Kovos su sukčiavimu strategija	Mažesnė sukčiavimo rizika	Didesnė sukčiavimo rizika
1 redakcija (2012)	Sukčiavimo rizikų (daugiausia įstaigos viduje – generaliniame direktorate ir valstybių narių institucijose) sąrašas be papildomos analizės	
2 redakcija (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiesioginės išmokos</li> <li>Su plotu susietos kaimo plėtros priemonės</li> <li>Kai kurios rinkos priemonės (eksporto grąžinamosios išmokos, skatinimo veiksmai, pagalba labiausiai nepasiturintiems asmenims)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investicinės kaimo plėtros priemonės</li> </ul>
3 redakcija (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiesioginės išmokos</li> <li>Dauguma rinkos priemonių (pavyzdžiui, eksporto grąžinamosios išmokos, medvilnės sektorius)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specialios rinkos priemonės (reklamos veiksmai, parama gamintojų organizacijoms)</li> <li>Investicinės kaimo plėtros priemonės</li> </ul>
4 redakcija (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiesioginės išmokos</li> <li>Dauguma rinkos priemonių</li> <li>Su plotu ir gyvuliais susietos kaimo plėtros priemonės</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specialios rinkos priemonės (reklamos veiksmai, parama gamintojų organizacijoms)</li> <li>Investicinės kaimo plėtros priemonės</li> </ul>

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis AGRI GD kovos su sukčiavimu strategija.

**66** Nuo 2014 m. AGRI GD įsipareigojo stebėti naujas sukčiavimo tipologijas. 2016 m. jis atliko išsamią sukčiavimo rizikos analizę ir įsipareigojo ją kasmet atnaujinti. Nuo 2017 m. AGRI GD mano, kad rizikos analizės atnaujinti nebereikia, nes rizika nepasikeitė ir neatsirado naujų sukčiavimo modelių. AGRI GD planuoja atlikti naują sukčiavimo rizikos analizę iki 2023 m. sausio mėn., kai įsigalios nauja BŽŪP.

**67** 2017–2019 m. OLAF tyrė sistemingo piktnaudžiavimo tiesioginėmis išmokomis atvejus Italijoje, Prancūzijoje ir Slovakijoje (žr. [6 langelį](#), [7 langelį](#) ir [8 langelį](#)). AGRI GD nepapildė savo sukčiavimo rizikos vertinimo, kad įtrauktų žemės grobimą, nes nemanė, kad tai yra tiesioginis sukčiavimas BŽŪP atžvilgiu.

**68** Savo 2020 m. kovos su sukčiavimu strategijoje AGRI GD apibūdino žemės grobimą kaip neteisėtą žemės ūkio paskirties žemės pasisavinimą, sukčiautojams vėliau dėl jos teisiškai prašant tiesioginių išmokų. AGRI GD nurodė, kad strategija taip pat apėmė riziką reputacijai, neturinčią tiesioginio poveikio ES finansiniams interesams, kuri gali apimti žemės grobimą ir kitus pažeidimus. Šiame kontekste jis įvertino, kad šie

reiškiniai kyla ne dėl BŽŪP teisės aktų trūkumų, bet yra susiję su teisinės valstybės principu atitinkamose valstybėse narėse.

**69** Kaip nurodėme *5 langelyje*, žemės grobimas gali būti siejamas su įvairia nesąžininga veikla, pavyzdžiui, dokumentų klastojimu, prievarta, politinės įtakos ar viešai neatskleistos informacijos naudojimu, manipuliavimu procedūromis arba kyšių mokėjimu. Komisijos gairėse, kurios grindžiamos naujausia teismų praktika (žr. *57* dalį), paaiškinta, kad tam, kad paramos gavėjas galėtų teisėtai disponuoti žeme, jis turi būti įgijęs teisę ja teisėtai naudotis. Todėl, kai pagal nacionalinę teisę nustatoma, kad tokia teisė buvo įgyta vykdant nesąžiningą veiklą, susiję mokėjimai yra laikomi neteisėtais. Tokiais atvejais mokėjimo agentūros gali atlikti tam tikrą vaidmenį naudodamos turimus duomenis, kad nustatytų pavojaus ženklus ir bendradarbiautų su tyrimus atliekančiomis teisėsaugos institucijomis.

## Komisija pateikė gaires valstybėms narėms, tačiau kai kurios mokėjimo agentūros nurodė, kad reikia daugiau praktinių patarimų

**70** AGRI GD ėmėsi veiksmų valstybių narių informuotumui su sukčiavimu susijusiais klausimais didinti ir pateikė joms gaires bei sukčiavimo rodiklius (pavojaus ženklus). Ši veikla apibendrinta *8 diagramoje*.

### 8 diagrama. Valstybėms narėms skirti AGRI GD veiksmai



#### Sukčiavimo rodikliai (pavojaus ženklai)

Du investiciniams projektams pagal kaimo plėtros priemonę skirti gairių dokumentai dėl sukčiavimo rodiklių, susiję su:

- pasiūlymais, kuriuose pateikta klaidinga informacija
- dirbtinų sąlygų paramai gauti sudarymu



#### Gairės

Gairės, skirtos:

- mokėjimo agentūroms dėl kovos su sukčiavimu priemonių
- sertifikavimo įstaigoms dėl BŽŪP ataskaitų sertifikavimo audito
- valstybėms narėms dėl sąvokos „ūkininko disponuojami reikalavimus atitinkantys hektarai“



#### Rizikos vertinimas

Į nacionalines kalbas išverstas AGRI GD 2016 m. rizikos vertinimas



#### Informuotumo didinimas

- Valstybėse narėse surengta daugiau kaip 60 seminarų kovos su sukčiavimu klausimais, apimančiais didelės rizikos sritis.
- Reguliariai rengiami AGRI GD ir valstybių narių Mokymosi tinklo susitikimai kovos su sukčiavimu priemonių klausimais.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis AGRI GD dokumentais.

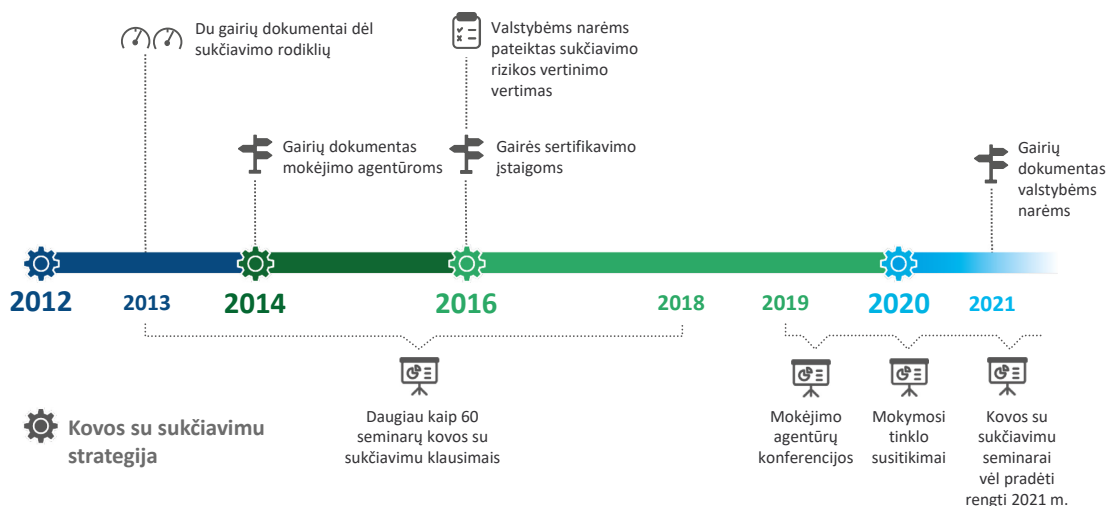
**71** Atsakydamos į mūsų klausimus apie Komisijos gaires, mokėjimo agentūros paminėjo AGRI GD iniciatyvas, tačiau taip pat nurodė kitus informacijos šaltinius:

- o Komisijos kovos su sukčiavimu gaires, skirtas Europos struktūriniais ir investicijų fondams;
- o informaciją, kuria keičiamasi Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamajame komitete (COCOLAF) ir AGRI GD Mokymosi tinkle;
- o FIA ataskaitas ir kitas OLAF pateiktas gaires.

**72** Dauguma apklaustų mokėjimo agentūrų manė, kad Komisijos gairės yra naudingos, nors dvi iš jų pažymėjo, kad kai kurios analizės (pavyzdžiui, pateiktos FIA ataskaitose) yra įdomios, tačiau pernelyg bendro pobūdžio, kad būtų naudingos jų kasdieniam darbui. Septynios mokėjimo agentūros palankiai įvertino sukčiavimo atvejų pavyzdžius, kurie buvo pateikti per kovos su sukčiavimu seminarus. Dvi mokėjimo agentūros laikėsi nuomonės, kad gaires reikėtų papildyti praktiniais pavyzdžiais.

**73** 9 diagramoje pavaizduotos AGRI GD nuo 2012 m. teiktos gairės.

**9 diagrama. AGRI GD valstybėms narėms pateiktų gairių chronologija**



*Šaltinis:* Audito Rūmai, remiantis AGRI GD dokumentais.

**74** Po 2013 m. AGRI GD nepaskelbė jokių gairių dėl sukčiavimo rizikos rodiklių (pavojaus ženklų), nors papildomų sukčiavimo rodiklių nustatymas būtų naudingas mokėjimo agentūroms atliekant savo darbą. Dauguma specialių kovos su sukčiavimu seminarų vyko 2013–2018 m.; juos vėl pradėta rengti 2021 m. Nuo 2020 m. valstybės



narės ir AGRI GD savo Mokymosi tinklo posėdžiuose reguliariai aptardavo kovos su sukčiavimu priemones.

## Komisija stebi valstybių narių įgyvendinamas kovos su sukčiavimu priemones, tačiau jos apžvalgoje esama trūkumų

**75** Tam, kad mokėjimo agentūros atitiktų ES teisės aktuose<sup>33</sup> nustatytus su sukčiavimu susijusius akreditavimo kriterijus (žr. **1 langelį**), 2014 m. Komisija (AGRI GD) joms rekomendavo patvirtinti konkrečias priemones (žr. **9 langelį**).

### 9 langelis

#### AGRI GD mokėjimo agentūroms rekomenduojamos kovos su sukčiavimu priemonės

- 1 žingsnis. Sistemingas sukčiavimo rizikos, susijusios su mokėjimo agentūros valdomomis BŽŪP išlaidomis, nustatymas, reitingavimas ir registravimas (sukčiavimo rizikos vertinimas)
- 2 žingsnis. Esamų administracinių ir kontrolės procedūrų analizė siekiant sustiprinti sukčiavimo prevenciją ir nustatymą
- 3 žingsnis. Sukčiavimo rodiklių (pavojaus ženklų) sąrašo sudarymas
- 4 žingsnis. Aiškių vidaus taisyklių dėl įtariamo sukčiavimo atvejų priėmimas
- 5 žingsnis. Darbuotojų informuotumo apie sukčiavimą didinimas ir jų informavimas apie atitinkamas vidaus taisykles

**76** Valstybių narių sertifikavimo įstaigos kasmet patikrina, ar mokėjimo agentūros atitinka akreditavimo kriterijus ir jų vidaus kontrolės sistemas. Pasak Komisijos, jos taip pat turėtų įvertinti, kaip valstybės narės įgyvendina rekomenduojamas kovos su sukčiavimu priemones (žr. **9 langelį**). Komisija nagrinėja sertifikavimo įstaigų metines ataskaitas ir imasi tolesnių veiksmų dėl nustatytų trūkumų.

**77** 2016 m. Komisija pateikė sertifikavimo įstaigoms gaires dėl akreditavimo kriterijų, įskaitant skirsnį dėl sukčiavimo prevencijos ir nustatymo, tačiau nepateikė jokių gairių dėl patikrų, kurias sertifikavimo įstaigos turėjo atlikti.

<sup>33</sup> Reglamento (ES) Nr. 907/2014 I priedas.

**78** Apžvelgėme 2018–2020 m. sertifikavimo įstaigų ataskaitas dėl penkių mokėjimo agentūrų. Trys sertifikavimo įstaigos pateikė savo patikrų ataskaitas ir, nustačiusios trūkumų, rekomendacijas, o likusios dvi sertifikavimo įstaigos tokios informacijos į savo ataskaitas neįtraukė. Komisija nereikalavo, kad šios dvi sertifikavimo įstaigos pateiktų papildomos informacijos.

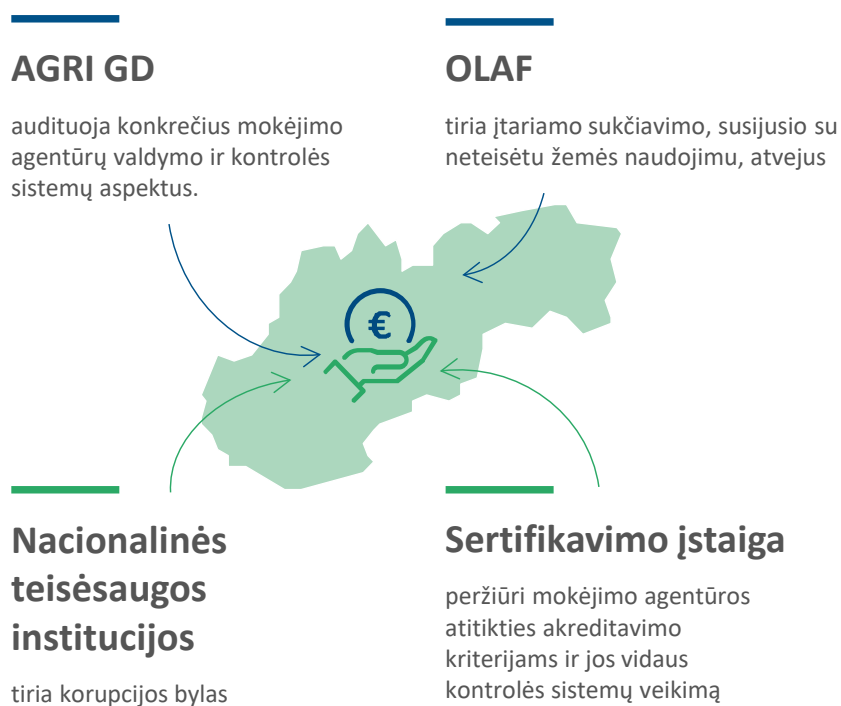
**79** Neišsami sertifikavimo įstaigų atliekama peržiūra ir ataskaitų teikimas gali pakenkti mokėjimo agentūrose taikomų kovos su sukčiavimu priemonių kokybės užtikrinimui. 2021 m. lapkričio mėn. vykusiame susitikime su sertifikavimo įstaigomis Komisija toliau aptarė jų vaidmenį šioje srityje.

**80** AGRI GD atlieka atitikties ir akreditavimo patikras, kad įvertintų mokėjimo agentūrų kontrolės sistemas, kurios gali apimti kovos su sukčiavimu priemones. Kalbant apie akreditavimo patikras, mes peržiūrėjome AGRI GD akreditavimo ataskaitas dėl mūsų atrinktų valstybių narių ir nustatėme, kad:

- Prancūzijoje trijų atrinktų mokėjimo agentūrų akreditavimo patikros pastaruoju metu nebuvo atliktos;
- Italijoje atrinktoje agentūroje tyrimai atlikti 2015 ir 2019 m., tačiau daugiausia dėmesio skirta skolų valdymui, o ne kovos su sukčiavimu priemonėms;
- Slovakijoje AGRI GD daugiausia dėmesio skyrė kovos su sukčiavimu priemonėms (žr. kitą dalį ir **10 langelį**).

**81** Konkrečiais atvejais, kai Komisija sužino apie galbūt netinkamą lėšų panaudojimą, ji gali atlikti išsamią mokėjimo agentūros patikrą (žr. **10 diagramą** ir **10 langelį**).

## 10 diagrama. Įstaigos, tiriančios įtarimus dėl netinkamo lėšų panaudojimo Slovakijoje



Šaltinis: Audito Rūmai.

## 10 langelis

### Komisijos atsakas į įtarimus dėl netinkamo BŽŪP lėšų panaudojimo Slovakijoje

2016 m. Komisija sužinojo apie įtarimus dėl netinkamo lėšų panaudojimo Slovakijoje. Nuo 2016 m. apie įtarimus sužinota iš įvairių šaltinių: žiniasklaidos, Europos Parlamento narių, piliečių skundų ir Slovakijos aukščiausiosios audito institucijos. OLAF ir nacionalinės teisėsaugos institucijos atliko tyrimus<sup>34</sup>.

2018 m. AGRI GD pateikė Slovakijos kompetentingai institucijai (Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministerijai) klausimų dėl tvirtinimų, kad mokėjimo agentūroje esama sisteminių trūkumų. Po kelių apsikeitimų nuomonėmis kompetentinga institucija paprašė sertifikavimo įstaigos sutelkti dėmesį į šiuos tvirtinimus atliekant 2018 finansinių metų sertifikavimo patikras. Sertifikavimo įstaiga pranešė, kad Slovakijos mokėjimo agentūra neatitiko sukčiavimo rizikos stebėsenos akreditavimo kriterijų.

Tuo tarpu AGRI GD atliko tiesioginių išmokų ir kaimo plėtros priemonių atitikties patikras ir paprašė mokėjimo agentūros patvirtinti nustatytų trūkumų šalinimo veiksmų planus.

2020 m., po to, kai keliems mokėjimo agentūros darbuotojams buvo iškeltos baudžiamosios bylos, audito įmonė atliko papildomas ekspertizės procedūras ir nustatė didelių mokėjimo agentūros vidaus kontrolės sistemų trūkumų kaimo plėtros srityje. Sertifikavimo įstaiga taip pat pranešė apie didelius vidaus kontrolės sistemų trūkumus tiesioginių išmokų srityje.

Atsargumo sumetimais AGRI GD sustabdė mokėjimus pagal kai kurias kaimo plėtros investicines priemones ir paprašė Slovakijos kompetentingos institucijos mokėjimo agentūros akreditacijai iki 2021 m. spalio mėn. taikyti bandomąjį laikotarpį. 2021 m. spalio mėn. Slovakijos kompetentinga institucija panaikino mokėjimo agentūrai bandomojo laikotarpio statusą, nors Komisija bandomąjį laikotarpį rekomendavo pratęsti dar keturiems mėnesiams.

<sup>34</sup> 2020 m. rugpjūčio 27 d. Komisijos atsakymas į Parlamento klausimą Nr. P-004224/2020.

## Komisija skatino naudoti naujas technologijas, tačiau jomis naudojamosi nepakankamai

**82** Komisija skatino naudoti naujas technologijas administracinėms patikroms pagal IAKS atlikti. Ji taip pat skatino atlikti patikras vykdant stebėseną ir naudotis priemone „Arachne“.



### Patikra vykdant stebėseną

**83** Nuo 2018 m. mokėjimo agentūros gali atlikti patikras vykdant stebėseną. Pagal šį metodą taikomi automatiniai procesai, skirti patikrinti, kaip laikomasi BŽŪP taisyklių, susijusių su elementais, kurie gali būti stebimi remiantis palydovų duomenimis. Iki šiol mokėjimo agentūros patikras vykdant stebėseną daugiausia taikė tam, kad įvertintų plotu grindžiamas paramos paraiškas pagal tiesioginių išmokų sistemas.

**84** Mokėjimo agentūros gali palyginti pasėlių rūšių ir žemės ūkio veiklos palydovų duomenis su pagalbos paraiškose ūkininkų pateikta informacija. Kadangi visus konkrečios išmokų sistemos tinkamumo kriterijus galima vertinti iš kosmoso, mokėjimo agentūros gali stebėti visą deklaruotų sklypų populiaciją nuotoliniu būdu.

**85** Pagal naująjį metodą mokėjimo agentūros gali įspėti ūkininkus apie galimą reikalavimų nesilaikymą auginimo sezono metu (pavyzdžiui, iki tam tikros datos nušienauti lauką). Taigi, ūkininkai turi daugiau galimybių pataisyti savo paraiškas prieš jas teikdami ir tai skatina laikytis išmokų sistemos taisyklių<sup>35</sup>.

**86** Patikromis vykdant stebėseną galima sumažinti administracinę naštą ir pagerinti išlaidų veiksmingumą<sup>36</sup>. Reguliarus visos paramos gavėjų populiacijos žemės ūkio veiklos stebėjimas gali turėti atgrasomąjį poveikį ir padėti nustatyti galimo sukčiavimo grėsmę.

<sup>35</sup> Specialiosios ataskaitos 04/2020 11, 12 ir 16–18 dalys.

<sup>36</sup> Specialiosios ataskaitos 04/2020 17 ir 18 dalys.



## „Arachne“

**87** Nuo 2013 m. Komisija sukūrė savo rizikos vertinimo IT priemonę „Arachne“, kuria valstybės narės gali naudotis nemokamai ir savanoriškai. „Arachne“ apdoroja ir analizuoja valstybių narių pateiktus duomenis apie paramos gavėjus, rangovus ir kitus su projektu susijusius suinteresuotuosius subjektus ir sutikrina duomenis su išorės duomenų bazių informacija apie bendroves ir su tomis bendrovėmis susijusius asmenis. Taip galima nustatyti projektus, paramos gavėjus ir rangovus, kuriems kyla sukčiavimo rizika.

**88** „Arachne“ iš pradžių buvo sukurta sanglaudos išlaidų sričiai, o vėliau pagal 2019 m. vasario mėn. pradėtą bandomąjį projektą, apimantį kaimo plėtros projektus, buvo išplėsta, kad apimtų BŽŪP.

**89** Nuo 2023 m. BŽŪP reglamentuojančiuose teisės aktuose<sup>37</sup> reikalaujama, kad Komisija sudarytų sąlygas valstybėms narėms savanoriškai naudoti šią priemonę. 2025 m. Komisija turi paskelbti vertinimo ataskaitą. Taryba ir Europos Parlamentas, atsižvelgdami į Komisijos vertinimo ataskaitą<sup>38</sup>, bendru pareiškimu įsipareigojo išnagrinėti pasiūlymą dėl privalomo priemonės naudojimo.

### Valstybėms narėms reikia laiko šioms technologijoms įgyvendinti

**90** Savo specialiojoje ataskaitoje dėl naujų vaizdo technologijų naudojimo BŽŪP stebėti rekomendavome Komisijai skatinti patikras vykdant stebėseną kaip pagrindinę BŽŪP po 2020 m. kontrolės sistemą<sup>39</sup>. Komisija įsipareigojo padėti valstybėms narėms plėtoti šį naują metodą.

<sup>37</sup> Reglamento (ES) 2021/2116 59 straipsnio 2 dalis.

<sup>38</sup> Pareiškimai dėl Reglamento (ES) 2021/2116 (2021/C 488/02).

<sup>39</sup> Specialiosios ataskaitos 04/2020 82 dalis.

**91** 2020 m. pabaigoje, praėjus dvejiems metams nuo priemonės įdiegimo, patikros vykdant stebėseną apėmė 5,7 % viso ploto, už kurį skiriamos tiesioginės išmokos<sup>40</sup>. Remiantis Komisijos vertinimu, iki 2021 m. pabaigos ši aprėptis pasiekė 13,1 %.

**92** Pagal naująją BŽŪP, visose valstybėse narėse bus privaloma atlikti automatinę plotų grindžiamų priemonių analizę naudojant palydovinius duomenis per žemės ūkio plotų stebėjimo sistemą (AMS). Komisija tikisi, kad dėl šio reikalavimo bus padidintas palydovinės stebėsenos plotas.

**93** Praėjus dvejiems metams nuo BŽŪP skirto bandomojo projekto „Arachne“ pradžios, septynios<sup>41</sup> iš 76 mokėjimo agentūrų yra įkėlusius duomenis ir tam tikru mastu priemonę naudoja, keturios<sup>42</sup> ją bando, o dešimt<sup>43</sup> pradėjo preliminaras diskusijas dėl jos naudojimo. Kadangi „Arachne“ yra rizikos vertinimo priemonė, grindžiama duomenų gavyba, jos naudingumas priklauso nuo to, kiek duomenų valstybių narių institucijos įkelia ir ar jie naudojami.

### **Reikia išnaudoti tolesnės technologinės plėtros galimybes**

**94** Yra daug galimybių naudojant dirbtinį intelektą tobulinti darbo priemones, kad būtų galima nustatyti modelius milijarduose duomenų vienetų. Duomenų gavybos priemonės gali padidinti stebėsenos sistemų efektyvumą ir padėti nustatyti sukčiavimą ir netinkamą viešųjų lėšų valdymą.

### Didžiųjų duomenų naudojimas nustatant tikruosius savininkus

**95** Kad būtų galima užtikrinti atskaitomybę ir tikrinimą korupcijos ir sukčiavimo prevencijos tikslais, itin svarbu nustatyti viešo informacijos atskleidimo ir ataskaitų teikimo reikalavimus.

**96** 2021 m. gegužės mėn. Europos Parlamentas paskelbė tyrimą<sup>44</sup>, kuriame išanalizuoti paramos gavėjai, 2018 ir 2019 m. gavę lėšų pagal BŽŪP ir 2014–2020 m. sanglaudos fondų lėšų. Buvo siekiama nustatyti didžiausius paramos gavėjus. Tyrime

<sup>40</sup> AGRI GD metinė veiklos ataskaita, 2 priedas, p. 25 (rezultatų rodiklis 3,5).

<sup>41</sup> Estijos, Kroatijos, Italijos, Lietuvos, Rumunijos, Slovėnijos ir Slovakijos mokėjimo agentūros.

<sup>42</sup> Graikijos ir Ispanijos mokėjimo agentūros (3).

<sup>43</sup> Belgijos, Bulgarijos, Ispanijos (2), Prancūzijos, Italijos, Liuksemburgo, Lenkijos, Portugalijos ir Švedijos mokėjimo agentūros.

<sup>44</sup> *The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds.*

buvo atskirti tiesioginiai paramos gavėjai – tiesioginiai ES lėšų gavėjai – ir galutiniai paramos gavėjai (tikrieji savininkai), t. y. juridiniai arba fiziniai asmenys, tiesiogiai arba netiesiogiai valdantys didžiausią tiesioginio paramos gavėjo dalį. Tyrime atkreiptas dėmesys į techninius ir teisinius sunkumus, susijusius su išsamia galutinių paramos gavėjų ir gautų ES lėšų sumų apžvalga.

**97** Iš ataskaitos matyti, kad viešosios įstaigos, ribotos atsakomybės bendrovės ir kiti juridiniai asmenys sudarė maždaug dešimtadalį tiesioginių paramos gavėjų, tačiau 2018–2019 m. gavo daugiau nei trečdalį BŽŪP lėšų. Siekiant įveikti susiskaidymą ir iššūkius nustatant galutinius ES lėšų gavėjus, ataskaitoje siūloma sukurti bendrą ES duomenų bazę, apimančią visus BŽŪP ir Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšomis finansuojamus projektus. 2021 m. rugsėjo mėn. Europos Parlamentas paskelbė tyrimą dėl reikalavimų, skirtų vienai bendrai paramos gavėjų duomenų basei<sup>45</sup>.

**98** Bendroje ES paramos gavėjų duomenų bazėje būtų kaupiami duomenys apie milijonus veiklos vykdytojų. Šie didieji duomenys leistų nustatyti lėšų paskirstymo modelius ir padėtų įspėti apie galimus sukčiavimo atvejus.

**99** Komisija savo 2020 m. FIA ataskaitoje<sup>46</sup> pabrėžė, kad didesnis viešojo (ES ir nacionalinio) finansavimo gavėjų (įskaitant rangovus, subrangovus ir tikruosius savininkus) skaidrumas ir efektyvesnis duomenų rinkimas ir naudojimas, visapusiškai išnaudojant IT tinklų sujungimo, duomenų gavybos ir rizikos vertinimo priemonių teikiamas galimybes, yra itin svarbūs kovojant su sukčiavimu.

**100** 2021–2027 m. Bendrųjų nuostatų reglamente sanglaudos srityje<sup>47</sup> reikalaujama, kad valstybės narės rinktų informaciją apie ES finansavimo gavėjų tikruosius savininkus. Naujuose BŽŪP teisės aktuose reikalaujama, kad valstybės narės rinktų informaciją, būtiną paramos gavėjams identifikuoti, įskaitant informaciją apie grupę, kuriai jie priklauso, tačiau juose neminima informacija apie tikruosius savininkus<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> *Requirements for a single database of beneficiaries.*

<sup>46</sup> Komisijos 2020 m. FIA ataskaita, p. 44.

<sup>47</sup> Reglamento (ES) 2021/1060 69 straipsnio 2 dalis.

<sup>48</sup> Reglamento (ES) 2021/2116 59 straipsnio 4 dalis.



## Dirbtinio intelekto naudojimas sukčiavimo rizikai nustatyti

**101** Komisija rekomenduoja mokėjimo agentūroms sudaryti sukčiavimo rizikos rodiklių (pavojaus ženklų) sąrašą. Savo atsakymuose į mūsų apklausos klausimus mokėjimo agentūros pateikė keletą pavyzdžių (**11 diagrama**).

### **11 diagrama. Mokėjimo agentūrų nustatytų pavojaus ženklų pavyzdžiai**



Šaltinis: Audito Rūmų analizė, remiantis mokėjimo agentūrų apklausa.

**102** Kai kurie pavojaus ženklai, ypač susiję su tiesioginėmis išmokomis, galėtų būti tiesiogiai įtraukti į IAKS duomenų bazę. Pavyzdžiui, Italijos institucijos planuoja į savo sistemą įkelti duomenis apie konfiskuotus sklypus arba sklypus, dėl kurių vyksta teismo procesas, kad sistemoje būtų galima pateikti įspėjimą.

**103** Siekiant toliau automatizuoti patikras ir įspėti apie pavojų būtų galima pasinaudoti mašinų mokymosi metodais. Estijos mokėjimo agentūra, siekdama užkirsti kelią šienavimo reikalavimų nesilaikymo atvejams ir juos nustatyti, pradėjo taikyti mašinų mokymosi metodus palydovinėms nuotraukoms. Mokėjimo agentūra mano, kad ši sistema padidino paramos gavėjų informuotumą apie tai, kad jos vykdoma stebėseną apima 100 % sklypų, o tai turi atgrasomąjį poveikį ir padeda užkirsti kelią pažeidimams ir sukčiavimui. Kita mokėjimo agentūra įdiegė algoritmu pagrįstą sistemą, pagal kurią ieškoma sklypų, dėl kurių gali būti neteisėtų paraiškų rizika, rodiklių. Tada mokėjimo agentūra identifikuoja daug tokių sklypų turinčias įmones, kuriose gali būti didesnė pažeidimų ir sukčiavimo rizika.

**104** Italijoje bendra nacionalinės mokėjimo agentūros ir Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva siekiama sukurti profiliavimo modelį, pagal kurį, naudojant duomenų gavybą

ir fotoanalizę, būtų galima nustatyti savivaldybes, kuriose yra didelė kriminalinio pobūdžio vietovių tikimybė. Nagrinėjant ŽSIS turimas palydovines nuotraukas, projekto metu analizuojami kokybiniai ir kiekybiniai teritorinių elementų, kurie gali būti priskirti nusikalstamai veiklai, pavyzdžiui, neteisėtų sąvartynų, išsiliejimų, lūšnynų, neteisėtų artefaktų ir apleistų pastatų, svyravimai. Palyginus šią informaciją su savivaldybių duomenimis, projektais siekiama nustatyti situacijas, kuriose buvo arba gali būti vykdoma nusikalstama veikla.

**105** Dirbtinis intelektas turi daug galimybių, tačiau jomis pasinaudoti reikia didelio duomenų kiekio prieinamu formatu ir duomenų bazių sujungimo. Atsakydamos į mūsų apklausą, kai kurios mokėjimo agentūros nurodė, kad joms sunku gauti prieigą prie duomenų, pavyzdžiui:

- įvairių subjektų ir duomenų bazių keitimuisi informacija gali trukdyti teisiniai reikalavimai dėl banko paslapties arba duomenų apsaugos;
- tam, kad duomenų bazės būtų sujungtos ir procesai bei kontrolė automatizuoti, reikia specialių IT pajėgumų ir ekspertinių žinių;
- būtiniems IT pajėgumams plėtoti reikia didelių finansinių investicijų, kurios gali būti neproporcingos, palyginti su kai kurioms priemonėms ir mažoms valstybėms narėms skiriamomis lėšomis arba su galimo sukčiavimo lygiu.

## Išvados ir rekomendacijos

**106** Audito metu tikrinome, ar Komisija ėmėsi tinkamų veiksmų dėl sukčiavimo bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) išlaidų srityje. Įvertinome sukčiavimo BŽŪP išmokų sistemose modelius. Tikrinome, ar Komisija nustatė sukčiavimo riziką, darančią poveikį BŽŪP išlaidoms, ir ar į ją tinkamai reagavo.

**107** Darome bendrą išvadą, kad Komisija į sukčiavimo atvejus BŽŪP išlaidų srityje reagavo, tačiau nepakankamai aktyviai šalino neteisėto žemės grobimo rizikos poveikį BŽŪP išmokoms, stebėjo valstybių narių kovos su sukčiavimu priemones ir išnaudojo naujų technologijų potencialą.

**108** Šioje ataskaitoje apžvelgėme sukčiavimo riziką, darančią poveikį BŽŪP. Mes nustatėme riziką, susijusią su atvejais, kai paramos gavėjai nuslepia tinkamumo finansuoti sąlygų pažeidimus (**31–38** dalys), finansuojamų priemonių sudėtingumu (**39–41** dalys) ir neteisėtomis žemės grobimo formomis (**42–58** dalys).

**109** Komisija įvertino sukčiavimo riziką BŽŪP išlaidų srityje ir pripažino, kad didžiausia rizika kyla kaimo plėtros investicijų priemonėms ir tam tikroms rinkos priemonėms (**65** dalis). Paskutinį kartą sukčiavimo BŽŪP srityje rizikos analizę Komisija atliko 2016 m., o naują analizę planuoja atlikti iki 2023 m. sausio mėn., kai įsigalios nauja BŽŪP (**66** dalis).

**110** Komisija pateikė valstybėms narėms gaires su sukčiavimu susijusiais klausimais (**70** dalis) ir dauguma mokėjimo agentūrų šias gaires įvertino palankiai (**72** dalis). Nuo 2020 m. Komisija reguliariai rengiamuose susitikimuose su valstybėmis narėmis aptardavo kovos su sukčiavimu priemones (**74** dalis), o 2021 m. ji paskelbė konkrečias gaires dėl patikrų, kurias mokėjimo agentūros turi atlikti, kad nustatytų, koku teisiniu pagrindu teikiama su žemės ūkio paskirties žeme susijusi paraiška (**57** dalis).

**111** Komisijos atliekamos mokėjimo agentūrų akreditavimo ir atitikties patikros gali apimti kovos su sukčiavimu priemones (**80** dalis). Tam, kad stebėtų, kaip mokėjimo agentūros laikosi akreditavimo kriterijų, įskaitant kovos su sukčiavimu priemones, Komisija remiasi sertifikavimo įstaigų metinėmis peržiūromis (**76** dalis). 2016 m. Komisija pateikė sertifikavimo įstaigoms gaires dėl akreditavimo kriterijų, tačiau nepateikė jokių gairių dėl patikrų, kurias sertifikavimo įstaigos turėjo atlikti dėl sukčiavimo (**77** dalis). Kai kuriose sertifikavimo įstaigų ataskaitose mažai analizuotos mokėjimo agentūrų kovos su sukčiavimu priemonės, tačiau tokiais atvejais Komisija nepareikalavo, kad sertifikavimo įstaigos pateiktų išsamesnės informacijos (**78** dalis).

**112** Siekdama padėti valstybėms narėms užkirsti kelią sukčiavimui, Komisija skatino naudoti naujas technologijas patikroms automatizuoti, kaip yra patikrų vykdant stebėseną atveju, kai remiamasi palydovinėmis nuotraukomis (83–86 dalys), ir sukūrė savo rizikos vertinimo priemonę „Arachne“ (87–89 dalys). Valstybės narės šias technologijas ėmė taikyti pamažu (91–93 dalys). Dirbtinis intelektas ir didieji duomenys gali padėti kovoti su sukčiavimu (94–104 dalys), tačiau valstybėms narėms sunku pasinaudoti šiomis galimybėmis (105 dalis), todėl Komisija pradėjo skatinti naudotis šiomis technologijomis.

## **1 rekomendacija. Įgyti išsamesnių žinių apie sukčiavimo riziką ir priemones, susijusias su BŽŪP išlaidomis, ir jomis dalytis**

---

Komisija turėtų:

- a) atnaujinti sertifikavimo įstaigoms skirtas gaires, kad paaiškintų jų vaidmenį vertinant mokėjimo agentūrų kovos su sukčiavimu priemones, ir tikrinti, kaip sertifikavimo įstaigos tokių gairių laikosi;
- b) peržiūrėti, kaip mokėjimo agentūros įgyvendina gaires dėl tikrinimo, ar pareiškėjai gali teisėtai disponuoti žeme, ir dalytis geriausios praktikos pavyzdžiais, susijusiais su neteisėto žemės grobimo rizikos mažinimu;
- c) remdamasi a ir b punktais, atnaujinti savo vertinimą dėl to, kokia sukčiavimo rizika kyla įvairiose išlaidų sistemose ir kaip valstybių narių lygmeniu įgyvendinamomis kovos su sukčiavimu priemonėmis būtų galima nustatyti sukčiavimą, užkirsti jam kelią ir imtis taisomųjų veiksmų bei būtinų priemonių pagrindinei sukčiavimo rizikai sumažinti.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2023 m.**

## 2 rekomendacija. Skatinti naudoti naujas technologijas sukčiavimo BŽŪP išlaidų srityje prevencijai ir nustatymui

---

Komisija turėtų:

- a) remti mokėjimo agentūras, kad jos vykdytų patikras atliekant stebėseną ir naudotų būsimą žemės ūkio plotų stebėjimo sistemą, visų pirma nustatant naujų technologijų diegimo kliūtis ir dalijantis geriausia patirtimi bei techniniais sprendimais, kaip šias kliūtis pašalinti;
- b) skatinti mokėjimo agentūras naudoti sukčiavimo nustatymo priemones, pavyzdžiui, „Arachne“, siekiant padidinti jas naudojančių valstybių narių skaičių;
- c) dalytis su valstybėmis narėmis geriausios patirties pavyzdžiais, susijusiais su dirbtinio intelekto naudojimu ir mašinų mokymusi, siekiant nustatyti sukčiavimo modelius.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.**

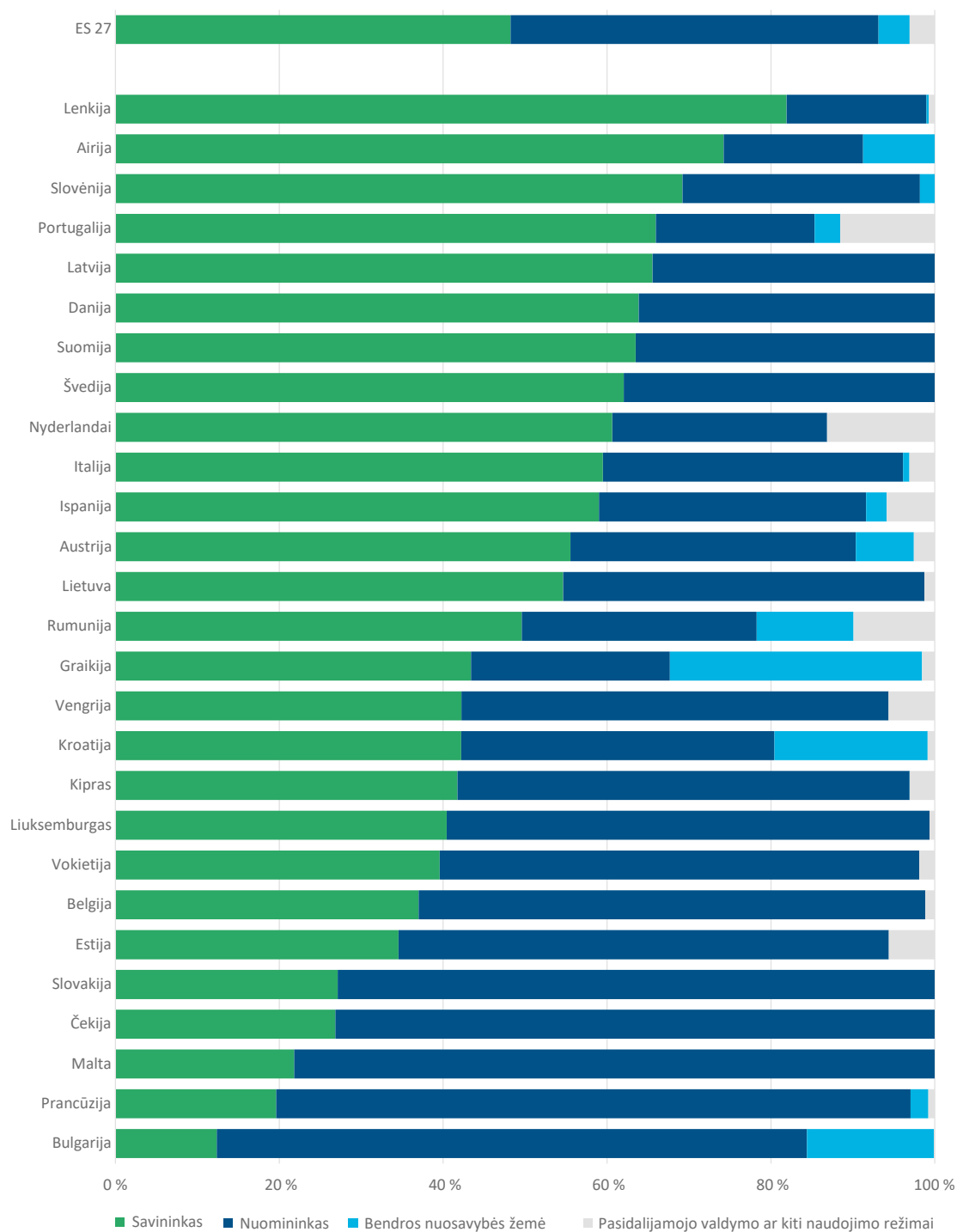
Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Joëlle Elvinger, 2022 m. gegužės 4 d. Liuksemburge.

*Audito Rūmų vardu*

Klaus-Heiner Lehne  
*Pirmininkas*

# Priedai

## I priedas. Žemės ūkio paskirties žemės naudojimas (ES 27, 2016 m.)



# Santrumpos

**AFCOS:** Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnyba

**AGRI GD:** Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinis direktoratas

**AMS:** žemės ūkio plotų stebėjimo sistema

**BŽŪP:** bendra žemės ūkio politika

**COCOLAF:** Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamasis komitetas

**COSO:** Tredvėjaus komisijos rėmimo organizacijų komitetas

**EPPO:** Europos prokuratūra

**FIA:** Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga

**GSAA:** geoerdvinė taikomoji programa

**IAKS:** integruota administravimo ir kontrolės sistema

**IMS:** Pažeidimų valdymo sistema

**MVJ:** mažosios ir vidutinės įmonės

**OLAF:** Europos kovos su sukčiavimu tarnyba

**PVM:** pridėtinės vertės mokestis

**ŽSIS:** Žemės sklypų identifikavimo sistema

## Terminų žodynelis

**Didieji duomenys:** didelių kiekių nestructūrizuotų duomenų apdorojimas, rinkimas, saugojimas ir analizė, tokiu būdu sukuriant galimybes panaudoti gautą informaciją naujoms įžvalgoms.

**Dirbtinis intelektas:** kompiuterių naudojimas žmogaus intelektui imituoti pasitelkiant tokius gebėjimus kaip mokymasis ir problemų sprendimas.

**Duomenų bazė „Arachne“:** Komisijos sukurta duomenų gavybos priemonė, skirta padėti vadovaujančiosioms institucijoms ir mokėjimo agentūroms valdyti ir kontroliuoti ESI fondus.

**Geoerdvinė taikomoji programa:** internetinė priemonė, skirta su plotu susietoms paramos žemės ūkiui paraiškoms teikti.

**Integruota administravimo ir kontrolės sistema:** ES mechanizmas, kurį naudoja valstybės narės išmokoms ūkininkams pagal bendrą žemės ūkio politiką valdyti ir tikrinti.

**Įtariamasis sukčiavimas:** pažeidimas, dėl kurio pradedami administraciniai arba teismo procesai, siekiant nustatyti, ar tai sukčiavimo atvejis.

**Kaimo plėtros programa:** Komisijos patvirtintų daugiamečių nacionalinių arba regioninių tikslų ir veiksmų, padedančių įgyvendinti ES kaimo plėtros politiką, rinkinys.

**Klaida:** neteisingo skaičiavimo ar pažeidimo dėl teisinių ir sutartinių reikalavimų nesilaikymo rezultatas.

**Korupcija:** piktnaudžiavimas viešąja, korporacine ar asmenine valdžia siekiant neteisėtos naudos.

**Kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnyba:** kiekvienos valstybės narės paskirta įstaiga bendradarbiavimui su OLAF palengvinti.

**Mašinių mokymasis:** procesas, kai IT taikomoji programa naudoja dirbtinį intelektą, kad pagerintų savo konkrečios užduoties atlikimą.

**Mažosios ir vidutinės įmonės:** dydžio apibrėžtis, taikoma įmonėms ir kitoms organizacijoms, remiantis įdarbintų darbuotojų skaičiumi ir tam tikrais finansiniais kriterijais. Mažosiose įmonėse dirba mažiau kaip 50 darbuotojų, o apyvarta arba bendra balanso suma neviršija 10 milijonų eurų. Vidutinėse įmonėse dirba mažiau nei



250 darbuotojų, apyvarta neviršija 50 milijonų eurų, o bendra balanso suma – 43 milijonų eurų.

**Mokėjimo agentūra:** valstybės narės akredituota įstaiga ES žemės ūkio išlaidoms valdyti ir kontroliuoti.

**Paramos gavėjas:** fizinis ar juridinis asmuo, kuris gauna dotaciją arba paskolą iš ES biudžeto.

**Pasidalijamasis valdymas:** ES biudžeto lėšų panaudojimo metodas, kai, priešingai nei tiesioginio valdymo atveju, Komisija užduočių vykdymą perduoda valstybėms narėms, išlaikydama galutinę atsakomybę.

**Patikinimo pareiškimas:** Audito Rūmų metinėje ataskaitoje skelbiamas pareiškimas, kuriame Audito Rūmai pateikia savo audito nuomonę dėl ES finansinių ataskaitų patikimumo ir jose atspindimų operacijų tvarkingumo.

**Patikra vykdančią stebėseną:** patikros vietoje alternatyva, apimanti atitikties reikalavimams kriterijų ir pareigų vykdymo sistemingą stebėjimą, aptikimą ir vertinimą naudojant palydovų duomenis.

**Patvirtintas sukčiavimas:** pažeidimas, kurį teismas pripažino sukčiavimu.

**Pavojaus ženklai:** rizikos rodiklis, iš kurio matyti, kad sandoris ar kita veikla gali būti nesąžininga.

**Pažeidimas:** ES (arba atitinkamų nacionalinių) taisyklių ar sutartinių įsipareigojimų pažeidimas.

**Pažeidimų valdymo sistema:** taikomoji programa, kuria valstybės narės naudojasi, kad praneštų OLAF apie pažeidimus, įskaitant įtariamą sukčiavimą.

**Rinkos priemonė:** viešoji intervencija žemės ūkio rinkose, skirta mažinti kainų sumažėjimo padariniams ir struktūrinėms problemoms teikiant specialią sektorinę paramą (pavyzdžiui, vaisių ir daržovių, vyno ir pieno teikimo mokykloms).

**Sertifikavimo įstaiga:** žemės ūkio išlaidų atveju viešas arba privatus subjektas, valstybės narės paskirtas kasmet patvirtinti mokėjimo agentūros patikimumą, išlaidų teisėtumą ir tvarkingumą ir jų vidaus kontrolės sistemų tinkamą veikimą.

**Skaitmeninimas:** perėjimas prie skaitmeninių technologijų ir suskaitmenintos informacijos įtraukimo ir naudojimo, kad procesai ir užduotys taptų paprastesni, greitesni, veiksmingesni ir (arba) ekonomiškesni.

**Sukčiavimas:** tyčinis, neteisėtas ir apgaulingas siekis įgyti materialinės naudos atimant iš kitos šalies turtą ar pinigus.

**Sukčiavimo prevencijos koordinavimo patariamasis komitetas:** OLAF organas, koordinuojantis Komisijos ir valstybių narių kovos su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu veiksmus.

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

**Veiksmų planas:** dokumentas, kuriame nustatomi veiksmai, kurių reikia imtis, kad būtų pasiektas konkretus tikslas.

**Žemės sklypų identifikavimo sistema:** valstybės narės žemės ūkio paskirties žemės duomenų bazė, naudojama teikiant tiesioginės paramos išmokas pagal bendrą žemės ūkio politiką ir atliekant ūkininkų deklaracijų tinkamumo finansuoti patikras.

**Žemės ūkio plotų stebėjimo sistema:** technologija, skirta žemės ūkio veiklai sistemingai stebėti, sekti ir vertinti naudojantis palydovų duomenimis.

## Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=61337>

## Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=61337>

## Audito grupė

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

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų narės Joëlle Elvinger vadovaujama I audito kolegija „Tvarus gamtos išteklių naudojimas“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys João Figueiredo, vėliau jį pakeitė Audito Rūmų narys Nikolaos Milionis, jiems padėjo kabineto vadovai Paula Betencourt ir Kristian Sniter bei kabineto atašė Matteo Tartaggia; pagrindinis vadybininkas Richard Hardy; užduoties vadovė Michela Lanzutti; auditoriai Antonio Caruda Ruiz, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Adrien Meric ir Milan Šmíd. Grafinę pagalbą teikė Marika Meisenzahl.



*Iš kairės į dešinę:* Antonio Caruda Ruiz, Michela Lanzutti, Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Marika Meisenzahl.

# AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2022 m.

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

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Tie asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

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

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

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

## **Audito Rūmų logotipo naudojimas**

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

PDF	ISBN 978-92-847-8022-8	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/574	QJ-AB-22-011-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7995-6	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/06534	QJ-AB-22-011-LT-Q

Sukčiavimu kenkiama ES finansiniams interesams ir užkertamas kelias pasiekti politikos tikslus panaudojant ES išteklius. Šioje ataskaitoje pateikiame sukčiavimo rizikos, darančios poveikį bendrai žemės ūkio politikai (BŽŪP), apžvalgą ir įvertiname Komisijos atsaką į sukčiavimą BŽŪP srityje. Darome išvadą, kad Komisija į sukčiavimo atvejus BŽŪP išlaidų srityje reagavo, tačiau nepakankamai aktyviai šalino neteisėto žemės grobimo rizikos poveikį BŽŪP išmokoms, stebėjo valstybių narių kovos su sukčiavimu priemones ir išnaudojo naujų technologijų potencialą. Rekomenduojame Komisijai labiau įsigilinti į sukčiavimo riziką ir geriau susipažinti su kovos su sukčiavimu priemonėmis, o tada remiantis savo vertinimu imtis veiksmų, taip pat didinti savo vaidmenį propaguojant naujas sukčiavimo prevencijos ir nustatymo technologijas.

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



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Europos Sąjungos  
leidinių biuras

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

Tel. +352 4398-1

Užklausos: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors