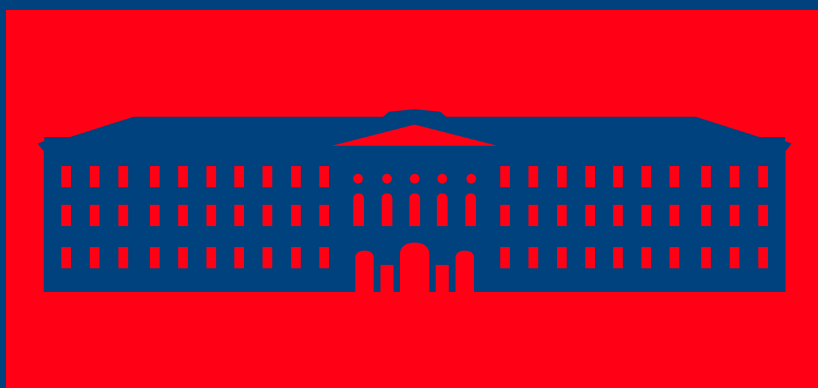


Vásáry Miklós

A közös agrárpolitika alapjai



Dialóg Campus



Vásáry Mikós

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA ALAPJAI

SEGÉDANYAG A NEMZETKÖZI TÉMÁJÚ
KÖZSZOLGÁLATI TOVÁBBKÉPZÉSEK ELŐADÁSAIHOZ

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

Olvasószerkesztő: Sós Dóra

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© Vásáry Miklós, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA RENDSZERE	5
1.1. Előzmények, koncepcionális alapok	5
1.1.1. Előzmények	5
1.1.2. A Közös Agrárpolitika (KAP) céljai	6
1.1.3. A KAP piaci szervezet eredeti alapmodellje	7
1.2. A KAP finanszírozása: EMOGA, EMGA, EMVA	8
2. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA REFORMSZAKASZAI (1992–2008)	10
2.1. Az 1992-es reform	11
2.2. Az Agenda 2000 reform (2000)	12
2.3. A Közös Agrárpolitika 2003. évi reformja	12
2.4. A KAP „egészségügyi” felülvizsgálata, állapotfelmérése (Health Check)	13
3. A KAP 2013. ÉVI REFORMSZAKASZA	17
3.1. KAP I. pillér: közös piacszervezés	18
3.2. KAP I. pillér: közvetlen támogatások	19
3.2.1. A 2015-től működő rendszer főbb sajátosságai	19
3.2.2. Alaptámogatás	22
3.2.3. Zöldítés	22
3.2.4. Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása	28
3.2.5. Termeléshez kötött támogatások	29
3.2.6. Kisgazdaságok támogatása	31
3.2.7. Degresszió	32
3.2.8. Általános szabályok	32
3.3. A KAP II. pilléres intézkedéseinek változási iránya 2014–2020 között	34
3.3.1. A vidékfejlesztési programozással kapcsolatos fő előzmények	34
3.3.2. A vidékfejlesztés a KAP céljain belül	36
3.3.3. A vidékfejlesztés céljai, prioritásai 2014–2020	36
FELHASZNÁLT IRODALOM	40

1. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA RENDSZERE

A Közös Agrárpolitika (Common Agricultural Policy – CAP, magyar rövidítéssel KAP) az európai integráció egyik legbonyolultabb területe. Mint az egyik legfontosabb „közös politika”, jelentős szerepet töltött be a közösségi együttműködésben.

1.1. Előzmények, koncepcionális alapok

1.1.1. Előzmények

Az 1995. évi Messinai Konferencián döntött el, hogy az európai integráció kiépítésének folyamatában a mezőgazdaságot belefoglalják a közös piac rendszerébe. A mezőgazdaság termékei feldolgozóipari ágazatok inputjai, illetve a munkaerő költségek tekintetében jelentős az élelmiszervásárlásra fordított hányad. A kontinentális Európában követett agrárpolitikák hagyományosan beavatkoztak a piaci folyamatokba, az áruk cserefeltételeinek alakulásába. Az eltérő nemzeti agrárpolitikák fennmaradása a közös piac rendszerében súlyos versenytorzuláshoz vezetett volna, így a tagállamok közös agrárpolitikájának kialakításával egyidejűleg kell a közös piac működését és fejlődését biztosítani a mezőgazdaságban.

Az agrárpolitikai beavatkozások elméleti alapját általánosabb értelemben a mezőgazdaság sajátos piaci kudarcai (market failures) képezik: a jövedelemdiszparitás, az instabilitás, az agrárstruktúra egyes sajátosságai, a környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés. Megjegyzést igényel, hogy az európai mezőgazdaság szerkezete és funkciói sok tekintetben eltérnek a tengerentúli országok magas versenyképességű agrárgazdaságaitól. Jelentős szerepet tölt be a gazdaságban, a természeti erőforrások felhasználásában, a környezet alakításában, továbbá a társadalmi szerkezetben. Kiemelendő: az európai mezőgazdaság sűrűn lakott országokban működik, s jelentős szerepet játszik a kis települések fennmaradásában. Az EU-országokban az agrártermelésnek nemcsak a végtermék-előállítás a célja, hanem a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, környezeti javak előállítása.

A mezőgazdaság e pótlólagos szolgáltatásai közgazdaságtani értelemben közjavaknak (public goods) minősülnek. E közjavak előállítása pusztán a piac működése alapján nem lehetséges, ahhoz az állam (illetve a Közösség) támogatása is szükséges.

Az agrárjövődélem-politika tekintetében a piac (az agrárárak) támogatását és az agrártermelékenység növelését célzó intézkedéseket tekintették meghatározó jelentőségűeknek. A mezőgazdasági árak, s azok révén a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása az agrárpolitika klasszikus célkitűzései közé tartozik. Az agrárgazdaság további fontos jellemzője az *instabilitás*. Az agrárpiacok befolyásolásakor alapvető cél a túlzott kilengések, a krónikus hiányok és feleslegek elkerülése, és ennek megvalósítása agrárpiac-politikai intézkedéseket is igényel.

A piacstabilizáció igényén túl, azzal valójában ellentétes módon, fontos szerepet kapott az előzetes megfontolások között a főbb mezőgazdasági tömegtermékekből az ellátásbiztonság erősítése. A nyugat-európai mezőgazdasági kibocsátás (s annak révén az önellátottsági fok) növelésének igénye logikusnak, s egyben nélkülözhetetlennek tűnt.

Mindezekre tekintettel az EK-tagországok kormányai egyetértettek a mezőgazdaság különleges, intervencionista kezelésével. Az élelmiszerek harmonizálását pedig egyben a harmonizált ipari bérköltségek, s így végső soron az ipari termékek egységes belső piacának kialakulásához előfeltételnek tekintették.

1.1.2. A Közös Agrárpolitika (KAP) céljai

Az EK-Szerződés¹ általános szabályai a szabadkereskedelem és az EK-n belül verseny elvén alapulnak. Ám a Szerződés 32–38. cikkelyei alapvető kivételek lehetőségét tartalmazzák a mezőgazdasági piacpolitika tekintetében. E rendelkezések közös piaci szervezetek létrehozását, monetáris intézkedéseket és a szabad ármozgás ellenőrzését teszik lehetővé az EK szervei számára.

Az EK-Szerződés 32. cikkelye előírta, hogy a mezőgazdaságot és a mezőgazdasági termékekkel való kereskedelmet be kell vonni a közös piacba, ám a közös piac csak abban a tekintetben érvényes a mezőgazdaságra, „amennyiben a 33–38. cikkelyek² másként nem rendelkeznek.” Ugyanakkor a Szerződés azt a kötelezettséget is tartalmazta, hogy a belső piaci viszonyok létrehozását egy Közös Agrárpolitika (KAP) kialakításának kell kísérnie. Az eredeti megállapításokkal együtt a Közös Agrárpolitika céljai ma is változatlanok. Az EUMSZ 39. cikkelye az alábbiakat tartalmazza:

- a) „a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
- b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;
- c) a piacok stabilizálása;
- d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
- e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása.”

A célok meghatározása során mind a mezőgazdasági termelés sajátosságait, mind az agrárgazdaságnak a többi gazdasági területtel való kölcsönös összefüggéseit figyelembe kívánták venni. Egyetlen cél sem kapott abszolút elsőbbséget, hanem a megnevezett célok mindegyikét csakis a többi célra való hatásuk figyelembe vételével lehet követni.

A közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni:

- a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét;
- a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét;
- azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat.

A megfogalmazott célkitűzések elérése érdekében létre kell hozni a mezőgazdasági piacok közös szervezését. Ez a piacszervezés, az érintett terméktől függően, az alábbi formák valamelyikét ölti:

- közös versenyszabályok;
- a különböző nemzeti piaci rendtartások kötelező összehangolása;
- egy európai piaci rendtartás.

A közös piacszervezés a megfogalmazott célkitűzések eléréséhez szükséges minden intézkedést magában foglalhat, így különösen az árszabályozást, a különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást, raktározási és készletgazdálkodási szabályokat, valamint közös mechanizmust a behozatal és a kivitel stabilizálására. A közös agrárpolitika keretében rendelkezni lehet különösen:

¹ A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés alapján az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) lépett a helyébe.

² Jelenleg az EUMSZ 39–44. cikke.

- a szakképzés, a kutatás és a mezőgazdasági ismeretek terjesztésének területén az erőfeszítések eredményes összehangolásáról, amely magában foglalhatja projektek vagy intézmények közös finanszírozását;
- közös intézkedésekről bizonyos termékek fogyasztásának előmozdítására.

1.1.3. A KAP piaci szervezet eredeti alapmodellje

A Közös Agrárpolitika az agrárpiac legkülönbözőbb szereplőit olyan helyzetbe kívánta hozni, hogy viszonylag kiegyenlített alkuerővel rendelkezzenek. Így a piaci versenyben az azonos szükségletet kielégítő termék termelője számára biztosítható az esélyegyenlőség. A Közös Agrárpolitika nem szült bele a piaci alkufolyamatba. Az ár befolyásolását célzó beavatkozásait a határokra – az importverseny korlátozására – koncentráta.

Belső piac

A Közösségen belül az 1968. január 1-jén létrejött vámunió eredményeképpen a tagországok között megszűnt mindennemű vám és egyéb határon történő adóztatás. Ennek alapján általánosságban tiltott minden olyan nemzeti intézkedés, amely valamilyen módon gátolja a javak szabad forgalmát. Egyik tagország sem tehet olyan intézkedést, amely mennyiségileg korlátozza a felek közötti árucserét akár nyilvánvaló módon (mennyiségi kontingensek meghatározásával), akár kevésbé szembetűnően, minimálárak kialakításával.

Az EU tilt minden olyan állami monopóliumot és országos szervezetet, amely a tagországok piaci szereplői között folyó versenyben bárkit hátrányos helyzetbe hozhat. Ugyanígy hasonló tilalom érvényes a piacot torzító állami támogatásokra.

A vámok tagországok közötti eltörlése nem érintette viszont azok kereskedelmi struktúráit, adórendszerét és közigazgatási jogszabályait. A tagországok között a határok teljes megszűnésére csak 1993-ban került sor azáltal, hogy összehangolták az egyes országok jogszabályait, mely a valóságos „belső piac” megteremtéséhez szükséges volt.

A kívülálló országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályok

1. Az általános agrárimport-rezsimben fontos két megkülönböztetés:

A közös piaci szervezetek hatókörébe tartozó, döntő fontosságúnak tekintett mezőgazdasági termékek esetében az importszabályozás alapvető eszköze – egészen 1995 közepéig – a lefölközés volt. E megterhelés révén a – világpiacon áron – behozott termék ára a közösségi ár szintjére emelkedett. A Közösség belső árát a külpiacon áron felett tartották, mesterséges eszközökkel is támogatva. A lefölközés következtében az érintett termékek importára nem süllyedt a küszöbár alá. A küszöbárakat pedig általában jóval a világpiacon áron felett állapították meg. E mechanizmus hatására az importált termékek ára az EK-n belüli fő fogyasztói piacokon nem csökkenhetett az irányár szintje alá. A lefölközéseket jellemzően úgy számították ki, hogy a szállítási és kereskedelmi költségeket hozzáadták a legalacsonyabb importárhoz, és ezt az összeget levonták az EK irányárból. A művelet eredményeként megjelenő összeget vetették ki lefölközésként. A gabonalefölközéseket naponta igazították ki. Más termékeknél (például a marhahús és a tejtermékek esetében) a módosítások hetente történtek. A lefölközés (illetve bármely ahhoz hasonló szintű importterhelés) alkalmazása révén az importáru drágábban – általában sokkal drágábban – léphetett csak piacra, mint az EK-n belül termelt termék.

A GATT Uruguay-fordulót lezáró Mezőgazdasági Megállapodás értelmében 1995. július 1-jétől a lefölközéseket vámmokká kellett átalakítani. E kötelezettségének eleget téve az EU a megszűnő lefölközések helyett specifikus vámmokat vezetett be.

A további mezőgazdasági termékek körében általában *értékvám* biztosítja a külső védelmet.

A Közös Vámtarifa (Common Customs Tariff, CCT) létrehozásakor az alkalmazandó vámokat az alapító hat tagállam által alkalmazott nemzeti vámok egyszerű számtani átlagaként kapták. E vámok a közös nomenklatúra „autonóm vámok” oszlopában szerepeltek. A Közös Vámtarifa létrejötte óta azonban több GATT-fordulóra (Általános Vám- és Kereskedelmi Megállapodás) került sor. Azokon a vámok mértékét csökkentették, és szerződésben rögzítették. Ezek a vámok – amelyek a Közös Vámtarifa „szerződéses vámok” oszlopában szerepelnek – valamennyi WTO tagállamra vonatkoznak. (A GATT, illetve a WTO rendszerében alapvető a diszkriminációmentes elbánást kifejező „legnagyobb kedvezmény elve”, angol rövidítéssel: MFN).

Az értékvámokat referenciaárak, minimális importárak, illetve újabban belépési árak egészítik ki. A referenciaártól (illetve a belépési ártól) elmaradó importárak esetén kiegyenlítő vámot alkalmaznak. Ugyancsak vámot vetnek ki a feldolgozóipar védelme végett.

A KAP agrárimport rezsimének általános rendszerében alkalmazott importterhelések logikája a következőképpen foglalható össze:

- A változó lefölözések nem egyedüli típusát képezték a Közös Agrárpolitika keretében alkalmazott importterhelésnek. Egyes termékek (például a marhahús) importját vám és lefölözés egyaránt, illetve az alapelölözések mellett pótlefölözések is terhelhették (például sertés- és baromfi-hús, tojás).
- Az EU mezőgazdasági termelőinek védelmében („közösségi preferencia”) valamiféle fokozatosság érvényesül. A döntő fontosságúnak minősülő termékcsoportok (gabona, cukor, tej, marhahús) részesülnek a legmagasabb védelemben a lefölözés, illetve 1995. július 1-jétől a specifikus vám formájában.

2. Az általánostól eltérő importrezsim. Az importszabályozás általános rendszeréhez képest az alábbiak igényelnek kiemelés:

- Preferenciák. Egyes nemzetközi szerződések alapján az EU bizonyos termékekre, illetve országokra vonatkozóan az általános rendtartástól eltérő kedvezményes szabályozást is alkalmazhat. E preferenciák legjellemzőbb formája a vámkvóta: kedvezményes vám, esetleg vámmentesség biztosítása meghatározott mennyiségű agrártermék importjához. E preferenciális vám alacsonyabb, mint az MFN-vám. A vámkvóta szerinti mennyiséget meghaladó import után már nem a preferenciális, hanem az MFN-vámot vetik ki. Egyébként a vámkvóta feletti import nem ütközik tilalomba.
- Védőzáradékok alkalmazására a Tanács – valamelyik tagország vagy a Bizottság javaslata alapján – hozott döntése adott felhatalmazást. Célja a valódi vagy vélt piacszűrés megszüntetése volt a harmadik országból származó import megakadályozása révén. 1995-től pedig már kizárólag a WTO Mezőgazdasági Megállapodása szerinti védőintézkedések alkalmazhatóak.

3. Az EU exportjára vonatkozó rendszer. A kivitel mindennemű mennyiségi korlátozása és vámelőírásokkal való korlátozása tilos. Éppen így az exportmonopólium is tilalomba ütközik.

1.2. A KAP finanszírozása: EMOGA, EMGA, EMVA

Az EK-Szerződés 40. cikkelye alapján 1962-ben hozták létre az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot* (EMOGA, angol rövidítéssel EAGGF, francia rövidítéssel FEOGA). Az EMOGA két részlegre tagolódott:

- a Garanciarészlegre, amely eredetileg a piaci és az ártámogatási politika eszköze és
- az Orientációs Részlegre, amely az agrárstruktúrát átalakító politika (utóbb: vidékfejlesztési politika) finanszírozását szolgálja.

A *Garanciarészleg* kiadásai lényegében kiterjednek az exporttámogatás és az intervenciók kiadások egészére. Az 1992. évi reform meghirdetését követően a Garanciarészleg legnagyobb kiadási tételét a mezőgazdasági termelőknek jutató közvetlen támogatások képezték.

Az *Orientációs Részleg* a közös agrárpolitika strukturális célkitűzéseinek megvalósítását segítette: többek között a termelési feltételek javítását, az agrártermelés struktúrájának és a termékek minőségének javítását, az értékesítési feltételek és piaci értékesítési rendszerek erősítését és a szélesebb vidékfejlesztési igények (például vidéki közösségek társadalmi, gazdasági életképességének növelése stb.) előmozdítását.

2007-től az EMOGA korábbi formájában megszűnt, két részre vált. Létrehozták az *Európai Mezőgazdasági GaranciaAlapot* (EMGA) és az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot* (EMVA).³

Az EMGA-ból kell finanszírozni:

- az export-visszatérítéseket;
- a piaci intervenciót;
- a közvetlen támogatást;
- a tájékoztatási cselekvési programokat és a mezőgazdasági termékek promócióját, a Közösség belső piacán és harmadik országokban.

Az EMGA-ból fedezik centralizált irányítással:

- a meghatározott állategészségügyi és növényegészségügyi intézkedésekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulást;
- közvetlenül a Bizottság által vagy nemzetközi szervezetek bevonásával végzett, mezőgazdasági termékek promóciójára irányuló tevékenységet;
- a genetikai állomány megőrzésére, feltérképezésére, összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedéseket;
- a mezőgazdasági számviteli információs rendszerek kialakítását és fenntartását;
- a mezőgazdasági vizsgálati rendszereket, beleértve az agrárgazdaságok struktúrájára irányuló vizsgálatokat (HALMAI 2007).

Az EMVA-ból a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással finanszírozzák a vidékfejlesztési programokat.

Mindkét alapról központosított módon finanszírozhatóak a Bizottság kezdeményezésére és/vagy számára a KAP megvalósításához szükséges intézkedések, adminisztrációs és technikai segítségnyújtási, értékelési, audit és ellenőrzési cselekvések, programok.

³ Az 1290/2005. EK tanácsi rendelet alapján.

2. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA REFORMSZAKASZAI (1992–2008)

A ténylegesen 1962-től működő KAP közösségi szinten folytatott támogatáspolitikaként jött létre, amely az első évtizedekben elsősorban ártámogatásokon keresztül fejtette ki tevékenységét. A közös mezőgazdasági politika célkitűzéseinek megvalósítását azáltal biztosították, hogy a Közösségen belüli árakat függetlenítették a világpiaci áráktól. Az eredeti konstrukció az alapelveknek megfelelően viszonylag egyszerű struktúrában működött. A különböző termékekre egységes, az Európai Bizottság által kialakított úgynevezett intézményi árakat (például küszöbár, irányár) határoztak meg, általában a legkedvezőtlenebbül termelő régiók árait alapul véve. Ezek az árak jóval magasabbak voltak a világpiaci áraknál, ezért a közösségi termelők védelme érdekében az importőrnek vám formájában be kellett fizetnie a közösségi piacon előírt „belépési ár” (küszöbár) és az importár közötti különbséget – ez volt a lefölözés (HALMAI 2007).

Az intézményi árak meghatározása mellett, a belső piaci egyensúly fenntartása és a termelői jövedelem biztosítása érdekében a Közösség intervenciós felvásárlást is biztosított. Ez azt jelenti, hogy ha egy termék ára a Közösség belső piacán egy bizonyos szint alá esett (intervenciós ár), akkor a Közösség ezen az áron felvásárolta a termelők felkínált többletét, ezzel a mennyiségi, kínálati csökkentéssel lehetett védeni a piacot a további árcsökkenéstől.

A terméktöbbletek értékesítésének elősegítésére exporttámogatási rendszer lett bevezetve. Ezt a belső termelői áraknál alacsonyabb világpiaci árak indokolták. Ahhoz, hogy a termék külföldön piacképes legyen, a Közösség megfizette az exportőrnek a belső ár és az alacsonyabb világpiaci ár közötti különbséget exporttámogatás formájában. Így fordulhatott elő az a paradox helyzet, hogy egy, a Közösségben előállított mezőgazdasági termék a külső piacon alacsonyabb áron jelenhetett meg, mint a belső piacokon.

Az ártámogatás rendszere elsősorban nem a termelékenység, hanem a termelés növelésére ösztönzött, aminek túltermelés és nagy értékű termékfelesleg-felhalmozódás lett a következménye. Mindemellett a támogatások 80%-a a gazdaságok 20%-ának jutott, akik a termőterület 50%-val rendelkeztek, és így folyamatosan érdekelték voltak a termelés bővítésében (HALMAI 2007).¹ Ebben a tekintetben az AGENDA 2000² nem hozott érdemi változást, abban viszont érzékelhető a módosulás, hogy a támogatás nem készített termelésre. Az ártámogatás teljesen háttérbe szorította a szerkezetátalakítást és az ésszerű gazdaságszerkezet kialakításának célkitűzéseit. Ennek révén megállapítható, hogy a mezőgazdasági politika mindinkább veszteségfinanszírozó támogatásként funkcionált. Nemzetközi szempontból a közösségi agrárpolitika nagymértékben hozzájárult a mezőgazdasági termékek világpiacának torzulásához, mivel a keletkező terméktöbbleteket az EU támogatott exportáron keresztül – sokszor

¹ Megjegyzést igényel, hogy alapvetően napjainkban is a gazdaságok 20%-a kapja a közvetlen támogatások 80%-át, ugyanis a támogatások kiosztásának alapja továbbra is elsősorban a mezőgazdasági terület.

² A Bizottság 1997 júliusában hozta nyilvánosságra az Unió erősítésére és bővítésére vonatkozó terveit, amelyek Agenda 2000 néven váltak ismertté. Az Agenda 2000 a növekedés, a versenyképesség és a foglalkoztatás növelésének, az alapvető politikák modernizálásának, valamint az Unió kibővítésének a stratégiája. Az Európai Tanács berlini ülésén 1999. március 24–25-én elfogadott megállapodás fő fejezetei a középtávú pénzügyi előirányzat (2000–2006), a Közös Agrárpolitika, illetve a strukturális politika reformja, továbbá a bővítés témaköreit fogják át (Halmai, 2007).

a világpiaci ár alatt – értékesítette, ami folyamatos nemzetközi konfliktusokat és kereskedelmi feszültségeket eredményezett.

Ezek a külső és belső okok együttesen elkerülhetetlenné tették a 80-as évek végére a mezőgazdasági politika támogatási rendszerének reformját. A Közös Agrárpolitika fejlődése során átfogó jelleggel, a jelenleg ismert rendszer előtt három nagyobb reform következett be. Ezek az 1992. évi, az 1999. évi, a 2003. évi és a 2008. évi változások (HALMAI 2007 vagy JÁMBOR et al. 2014). A 2003. évi reformszakasz folytatásaként még megjelent a 2008. évi korrekció (Egészségügyi Felülvizsgálat – *Health Check*), valamint az egyes termékek reformjai, például dohány (2004), cukor (2006), zöldség, gyümölcs és bor (2008).

2.1. Az 1992-es reform

Az ír mezőgazdasági biztos, Ray MacSharry nevével fémjelzett 1992-es reform alapvető változásokat hozott a közösségi agrárpolitikában. A reform alapvető célkitűzése az volt, hogy a termelőket az eddigi termeléshez kötött támogatások helyett közvetlen kifizetések (jövedelemtámogatás) formájában finanszírozza. Cél volt a KAP költségvetésének a csökkentése, a kiadások lefaragása. Ennek legfontosabb eszköze az intézményi árak csökkentése és ezáltal a világpiaci árszinthez való közelítése volt.

Az 1992-es reform fő céljai az alábbiakban foglalhatóak össze (HALMAI 2007):

1. *Az intézményi árak és támogatások érdemi csökkentése.* A csökkentésnek több dimenziója is volt. Egyrészt érintette az intézményi árakat, így az irány- és intervenciós árat. Másrészt csökkentette a vámokat, ami a harmadik országok számára tette könnyebbé az egységes belső piacra való bejutást, valamint a termelőket komolyabb versenyre kényszerítette. Harmadrészt az exporttámogatások csökkentése további árcsökkenést eredményezett, mivel továbbiakban már nem lehetett túlságosan drága terméket exportálni, hiszen akkor a csökkentett exporttámogatás már nem fedezte volna a változatlan ár és a világpiaci ár közötti különbséget. A reform érdemi közeledést eredményezett a világpiaci árszinthez és nem melleleg pozitív hatása volt európai gazdálkodók versenyképességére is.
2. *A termelők kompenzációja.* Az alacsonyabb intézményi árak miatt kieső jövedelem pótlása érdekében kompenzálták a termelőket. A kompenzáció alapja a régi és az új irányár közötti különbség lett, közvetlen támogatás formájában.
3. *A kistermelők egyszerűsített szabályozása.* Amely gazdálkodó a földjén maximum 92 tonna gabonát termelt, kistermelőnek minősült és nem kellett a termelését korlátoznia. Az akkori terméshozamok alapján ez nagyjából 20 hektár termőterületnek felelt meg. Az állattenyésztés esetében ez a határ 15 állategység volt a szabályozás hatálya alá tartozó szarvasmarha- és juh-tenyésztők számára.
4. *Kínálatszabályozás.* A növénytermesztési ágazat esetében ennek az eszköze a kötelező terület-pihentetés lett, ami a kistermelők kivételével minden termelőre vonatkozott. Az állattenyésztési ágazatnál erre a célra egy új elem, a maximált állatsűrűség szolgált. Ez utóbbinak voltak állatjóléti vonatkozásai is.
5. *Kísérő intézkedések.* A reform keretében kísérő intézkedésként vezették be a korai nyugdíjazást, az agrárkörnyezeti programokat és az erdősítési támogatást. Az agrár-környezetvédelmi intézkedés háttérében annak a felismerése állt, hogy a termelők feladata, szerepe nem merül ki pusztán a mezőgazdasági termékek előállításában, hanem komoly szerepük van a rendezett vidéki környezet fenntartásában, működésük során közjavakat is állítanak elő. Mindez a 2000-es reformban megfogalmazott „multifunkcionális” mezőgazdaság előfutárának tekinthető. A mezőgazdasági területek erdősítése egyértelműen az extenzívebb termelés irányába mutató intézkedés, hiszen a támogatás hatására a szántóföldi növénytermesztésnél sokkal környezetkímélőbb erdő kerül létesítésre. Mindez ráadásul hozzájárul a túltermelés csökkenéséhez is. A kísérő intézkedések kapcsán fontos megjegyezni, hogy itt jelennek meg először vidékfejlesztési és agrárkörnyezeti elemek az agrárpolitikában.

2.2. Az Agenda 2000 reform (2000)

Az újabb reform szükségessége hamar nyilvánvalóvá vált, aminek a fontosságát fokozta, hogy időközben döntés született az akkor már Európai Unió³ keleti kibővítéséről. Mivel az akkori tagjelölt országokban az uniós átlagnál jelentősebb volt a mezőgazdaság súlya, szerepe, így a költségvetési szempontok még hangsúlyosabban kerültek előtérbe. Egy olyan rendszert kellett tehát kidolgozni, amelybe ezek az országok is könnyebben beilleszthetők lesznek. Egyre hangsúlyosabb lett a rendszer egyszerűsítésének az igénye is, noha a fentiek nem ebbe az irányba mutattak. További szempontként jelentkezett az eddigi WTO kötelezettségvállalások betartása, illetve a további tárgyalások ügye, mivel az EU támogatási rendszere és piacvédelme továbbra is a támadások kereszttüzeiben állt.

Az Agenda 2000 legjelentősebb eredményének az tekinthető, hogy elősegítette a vidékfejlesztés szerepének érdemi elismerését, ugyanis ekkor vált a KAP II. pillérévé. Mindez az EU multifunkcionális mezőgazdaság koncepciójának az eredménye, vagyis annak a felvállalása, hogy a mezőgazdaság funkciói messze túlmutatnak a növénytermesztésen és az állattenyésztésen, mivel a termelők a társadalom szempontjából fontos többletfeladatokat is ellátnak (például a környezeti célok és a természeti erőforrások megőrzése).

Az Agenda 2000 leglényegesebb céljai az alábbiakban lehet összegezni (Kiss 2002):

- *Növelni az EU mezőgazdasági termékeinek versenyképességét.* Ez a gyakorlatban az intervenciós árak további jelentős csökkentését jelentette, elsősorban a gabona és marhahús szektorokban. Ezáltal a belpiaci árak tovább közeledtek a világpiaci árakhoz. Mindez a keleti kibővítés miatt is fontos volt, mivel az akkori tagjelölt országokban a termékárak jellemzően az EU intervenciós árai alatt voltak.
- *Méltányos jövedelemszint/életszínvonal biztosítása.* Ez célként már a Római szerződésben is szerepelt. Eszköze ebben az esetben is a kompenzáció volt, mint az 1992-es reformnál, azonban ezúttal nem teljes, hanem csak részleges formában. Mindez további elmozdulást jelent a közvetlen (jövedelem)támogatás irányába.
- *A környezetvédelmi szempontok integrálása a KAP támogatási rendszerébe.* Ennek eszköze a reform keretében önkéntes alapon bevezetésre került keresztmegtfeleltetés volt. Ez a gyakorlatban röviden azt jelentette, hogy a termelőknek eleget kell tenniük bizonyos környezetvédelmi, állatjóléti előírásoknak azért, hogy a támogatást megkapják.
- *Vidékfejlesztés, mint a KAP II. pillére.* A vidékfejlesztési támogatások hozzájárultak a fenntarthatóbb mezőgazdasági termelés kialakításához, a mezőgazdaság multifunkcionális jellegének elismeréséhez. A különböző vidékfejlesztési intézkedések fókuszába olyan célok kerültek, mint a korstruktúra javítása vagy a mezőgazdasági jövedelmek diverzifikációja, alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása. A vidékfejlesztési pillér megerősítését szolgálta a – szintén önkéntes jelleggel bevezetett – moduláció, ami a közvetlen támogatások egy részének az átcsoportosítását tette lehetővé a I. pillérből a II. pillérbe.

Az Agenda 2000-ről a végleges döntés az 1999-es berlini csúcson született meg. Már az eredeti javaslat is meglehetősen sok kompromisszumot tartalmazott, azonban a végleges verzióban további hatásmérséklés következett be.

2.3. A Közös Agrárpolitika 2003. évi reformja

Az Agenda 2000 reformcsomag elfogadásakor meghatározták, hogy 2002–2003 körül félidős felülvizsgálatot (*Mid-Term Review*) végeznek. Ennek keretében megállapítható, hogy a reformban bevezetett intézkedések hogyan hatottak az agrárpiacra, hol szükséges a piaci rendtartásokban kisebb-nagyobb

³ Az Európai Unió (EU) 1993-ban váltotta fel az Európai Közösség megnevezést.

módosításokat végrehajtani. A félidejű felülvizsgálat időszakában egyre inkább erősödtek azok a tagországi követelések, amelyek a közös agrárpolitika „újabb” átfogó átalakítását hangoztatták egy „egyszerű” felülvizsgálat helyett.

A KAP 2003. évi megreformálására a fentiek mellett több nyomós ok is sürgette az Európai Uniót. Ezek közül meghatározó volt a WTO aktuális tárgyalási fordulója, amely az agrártámogatások körének szűkítésére, erőteljes leépítésére törekedett. A KAP reformja nélkül, különösen a termelés és a támogatások elválasztása nélkül, az Unió nehezen képviselhető és védhető pozícióba került volna (ELEKES 2003). A csatlakozni szándékozó országok számára meghatározó volt az a szempont is, hogy még az új tagok felvétele előtt akarták a döntéseket a KAP reformjáról meghozni.

A 2003. évi változások alapját jelentette, hogy 2002 októberében a francia–német megegyezés alapján döntöttek az agrárkiadások pénzügyi feltételeiről. Ez alapján a kiadásokat a 2006-os szinten, reálértéken 2013-ig befagyasztották, pontosabban csak az infláció mértékét követhette a növekedés. Ez lényegében lehetővé tette, hogy közel másfél évtized időszakát felölelő költségvetési periódus keretében ne változzon az agrárkiadások összege, ami alapvetően nemcsak az új, hanem a régi tagállamok érdekeinek is megfelelt.

A 2003 júniusában elfogadott reformcsomag legfontosabb elemei a következők:

- *A termeléstől független, egységes területalapú támogatás* (Single Payment Scheme – SPS) az EU mezőgazdasági termelői számára. A termelés felhagyásának elkerülése érdekében a termeléshez kapcsolt elemek korlátozott mértékben fenntarthatók a nemzeti implementáció keretében.
- *A feltételelenség* (ún. cross compliance) keretében a kifizetés feltétele a környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági, állat- és növényegészségügyi, állatjóléti normák betartása, valamint a mezőgazdasági területek „jó mezőgazdasági és környezeti állapotban” tartása.
- *Megerősített vidékfejlesztési politika* nagyobb EU-s pénzügyi forrással; a környezet védelmére, a minőség és az állatjóléti körülmények fejlesztésére, továbbá a gazdálkodók számára 2005-től életbe lépő európai uniós termelési normák teljesítésének elősegítésére irányuló új intézkedések.
- *A moduláció* a vidékfejlesztési politika finanszírozása érdekében a nagyobb gazdaságok részére nyújtott közvetlen kifizetések csökkentése.
- A pénzügyi fegyelem javítását szolgáló mechanizmus, amelynek célja a 2013. évig terjedő időszakra meghatározott támogatás túllépésének megelőzése.
- A KAP közös piaci szervezeteinek felülvizsgálata (JÁMBOR et al. 2014).

A régi (2004 előtt csatlakozott) tagállamoknak az adaptációra két év állt rendelkezésre 2005 és 2007 között. Annak ellenére, hogy az újonnan csatlakozott államokra nem vonatkozott, mégis messzemenően kihatott a magyar agrár-csatlakozás feltételrendszerére is. Az új tagok esetében a reform döntéseit adaptálták az átmeneti időszakra, amelyre azért volt szükség, hogy összhangot teremtsenek a 2003 áprilisában aláírt Csatlakozási Szerződéssel.

2.4. A KAP „egészségügyi” felülvizsgálata, állapotfelmérése (Health Check)

A Közös Agrárpolitika 2003-as reformja, valamint a 2007–2013-as európai uniós költségvetés tárgyalása során (a 2005. decemberi európai csúcson) döntöttek arról, hogy az EU költségvetési rendszerét 2008-ban teljes körűen felül kell vizsgálni. A felülvizsgálat kiterjedt a KAP kiigazítására (állapotfelmérésére) és az EU teljes – a KAP-ot is magában foglaló – kiadásaira is. Mindez kihatott a KAP jövőjére. Arról is rendelkeztek, hogy értékelni fogják a reformok hatékonyságát és célkitűzéseinek eredményességét, egyben elemzik a vonatkozó piacokra gyakorolt hatásokat.⁴

⁴ Részben taktikai, részben technikai és intézményi okok miatt az egyes érzékeny területeket érintő reformlépések meghozatala időben hosszabb távon realizálódott a cukorágazat, a zöldség, gyümölcs és a borágazat esetében.

A Bizottság 2007 végén jelentette meg közleményét, majd egyéves intenzív szakértői és politikai tárgyalásokat követően, 2008 novemberében a tagországok agrárminiszterei megállapodtak a KAP reform felülvizsgálatáról. A széleskörű javaslatcsomag célként a 2003-as reformok finomhangolását jelölte meg, és ezzel is „sikeresen hozzájárult” a mezőgazdaság jövőbeli prioritásaival kapcsolatos vitákhoz (1. ábra).⁵

1992. évi reform	Agenda 2000	2003. évi reform	„Health Check” 2008	KAP reform 2013
terméktöbblet csökken	a reform folyamata folytatódik	piaci orientáció	piaci orientáció fokozása	verseny- képesség erősítése
környezet- védelem		fogyasztói elvárások	kiigazítás	közjavak szerepe
jövedelem- stabilizáció	versenyképesség	vidékfejlesztés erősítése	új kihívások	vidékfejlesztés átalakulása
költségvetési stabilizáció	vidékfejlesztés	környezet- védelem	kockázatkezelés költségvetési felülvizsgálat	piaci kockázat- kezelés

1. ábra

A változó KAP: a főbb reformlépések sajátosságai (1992–2013)

Forrás: saját szerkesztés az EB 2010a alapján

A 2003. évi reform 2005-ben megkezdett alkalmazása után több szükséges változtatást is bevezettek. Megállapodtak a moduláció mértékének növeléséről is, amelynek következtében a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések összege csökken, az így fennmaradó pénzeszközök a vidékfejlesztési alapba kerülnek át. Ennek köszönhetően az európai mezőgazdasági ágazat képes lehet kezelni az olyan kihívásokat, mint az éghajlatváltozás, a hatékony vízgazdálkodás, a biológiai sokféleség védelme, valamint a zöld energia termelése. Ezen felül lehetőség nyílt arra, hogy a tagállamok segítséget nyújtsanak az érzékeny térségekben lévő tejtermelőknek is. „Az állapotfelmérés célja, hogy felkészítsük a mezőgazdasági termelőket arra, hogyan birkózhatnak meg a következő évek kihívásaival, például az éghajlatváltozással, és a piac jelzéseinek megfelelően tudjanak gazdálkodni. Azzal, hogy több pénzt fordítunk a vidékfejlesztésre, lehetővé válik, hogy testreszabott megoldást találjunk egyedi regionális problémákra. A most elfogadott módosítások a Közös Agrárpolitika szempontjából komoly előrelépést jelentenek” (BOEL 2008). Az Európai Unió Tanácsának döntése a KAP három területét érintette érdemben.⁶

⁵ A Közös Agrárpolitika működési alapjait biztosító többéves pénzügyi alapok végleges elfogadásának késedelmé miatt a következő költségvetési időszak, a többéves pénzügyi kerethez (Multiannual Financial Framework, MFF) képest egy év késéssel, 2015-ben kezdődött.

⁶ (1) A KAP rendszerébe tartozó közvetlen támogatási rendszer (SPS) (1782/2003/EK rendelet). (2) A mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozását célzó, valamint egyes agrártermékekre vonatkozó egyedi rendelkezések (1234/2007/EK rendelet). (3) Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó támogatási rendeletek (1698/2005/EK rendelet).

A rendszer kiigazítása az alábbi területeket érintette:

1. *Pénzeszközök átcsoportosítása* a közvetlen kifizetésekből a vidékfejlesztés céljaira:
 - *Alap moduláció:* Az évente 5000 eurót meghaladó közvetlen támogatásban részesülő üzem esetében 5%-os volt az elvonás. Ez azt jelentette, hogy a mezőgazdasági termelők számára nyújtandó kifizetéseket 5%-kal csökkentették, hogy az így keletkező pénzüsszegeket a vidékfejlesztési alapba csoportosítsák át.⁷ Az új tagállamoknak kifizetett közvetlen támogatások 2012-ben érték el a régi országok támogatási szintjének 90%-át.
 - *Progresszív moduláció:* A megállapodás értelmében az évi 300 000 eurót (kb. 75 millió Ft) meghaladó kifizetések további 4%-kal csökkentek 2009-től kezdődően. Ezt szintén a vidékfejlesztésre csoportosították át. Az így keletkező összegeket a tagállamok az éghajlatváltozás, a megújuló energiaforrások, a vízgazdálkodás és a biológiai sokféleség, illetve az ezekhez kapcsolódó innováció területét érintő programok megerősítésére, valamint a tejágazat kísérő intézkedéseire használták fel (EB 2008).

Az így átcsoportosított összegekhez hozzájárult az EU 75%-os, illetve a konvergencia régiókban 90%-os társfinanszírozása (ahol az átlagos GDP alacsonyabb). Az új tagállamok, így Magyarország esetében is az induló év 2012 volt.

a) *Kölcsönös megfeleltetés*

A mezőgazdasági termelők támogatásának feltétele bizonyos környezetvédelmi, állatjóléti és élelmiszerminőséggel kapcsolatos előírások betartása. Ha a mezőgazdasági termelő nem tartotta be a szabályokat, akkor a számára kifizetendő támogatás csökkentésével kellett számolnia. Ez egyszerűbbé vált azoknak az előírásoknak az eltörlésével, amelyek a mezőgazdasági termelő felelőssége szempontjából nem relevánsak, vagy ahhoz nem kapcsolódnak. A rendszer a korábbiakhoz képest új követelményekkel is kiegészült, amelyek segítségével megőrizhetőek voltak a területpihentetésből eredő, kedvező környezeti hatások, és megoldhatók egyes vízgazdálkodási problémák. Az új tagállamok elérték, hogy az állatjóléti követelményeket csak 2013-tól kellett alkalmazni.

b) *A támogatás függetlenítése:*

A KAP-reform keretében a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések „függetlenné” váltak, azaz a kifizetések többé nem kapcsolódtak meghatározott termékek termeléséhez. Néhány tagállam azonban továbbra is fenntartotta a termeléstől függő támogatások egy részét. Ezek is fokozatosan megszűntek és átkerültek az egységes támogatási rendszerbe, kivéve az anyatehénre, a kecskékre és a juhokra vonatkozó támogatásokat, ezek esetében ugyanis a tagállamok fenntarthaták a termeléstől függő támogatások 2008-ban hatályos szintjét.

c) *Segítségnyújtás a speciális problémákkal küzdő ágazatoknak („a 68. cikk szerinti intézkedések”)⁸*

A megállapodás szerint a tagállamok ágazatonként a nemzeti felső határuk (közvetlen támogatások összege) 10%-át elkülönítve használhatták fel. Ezeket közvetlen kifizetések céljára fordíthattak az adott ágazatban a környezetvédelem, a termékminőség és -forgalmazás javítása érdekében. Ez a lehetőség sokkal rugalmasabbá vált: a hátrányos helyzetű régiókban tejet, marhahúst, kecske- és juhhúst, valamint rizst termelőket vagy veszélyeztetett gazdálkodási ágazatokat lehetett forrásokhoz juttatni. Továbbá a kockázatkezelési intézkedések esetében is felhasználhatóak voltak közösségi források (például a ka-

⁷ 2009-ben +2%, 2010–2011–2012-ben pedig évente +1%-os a növekedés. Így a régi tagországokra már 2005 óta vonatkozó 5%-os alapmodulációs kötelezettség 2012-re 10%-ra nő.

⁸ Valamint a 73/2009/EK rendelet 69., 70., 71. és 72. cikkei alapján is.

tasztrófák idején alkalmazott biztosítási programok vagy az állatbetegségeket kezelő közös alapok keretében). Fontos, hogy ez a lehetőség a SAPS rendszert működtető tagállamok részére is elérhető volt. E speciális támogatás mind a SAPS, mind az SPS rendszerben csak az ország teljes pénzügyi támogatási borítékának maximum 10%-áig volt nyújtható. Ez a 10%-os keret két részre oszlott: a termeléshez kötött konstrukciók 3,5%-ig, a termeléstől leválasztott konstrukciók pedig 6,5%-ig voltak kihasználhatóak.

d) Az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) meghosszabbítása:

A megállapodás értelmében az egyszerűsített egységes területalapú támogatási rendszert alkalmazó uniós tagállamok 2013-ig alkalmazhatták a SAPS-t, azaz 2013. december 31-ig nem volt kötelező átérniük az egységes támogatási rendszerre.

e) Kiegészítő támogatás az EU12 mezőgazdasági termelőknek:

A Bizottság elfogadta az új tagországok közös kérését, hogy a KAP állapotfelmérése segítse elő a régi és új tagországok támogatási szintje közötti különbség csökkentését. A 2004-ben csatlakozott tagállamok (EU10-ek) 2010 és 2012 között részesültek ebből a forrásból: Magyarországnak ez évente 13 millió euró többletforrást jelentett.

f) A tejkvóták fokozatos megszüntetése:

A tejkvóta rendszer 2015 áprilisáig működött, utána megszűnt. A zökkenőmentes átállás érdekében 2009/2010 és 2013/2014 között évente 1%-kal emelkedett a nemzeti kvóták mértéke.

3. A KAP 2013. ÉVI REFORMSZAKASZA

A KAP 2013 utáni jövőjével kapcsolatos eszmecsere már 2008-ban megkezdődött és több hivatalos közleményt és állásfoglalást eredményezett a különböző tagállamok és szervezetek részéről. Számos érdektömörülés, koalíció alakult ki.

A Közös Agrárpolitika reformjának irányával kapcsolatban 2010. november 18-án jelent meg az első hivatalos európai bizottsági állásfoglalás (EB 2010b). A dokumentum jelentős mozgásteret enged a főbb támogatáspolitikai kérdésekben, lehetőséget hagyva az eltérő tagországi álláspontok összeegyeztetésére. A bizottsági javaslat értelmében a 2013 utáni KAP-nak hatékonyabbnak, innovatívabbnak, valamint egyszerűbbnek és zöldebbnek kell lennie, hogy megfelelően tudjon reagálni az olyan új kihívásokra, mint az éghajlatváltozás, bővülő élelmiszerigény és munkahelyteremtés.

A Bizottság hatástanulmányokat készített, amelyek a közleményben szereplő három forgatókönyv alapján modellezik a KAP gazdasági és környezeti hatásait a 2014–2020 közötti időszakra. A tagországok minősített többsége kialakult, és alapvetéseiben elfogadták a közlemény javasolt irányait. Ennek során készült el a magyar EU-elnökség (2011. I. félév) alatt az iránymutatásul szolgáló elnökségi dokumentum. A Bizottság ez alapján alkotta meg (2011. október 12-én) a következő költségvetési időszakra vonatkozó szabályozási és támogatási rendeletek tervezetét, amelyek további hosszúságú viták egész sorát eredményezte (annak ellenére, hogy a tagállamok 2011. március 17-én elfogadták az elnökségi következtetéseket).

Az Európai Bizottság 2011. október 12-én napvilágot látott jogszabálytervezeteit meghatározta a tanulmányokban megfogalmazott három alapvető cél (EB 2011):

- életképes élelmiszertermelés;
- természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás;
- kiegyensúlyozott területi fejlődés.

Ezek alapján a jogszabálytervezetek 4 fő terület szabályozása révén kívánták a célokat elérni. Ennek során

- a vidékfejlesztésre,
- a közvetlen támogatásokra,
- a piaci rendfenntartásra vonatkozó reformjavaslatokat tartalmaztak, valamint
- egy horizontális rendeletben fektették le a finanszírozási és ellenőrzési szabályokat.

A KAP reformjának jóváhagyása végül akkor érkezett el a végső fázisához, amikor 2013. június 24–25-én, a Mezőgazdasági és Halászati Miniszterek Tanácsának ülésén elfogadták a reform végleges feltételeiről szóló politikai megállapodást. A Lisszaboni Szerződés alapján a tanáccsal e kérdéskörben is együttdöntési joggal bíró Európai Parlament 2013. novemberi 20-i plenáris ülésén fogadta a tervezetet. Ezután (a korábbi döntések megerősítéseként) végül a 2013. december 16–17-i uniós agrárminiszteri ülésen megszületett az elkövetkezendő évek agrárpolitikájának kereteit meghatározó négy alaprendelet:

- közvetlen támogatások (1307/2013/EU rendelet),
- az egységes piacszerzés (1308/2013/EU rendelet),
- a vidékfejlesztés (1305/2013/EU rendelet), illetve
- a horizontális rendelet (1306/2013/EU rendelet), továbbá

a 2014. évi átmeneti intézkedésekről szóló (1310/2013/EU) rendelet végső formális és egyben ünnepléses jóváhagyása. Ezt követően 2013. december 20-án az Európai Unió hivatalos közlönyében is megjelentek a jogszabályok.

Az új KAP hazai feltételrendszerét determinálta az elfogadott EU-s jogszabályok végrehajtása, ezért a következő fejezetekben a rendeletek alapján kerül bemutatásra a hazai végrehajtás mechanizmusa.

3.1. KAP I. pillér: közös piacszerzés

Az Európai Unió mezőgazdaságának piacát mára egy, az ágazati sajátosságokat ugyan tükröző, de egységes, ún. közös piacszerzési rendelet szabályozza. A piacszerzés több mint 50 éves történetében 2007-ig a termékpályánkénti, ágazatonkénti szabályozás volt a jellemző, azonban 2007-ben, az összesen 21 különböző szabályozást összevonták. Így létrejött az egységes, közös piacszerzés, amely a korábbi számos ágazati jogszabályt egy rendeletbe foglalta, és az összes, EU-ban alkalmazott piaci intézkedést tartalmazta.

A jelenleg hatályban lévő 1308/2013/EU (2013. december 17.) európai parlamenti és tanácsi rendelet a 2007-es szabályozás továbbfejlesztett változata, amely további egyszerűsítéseket, és a korábbinál is horizontálisabb megközelítést alkalmaz. A közös piacszerzés korábban termékenként, ágazatonként valósult meg, esetenként egészen eltérő szabályozási elemekkel. Egyes ágazatokban a termelést korlátozó kvótarendszer működött, míg más ágazatokban csak a kereslet-kínálat szabályozására került sor például az export ösztönzésével. Az eddigi tapasztalatok alapján elmondható, hogy bár az ágazatok adottságait ugyan figyelembe veszi a jelenlegi szabályozás is, de a korábbi, ágazatonkénti szabályozás helyett nem az egyes ágazatok rendelkeznek piacszerzési eszközökkel, hanem a meglévő piaci eszközöket alkalmazzák egyes ágazatokban. Ez a fajta megkülönböztetés más szempontból is jelentőséggel bír.

A piaci eszközök egységesítése azt is jelenti, hogy a mezőgazdasági piacok közös szerzésében rendelkezésre álló piaci eszközök egy-egy csoportja más és más célt szolgál. A termelői jövedelmek kiegészítése már nem a piaci intézkedésektől függ, ezt a szerepet a közvetlen kifizetések vették át. A piaci eszközök célja a piaci problémák, válságok gyors kezelése, valamint a tartósan jelentkező világpiacon problémák, illetve az Európai Unió és a világpiacon közöti különbségek uniós szintű kezelése.

A mezőgazdaságban a közös piacszerzés gondolata korán felmerült, de nem az egész mezőgazdaságot összefogó, minden ágazatra kiterjedő, egységes rendszer létrehozása volt a fő cél, hanem a termelés növelése, majd később a termelés növekedése miatt keletkező feleslegek levezetése és kezelése. Az egyes mezőgazdasági ágazatokat különböző mértékben érintették a piaci problémák, ezért eltérő szabályozások keletkeztek. Természetesen a hasonló problémákkal szembesülő ágazatokban hasonló intézkedések jelentek meg, de nem azzal a céllal, hogy azok általános, minden ágazatban alkalmazható piaci eszközökké váljanak.

Elsőként a gabonapiaci szabályozást (ún. gabonapiaci szervezetet) hozták létre 1962-ben, amelynek működése aztán 1967-re teljesebbé vált. Ekkor vezették be a közös belső piaci árakat, valamint a harmadik országokra vonatkozó egységes feltételeket, az árlefölözési rendszert, amelynek keretében a beszedett vámokból finanszírozták az exportot. Azóta a rendszert többször is átalakították, az alapelvek viszont sokáig ugyanazok maradtak. A rendszer átfogó reformja 1992-ben kezdődött a MacSharry-reformmal, majd minden reformszakasz során tovább folytatódott. Mindez oda vezetett, hogy az ártámogatásokat felváltották a közvetlen jövedelemtámogatások, amelyek többségét már nem a megtermelt mezőgazdasági termékek mennyiségéhez kötötték, és egyre nagyobb szerepet kapott a vidékfejlesztés és a nemzetközi versenyképesség, tehát a környezeti és a gazdasági fenntarthatóság. Később, 2007-ben egységesítésre került a korábban 21 agrárágazat piaci szervezete, 2013-ban pedig az ún. közös piacszerzési rendeletben megerősítésre kerültek a termelői és szakmaközi szerveződések, valamint a piaci válságintézkedések.

A közös piacszerzés keretében az alábbi intézkedéseket alkalmazzák (BAKSA et al 2015)

- *A biztonsági háló: piaci intervenció és magántárolás.* Az állami intervenció keretében történő felvásárlásra vagy a magántároláshoz nyújtott támogatásra kizárólag az Európai Unióból származó termékek jogosultak. Az állami intervenciók rendszere az egyes érintett ágazatok

tekintetében az év bizonyos időszakában állnak rendelkezésre. Az állami intervenciós árak egyes termékek bizonyos mennyiségeire vonatkozóan rögzített árak, egyéb esetekben pedig pályázati úton kerül megállapításra.

- *Támogatási programok.* A közös piacszervezés keretein belül több támogatási program is működik, amelyeknek ugyan nem elsődleges céljuk a piac stabilizálása, de fontos eszközök az egészséges életmód, egyes regionális hagyományok vagy más közcélok eléréséhez. Ide tartoznak például az iskolagyümölcs, -zöldség, -tej programjai, a zöldség és gyümölcs ágazatokat támogató programok vagy egyéb pénzügyi támogatások.
- *Szőlőtelepítési engedélyezési rendszer.* Ötéves programokban célzott támogatások érhetők el promócióra, a szőlőültetvények szerkezetátalakítására és átállítására, zöldszüretre, kölcsönös kockázatkezelési alapok létesítésére, betakarítási biztosításra, borágazati innovációra vagy melléktermék-lepárlásra.
- *Forgalmazási szabályok.* Azok a termékek, amelyek tekintetében ágazatok vagy termékek szerinti forgalmazási előírások kerültek megállapításra, kizárólag abban az esetben forgalmazhatók az Unióban, ha megfelelnek ezen előírásoknak.
- *Forgalmazási előírások.* 9 ágazat vagy termék esetében alkalmazható (például olívaolaj és étkezési olajbogyó, banán, tojás, baromfi, komló). A forgalmazási előírások műszaki meghatározásokat, megjelöléseket, kereskedelmi megnevezéseket, osztályozási kritériumokat tartalmaznak, továbbá széles körben meghatározzák a kiszerezést, a küllemet, az állagot és további termékjellemzőket.
- *Egyes ágazatokra vonatkozó egyedi szabályok* (kvótarendszerek, kvóták kivezetése). A cukorágazatban a 2016/2017-es gazdasági év végéig a termelést korlátozó kvótarendszer működik, amely tagállamokra lebontott termelési kvótákat jelent. A tej és tejtermék ágazatában 2015. március 31-én megszűnt az 1984 óta fennálló tejkvótarendszer, de a tagállamok a nyomon követhető érdekében szerződéses kapcsolatokat írhatnak elő.
- *Termelői szervezetek, szakmaközi szervezetek.* A tagállamok elismerhetik azokat a termelői szervezeteket, amelyek (1) valamely meghatározott ágazatban működő termelők közül állnak, (2) a termelők kezdeményezésére jöttek létre és (3) meghatározott célokkal működnek, amelyek között a termelés, illetve értékesítés szervezésével, koordinációjával foglalkozik.
- *Az export-import szabályozása.* Egyes termékek (például gabona, rizs, cukor, vetőmag, marha-, borjú-, juh-, kecske-, baromfi) behozatala az Unióba forgalomba bocsátás céljából vagy e termékek az unióból való kivitele engedély bemutatásához köthető. A Bizottság a nemzetközi szerződésekkel összhangban határozhat meg behozatali, illetve kiegészítő behozatali vámokat a mezőgazdasági termék esetében. Egyes termékek (például gabona, rizs, cukor, marha- és borjúhús, sertés- és baromfi) esetében exportvisszatérítésre is lehetőség van, melynek révén a világpiaci és az uniós árak közötti különbséget lehet kiegyenlíteni.
- *Piaci zavarok kezelése, rendkívüli intézkedések.* Amikor a belső vagy a külső piacokon bekövetkező jelentős áremelkedés vagy -csökkenés piaci zavar kialakulásának veszélyével fenyeget, illetve amikor egyéb, a piacot jelentősen megzavaró vagy ennek veszélyét előre vetíthető események és körülmények merülnek fel, és ha a helyzet vagy annak a piacra gyakorolt hatásai valószínűsíthetően fennmaradnak vagy tovább romlanak, akkor lehetőség van a piaci zavarok kezelésére rendkívüli intézkedéseket alkalmazni.

3.2. KAP I. pillér: közvetlen támogatások

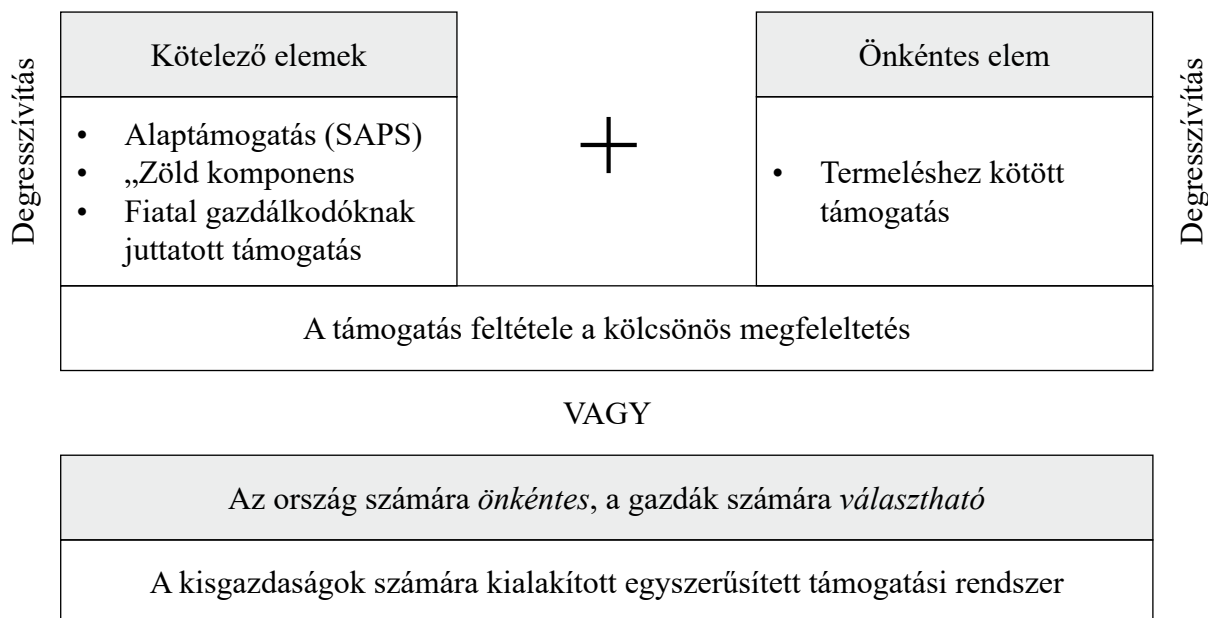
3.2.1. A 2015-től működő rendszer főbb sajátosságai

A 2014. év egyik legfontosabb agrárpolitikai feladata volt a 2015-től működő közvetlen támogatási rendszer technikai elemeinek és részletszabályainak a kidolgozása. A folyamat keretében 2014 tava-

szán erősödött fel az egyes jogcímekre vonatkozó hazai tervezet kidolgozásának igénye. Az egyes feltételek meghatározására 2014. augusztus 1-ig volt mód, eddig kellett ugyanis bejelenteni az Európai Bizottságnak a magyar rendszer részleteit. E folyamat során 2014 májusában többkörös egyeztetés kezdődött a hazai érdekképviseleti szervezetekkel annak érdekében, hogy a termelői gyakorlathoz maximsan igazodó és egyúttal a kitűzött agrárpolitikai törekvéseket megvalósító koncepció szülessen.

Az egyeztetéseket követően kialakított alapvető jogosultsági kritériumokat és egyéb feltételeket végül 2014 júliusában véglegesítette a tárca. Ezt követően került sor a hivatalos uniós bejelentésre, majd a hazai szabályozásra vonatkozó rendelkezések előkészítésére. A jogszabályok szövegezési, egyeztetési és megjelentetési folyamata végül 2015 márciusáig húzódott el. E folyamat eredményeként jelentek meg azok az alapjogszabályok, melyek a rendszer működésének kereteit rögzítik és biztosítják 2020-ig.¹ A jogszabályok alapján és az Európai Bizottsághoz bejelentett, Magyarországon 2015-ben bevezetésre került rendszer elemei a következők (FELDMAN 2014):

- alaptámogatás (SAPS);
- zöldítés;
- fiatal gazdálkodóknak juttatott támogatás;
- termeléshez kötött támogatások;
- kisgazdaságok egyszerűsített támogatási rendszere.



2. ábra

A közvetlen támogatások új rendszere Magyarországon

Forrás: FM, 2015c

¹ Ezek a jogszabályok megjelenésük sorrendjében a következők: a) 5/2015. (II. 19.) FM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás, valamint az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről; b) 8/2015. (III. 13.) FM rendelet a mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról (aktív gazda); c) 9/2015. (III. 13.) FM rendelet a termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól; d) 10/2015. (III. 13.) FM rendelet az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről; e) 11/2015. (III. 13.) FM rendelet a fiatal mezőgazdasági termelők támogatásáról; f) 12/2015. (III. 30.) FM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2015. évi igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról.

Magyarország két lehetséges elemmel nem élt:

- Természeti hátrányokkal rendelkező területek támogatása. Az önkéntes, az éves nemzeti pénzügyi keret 5%-áig adható jogcím a II. pillérből finanszírozott kedvezőtlen adottságú területek támogatásával párhuzamosan működtethető. (Ha mindkét forrásból kap, a második pilléres KAT-támogatásból le kell vonni az első pilléres támogatást.) Végül csak egy tagállam alkalmazta.
- Redisztribúció keretében a tagállamok önkéntesen dönthetnek arról, hogy a teljes tagállami keret 30%-ának a mértékéig az alaptámogatási összeg maximum 65%-val eltérítik az egységnyi területalapú támogatások összegét. Az eltérítés területi korlátja a tagállami gazdaságok átlagterülete (házánk esetében 7) vagy legfeljebb 30 hektár. Legalább 5%-os redisztribúció alkalmazásával kiváltható lenne a degresszivitás.

A korábbi években alkalmazott támogatási rendszer egyes elemei szinte változatlan formában fognak tovább működni, ugyanakkor más jogcímek teljesen újjak lesznek. A két rendszer közötti változást a következő táblázat szemlélteti (1. táblázat).

1. táblázat

Az egyes közvetlen támogatási jogcímek alakulása 2014-ben és 2015-ben

Jogcímek 2014-ben	Jogcímek 2015-től
SAPS, területalapú támogatás	Alaptámogatás SAPS-elven + zöldítés
Elkülönített támogatások (cukor, zöldség, gyümölcs, bogyós gyümölcs)	Termeléshez kötött támogatás (cukor, zöldség gyümölcs)
Termeléshez <u>kötött</u> jogcímek (tej, rizs)	Termeléshez kötött támogatás (tej, rizs)
Termeléstől <u>elválasztott</u> jogcímek (kérődző, zöldség, gyümölcs, dohány, biztosítási díjtámogatás)	Termeléshez kötött támogatás (kérődző, zöldség, gyümölcs)
Átmeneti nemzeti támogatások	Átmeneti nemzeti támogatások (évente csökkentő kerettel)

Forrás: FM, 2015c

Az uniós szabályozás adta lehetőséggel élve Magyarország kihasználta a vidékfejlesztési források maximális, 15%-os átcsoportosítási lehetőségét. Ennek következtében évente közel 74 millió, a teljes időszak alatt közel 444 millió euróval több forrás biztosított a közvetlen támogatásokra. Az intézkedés alapján az alábbi keretösszegek állnak majd az ágazatok rendelkezésére 2020-ig (300 Ft/€ tervezési árfolyamon).

2. táblázat

A magyar közvetlen támogatások költségvetési keretek (2015–2020)

	I. pillér eredeti forrása (millió euró)	15%-os kiegészítés vidékfejlesztés keretből (millió euró)	Összesen (millió euró)
2015	1 271,59	74,15	1 345,74
2016	1 270,41	74,05	1 344,46
2017	1 269,19	73,95	1 343,14
2018	1 269,17	73,84	1 343,01
2019	1 269,16	73,71	1 342,87
2020	1 269,16	–	1 269,16
2015–2020	7 618,68	369,70	7 988,38

Forrás: FM, 2015c

3.2.2. Alaptámogatás

A reformtárgyalások egyik nagy sikere, hogy a 2004 óta hazánkban is alkalmazott, területalapú támogatási elven (SAPS) működő alaptámogatási rendszer 2020 végéig továbbvihető. (Mind a 10 SAPS-ot alkalmazó ország ezt választotta.) A támogatás feltétele, hogy a termelő támogatási kérelmet nyújtson be, továbbá a kifizetés minimumkorlátja 1 hektár SAPS jogosult terület, vagy ha a kérelmező állatokra vonatkozó termeléshez kötött támogatásban részesül, de nincs 1 hektár SAPS jogosult területe, akkor 100 euró támogatás a minimum.

Kizárólag az aktív gazdák jogosultak közvetlen támogatásra. Ennek a kritériumnak az felel meg, aki

- mezőgazdasági tevékenységet folytat;
- nincs a negatív listán.

Negatív listán a következő elemek vannak (Magyarország nem élt a bővítés lehetőségével): repülőterek, vasúti területek, vízművek, kereskedelmi ingatlanok, állandó sportterületek és rekreációs területek.

Aktív gazda lehet, aki szerepel a negatív listán, de

- akinek a mezőgazdasági tevékenysége nem jelentéktelen és/vagy
- akinek elsődleges üzleti vagy társasági tevékenysége mezőgazdasági jellegű (hivatalos cégnyilvántartás, egyéni vállalkozók esetében pedig NAV-nyilvántartás), illetve
- az aktív gazda fogalmával egyenértékű a legalább 20 hektár SAPS jogosult területtel rendelkező vagy az évente 5000 eurót meg nem haladó támogatásban részesülő termelő/negatív listán szereplő vállalkozás is.

3.2.3. Zöldítés

A zöldítés az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatás, amelyre a tagállamok az éves pénzügyi keretük 30%-át kell, hogy fordítsák. A zöldítés a tagállamok és a termelők részére is kötelező.

Általános szabályok

A zöldítés szabályai esetén látni kell, hogy az egyes előírásokat nem parcella, hanem gazdaság szinten kell értelmezni. Így az ökológiai jelentőségű területet sem minden egyes parcella esetében kell kijelölni, hanem a gazdaság szintjén kell azt teljesíteni. A zöldítés három esete nem mindig különül el egymástól. Így egy adott hasznosítású terület (például nitrogénmegkötő növényvel bevetett parcella) a diverzifikáció és az ökológiai jelentőségű előírások esetén is figyelembe vehető. A zöldítési előírások esetében a gazdálkodó minden támogatható területét figyelembe kell venni. Ennek értelmében azokat a parcellákat is, amelyek például méretükből fakadóan végül nem kapnak alaptámogatást (területnagyságuk kisebb, mint a minimális parcella méret, azaz 0,25 hektár), de bejelentésre kerültek az egységes kérelemben. A szükséges EFA terület kiszámításakor és a tárgyévi növénykultúrák számának és nagyságának meghatározásakor tehát ezeket a területeket is figyelembe kell venni, azaz a teljes gazdaság esetében kell teljesíteni a követelményeket. A zöldítési támogatásra jogosult területnagyság meghatározásakor figyelembe kell venni az egységes kérelemben bejelölt, területalapú támogatásra megállapított területet. A megállapított terület alatt azokat a területeket kell érteni, amelyek a SAPS támogatás során lefolytatott ellenőrzések után jogszerűen a termelő rendelkezésére állnak. Lényegében a zöldítési támogatás csak azokra a területekre jár, amelyek után SAPS-ot is kapnak. Ez azt is jelenti, hogy a zöldítési támogatás nemcsak a szántó területekre jár, hanem olyan egyéb területekre is (állandó kultúrák),² amelyekre a zöldítési követelmény nem kell betartani.

² Állandó kultúra alatt olyan kultúrát értünk, amely az állandó gyepterülettől eltérő, a vetésforgón kívül termesztett kultúra, amely öt vagy öt évnél több ideig foglalja el a földterületet, és ismétlődően termést hoz. Például faiskola,

Mentesülő üzemek és területek

Az uniós alaprendelet (1307/2013/EU rendelet) lehetővé teszi, hogy egyes gazdaságtípusok mentesüljenek a zöldítés egy, több, vagy akár mindhárom feltétele alól. Mindhárom feltétel alól két esetben mentesülhet egy gazdaság:

- ha csatlakozik a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerhez vagy
- ha ökológiai tanúsítvánnyal rendelkező területeken vagy az ökológiai tanúsítvány megszerzéséhez szükséges átállási időszak alatt álló területeken gazdálkodik.³

Az előbbieken túl lehetőség van arra is, hogy a termelő egy vagy több feltétel alól mentesüljön. Erre az alábbiak szerinti esetekben van mód.

3. táblázat

Az egy vagy több feltétel alóli mentesülés esetei

Terménydiverzifikáció	Ökológiai jelentőségű terület	Állandó gyepek fenntartása
1. Ha 10 hektárnál kisebb szántóterületen gazdálkodik a termelő. 2. Ha a szántóterület egészén a növénytermesztési ciklus jelentős részében rizst vagy indiánrizst termelnek. 3. Ha a szántóterület több mint 75%-a <ul style="list-style-type: none"> • parlagon hagyott terület, vagy • ideiglenes gyepp, vagy • egyényári takarmánynövény, vagy • az előzőek kombinációja és a fennmaradó szántóterület nem haladja meg a 30 hektárt. 4. Amennyiben az összes mezőgazdasági területének összesen több mint 75%-a <ul style="list-style-type: none"> • állandó gyepp, vagy • ideiglenes gyepp, vagy • rizs, indiánrizs, vagy • egyényári takarmánynövény, vagy • az előzőek kombinációja és a fennmaradó szántóterület nem haladja meg a 30 hektárt. 	1. Ha 15 hektár vagy annál kisebb szántóterületen gazdálkodik a termelő. 2. Ha szántóterület több mint 75%-a <ul style="list-style-type: none"> • parlagon hagyott terület, vagy • ideiglenes gyepp, vagy • egyényári takarmánynövény, vagy • hüvelyes növény, vagy • az előzőek kombinációja és a fennmaradó szántóterület nem haladja meg a 30 hektárt. 3. Ha az összes mezőgazdasági területének összesen több mint 75%-a <ul style="list-style-type: none"> • állandó gyepp, vagy • ideiglenes gyepp, vagy • rizs, indiánrizs, vagy • egyényári takarmánynövény, vagy • az előzőek kombinációja és a fennmaradó szántóterület nem haladja meg a 30 hektárt. 	Azok a gazdálkodók, akik erdősisítés céljával törlik fel nem érzékeny állandó gyepeket, mentesülnek a visszaállítási követelmény alól. (Kivéve a karácsonyfa-ültetvények, illetve a rövid vágásfordulójú sarjerdők)

Forrás: NAK, 2015

a rövid vágásfordulójú fás szárú energetikai ültetvény, a fás szárú egyéb ültetvények, valamint egyes gyógy- és fűszernövények (például: levendula, orvosi zsálya).

³ Ha a gazdaságnak az ökológiai tanúsítvánnyal rendelkező területe mellett konvencionális termelésre szolgáló területei vannak, akkor azokon be kell tartani a zöldítési előírásokat.

A zöldítés, vagyis az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatok szabályozása három területre terjed ki. Ezek:

- a terménydiverzifikáció,
- az állandó gyepterületek fenntartása, illetve
- az ökológia célterületek kijelölése.

Terménydiverzifikáció

A terménydiverzifikáció lényegében azt szolgálja, hogy a növénytermesztés során a növénykultúrák változatosságát biztosítsák a termelők. Ez az eljárás azt eredményezheti, hogy a változatosabb körülmények között egyes élőlények könnyebben megtalálják életfeltételeiket, valamint a nagyobb diverzitás a kártevők terjedésének visszaszorítása szempontjából is előnyös.

Amennyiben a gazdálkodó esetében nem értelmezhető a kötelezettség alóli mentesülés, úgy a Magyar Államkincstár (MÁK)⁴ által megállapított szántóterületének nagyságtól függően kell teljesítenie a terménydiverzifikáció követelményeit. Ez a követelmény a területnagyságtól függően különböző növénykultúrák termesztésére vonatkozik. A vetésváltás gyakorlatán túlmutató követelmény keretében három különböző kategóriát kell megkülönböztetni:

- 10 hektár szántó alatt 1 növényt,
- 10 és 30 hektár szántóterület között 2 különböző növényt, míg
- 30 hektár szántóterület felett már 3 eltérő növény kell termesztetni.

4. táblázat

A területnagyságok szerinti diverzifikáció feltételei

Ha az egységes kérelemben bejelentett szántóterület	Terménydiverzifikáció szükségessége	Ökológiai célterület fenntartási kötelezettség
kisebb, mint 10 hektár	nem	nem
10 és 15 hektár között van	igen, legalább két különböző növénykultúrát kell termesztenie (a fő növénykultúra a szántóterület legfeljebb 75%-át foglalhatja el)	nem
15 és 30 hektár között	igen, legalább két különböző növénykultúrát kell termesztenie (a fő növénykultúra a szántóterület legfeljebb 75%-át foglalhatja el)	igen
30 hektár fölött	igen, legalább három különböző növénykultúrát kell termesztenie (a két fő növénykultúra együttesen nem teheti ki a szántóterület több, mint 95%-át)	igen

Forrás: FM, 2015a

A 10–30 hektáros szántónagyság esetében legalább két növénykultúrát kell termesztetni. Fontos kritériumként jelenik meg, hogy a fő növénykultúra nem teheti ki a szántóterület több mint 75%-át. Így biztosítható, hogy valóban megvalósuljon a diverzifikáció. Hasonló szabály van érvényben a 30 hektár szántó feletti szántóterületek esetében, amikor legalább három különböző növénykultúrát kell vetni.

⁴ A központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat alapján átalakult a kifizető ügynökségi feladatokat ellátó szervezet. 2016. december 31-ével beolvadásos különválással megszűnt a 2003. július 1-jén a SAPARD Hivatal és az Agrárintervenciók Központ általános jogutódjaként létrejött Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), és 2017. január 1-jétől általános jogutódja a Magyar Államkincstár Ezzel egyidejűleg az MVH megyei kiemeltségei beolvadtak a megyei Kormányhivatalokba.

Ebből a háromból a két fő növénykultúrát együttesen nem lehet nagyobb szántóterületen termesztani, mint a teljes szántó 95%-a.

A területi korlátokat két kultúra esetében nem kell betartani, két esetben van mód az előírás alóli mentesülésre. Az egyik a parlagon hagyott terület esetében jelenik meg, a másik az ideiglenes gyeperület. Ez azt jelenti, hogy a parlag és az ideiglenes gyeperület a szántóterület tetszőleges nagyságú részét elérheti. Így esetükben bármekkora nagyság esetén sem kell a 75%-os felső határt betartani. Ugyanakkor a fennmaradó, egyéb szántóföldi kultúrával borított terület viszont nem lehet nagyobb, mint a fennmaradó szántóterület 75%-a. Lényegében a két mentesülő típus esetében a fennmaradó szántóterületekre kell a terménydiverzifikáció előírásait alkalmazni. Kivéve azt az esetet, ha ez a legnagyobb kultúra nem ideiglenes gyeperület vagy parlag.

Fő szabályként jelent meg, hogy az egyes szántóföldi kultúráknak különböző nemzetségekbe kell tartozniuk, így a terménydiverzifikáció követelményeinek teljesítése egyértelműen lehatárolható. Példaként lehet említeni, hogy egy növénykultúra a lóbab és a disznóbab, a vöröshagyma és a lilahagyma vagy a vöröshere, a bíborhere és a fehérhere is. Így ezeket nem lehet külön kultúráként elszámolni. Ugyanakkor a zab, az árpa, a rozs és a búza külön növénykultúrának számítanak.

Ezen felül – igazodva a gyakorlati termesztési igényekhez és sajátosságokhoz – az Európai Bizottság lehetőséget adott arra, hogy a gyakorlati alkalmazhatóság érdekében a téli és a tavaszi vetésű terményeket különböző növénykultúráknak lehessen tekinteni még abban az esetben is, ha azok egy nemzetséghez tartoznak. Itt példaként lehet említeni az őszi és tavaszi árpát, búzát. A könnyebb megvalósítást teszi lehetővé, hogy bármely egy nemzetségbe tartozó faj külön kultúrának tekintendő abban az esetben, ha a rendelet előírása alapján a káposztafélék, burgonyafélék, kabakosok családjába tartozik. E három kategória esetén biztosítható, hogy valódi diverzifikáció valósuljon meg annak elnevezésére, hogy rendszertanilag e növények közeli kapcsolatban állnak.

A különböző növénykultúrák arányának a kiszámításakor tenyésztésként – figyelemmel a hazai szántóföldi növénytermesztési gyakorlatra –, 5 hónapot, a május 1-jétől szeptember 30-ig tartó időszakot kell figyelembe venni. Ez azt jelenti, hogy a területalapú támogatás kérelmezése során bejelentett, a terménydiverzifikáció szempontjából releváns kultúrának ebben az időszakban, vagy ezen időszak jelentős részében a területen kell lennie. Erre azért van szükség, mert így a növénykultúrák közötti arányok az MVH ellenőrzése során megállapíthatóak és ellenőrizhetőek.

Állandó gyeperület fenntartása

A gyeperületek hosszú távú fenntartására vonatkozó előírásra alapvetően azért van szükség, mert a gyepek több szempontból is előnyös hatás fejtenek ki a környezetre. Ezen hatások közül a klímaváltozással, a talajvédelemmel, valamint a biodiverzitás megőrzésével kapcsolatos szempontokat kell kiemelni, melyek esetében döntően pozitív hatást lehet kimutatni a gyepek esetében.

A 2015-től működő szabályozás keretében az egységes kérelmekben meg kell határozni a gyeperület kategóriákat. E folyamat során három elkülönülő osztályt lehet megkülönböztetni:

- Állandó gyepek azok a gyeperületek vagy olyan területek, ahol egyéb takarmánynövény vetés nélküli vagy vetéssel történő termesztésére használnak, és e területek a mezőgazdasági üzem vetésforgójában öt vagy ötnél több évig nem szerepeltek.
- Az állandó gyepeken belül megkülönböztetjük a környezeti szempontból érzékeny állandó gyeperületeket (Natura 2000 gyepek). Ezek az állandó gyeperületek a Natura 2000 területekről rendelkező, 275/2004 kormányrendelet alapján a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerben (MePAR) lehatárolt gyeperületek. A „környezeti szempontból érzékeny állandó gyeperületek” fogalma így a Natura 2000 gyeperületek fogalmával egyenértékű.
- Ideiglenes gyepek azok a gyeperületek vagy olyan területek, amelyeket egyéb gyeperület takarmánynövény⁵ vetés nélküli vagy vetéssel történő termesztésére használnak, és amely

⁵ Például: angol perje, réti perje, vörös csenkesz, olaszperje, magyar rozsnok, nádképi csenkesz, zöld pántlikafű

a telepítéstől számítva öt évnél fiatalabb, valamint nem az állandó gyepterület visszaállítási kötelezettsége miatt lett telepítve.

Ökológiai jelentőségű területek – EFA

Ökológiai célterületet a mezőgazdasági termelés biológiai sokféleségének megőrzése és javítása, így az ökológiai célok teljesülése érdekében kell elkülöníteni. Az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó előírás a legkomplexebb eleme a zöldítés rendszerének. Ezeket a területeket az angol „ecological focus area” (ökológiai fókuszterület) szakkifejezés rövidítéseként EFA területeknek is hívjuk.

Az egyes ökológiai célterületek többféle módon is elősegítik az ökológiai rendszerek állapotának javulását és a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulását. Javítják a talaj- és vízminőséget, mérséklik az éghajlatváltozás hatásait, valamint hozzájárulnak a biodiverzitás megőrzéséhez. Ezen felül egyes esetekben az előírt növényvédőszer és műtrágya használatának korlátozása szintén fokozza a környezeti elemek védelmét.

A környezeti szempontból nagy jelentőségű területeknek két típusa van:

- egyrészt a biológiai sokféleségre közvetlenül kedvezően ható, azt befolyásoló területek (például parlagon hagyott területek),
- másrészt pedig olyan területek, amelyek a biológiai sokféleséget a kisebb mezőgazdasági igénybevétel révén közvetetten befolyásolják (például téli takarónövényzettel borított területek).

A termelőknek az összes, jogszabály által felajánlott ökológiai fókuszterület-típus elszámolására lehetőségük van. Magyarország az uniós jogszabály adta lehetőségek közül egyedül az igen ritka tájelem, a kőfal alkalmazásával nem élt. Minden termelőnek, aki 15 hektár fölötti szántón gazdálkodik, kötelező szántóterülete legalább 5%-ának megfelelő méretű ökológiai célterületet kijelölnie. Ebbe a saját területe vagy bizonyos fókuszterületek esetében (tájképi elemek, védelmi sávok) a saját területtel szomszédosan elhelyezkedő területek számíthatóak be.

Az ökológiai jelentőségű területek különböző típusúak lehetnek. Jelentős könnyebbség, hogy a termelő szabadon válogathatja össze azokat. Így egy parcellán, táblán vagy gazdaságon belül több típus tetszőleges kombinációja is összeállítható. Nem szükséges, hogy minden egyes parcellához vagy táblához tartozzon olyan terület, amely az adott parcella területének 5%-át teszi ki ökológiai célterületként. Elég, ha a gazdaság egészét tekintve összesen teljesül az előírt küszöbérték.

Magyarországon elszámolható ökológiai célterületek (EFA-területek)

A vonatkozó szabályozás értelmében a következő kategóriákat lehet ökológiai célterületként elszámolni:

1. Parlagon hagyott földterület: Adott tárgyévre vonatkozóan parlag az a terület, amelyen semmilyen növénykultúrát nem vetnek vagy telepítenek, és nem is takarítanak be. Ez alól kivételt képez a kaszálás és a legeltetés a kultúrállapot fenntartása érdekében. Legrövidebb pihentetés időtartama: január 1-től szeptember 30-ig tartó időszak. A parlag minimális mérethatára minimum 0,25 hektár.
2. Teraszok: Magyarországon szántóterületen nem jellemzőek, többnyire szőlőültetvényekben fordulnak elő.
3. Tájképi elemek: Eddig tájképi elemként a területalapú támogatás igénylése során teljesítendő előírások, a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ)⁶ szabályrendszerében a gémeskutak, kunhalmok és a szántóval körülvevett fa- és bokorcsoportok vannak lehatárolva, ezek elismertethetők ökológiai jelentőségű területként. Ezekon felül még a következő tájképi elemek ismertethetők el ökológiai célterületként:

⁶ Az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet szabályai alapján

- a) fás szárú növényzettel borított sávok: legalább 50%-ban fás szárú vegetációval borított, legfeljebb 20 méter széles összefüggő terület, legfeljebb 50 méter szakadással. HMKÁ-ban támogatható terület;
 - b) elszigetelten álló fák: szántóterületen lévő és a HMKÁ-ban védett magányosan álló fák;
 - c) fasor: olyan egy sor fából álló vonalas létesítmény, mely legalább 40 méter hosszú, a fák lombkoronája legalább 4 méter átmérőjű és a lombkoronák közötti távolság nem lehet több, mint 5 méter;
 - d) fa- és bokorcsoport: legalább 100 négyzetméter kiterjedésű, a MEPAR-ban meghatározott és feltüntetett, 5000 négyzetméternél kisebb, jellemzően nem vonalas kiterjedéssel rendelkező, legalább 50%-ban fás szárú növényekkel borított terület, mely szántóval körülvett vagy azzal határos;
 - e) táblaszegély: olyan terület, melynek szélessége 1 és 20 méter közötti, mezőgazdasági termelés nem végezhető rajta, jellemzően vonalas kiterjedésű és legalább 50%-ban lágú szárú növényzettel borított;
 - f) tavak: legfeljebb 0,5 hektár területű, nyílt vízfelületű vagy időszakosan jelenlévő, vizenyős, mocsaras, legfeljebb 10 méter széles part menti vegetációval szegélyezett terület;
 - g) vizes árkok: vizes árkok és a hozzájuk tartozó parti sávok, amelynek együttes szélessége legalább 2 méter, legfeljebb 10 méter, ideértve az öntözés vagy vízelvezetés céljára szolgáló nyílt vízfolyásokat is, kivéve a betonnal vagy egyéb mesterséges szilárd burkolattal bélelt csatornákat;
4. Védelmi sávok: a HMKÁ jogszabályban meghatározott védelmi sávok ismertethetőek el ökológiai célterületként.
 5. Agrár-erdészeti hektárok: az EMVA-ból finanszírozott támogatással létrehozott agrár-erdészeti hektárok.
 6. Erdőszélek: olyan legalább 1 és legfeljebb 10 méter közötti, erdővel határos, támogatható sávok, melyeken végezhető mezőgazdasági termelés.
 7. Rövid vágásfordulójú, fás szárú energetikai ültetvény: Telepítési engedéllyel, őshonos fajokból létrehozott sarjerdő, amelyeken nem használnak ásványi műtrágyát és/vagy növényvédőszerket.
 8. Egyes erdősített területek: EMVA támogatásból (88/2007. [VIII. 17.] és a 132/2004. [IX. 11.] FVM rendeletek alapján) erdősített területek.
 9. Ökológiai jelentőségű másodvetés: olyan másodvetés, melyet különböző növényfajok magkeverékének vetésével hoztak létre.
 10. Nitrogénmegkötő növényekkel beültetett területek: itt a rendeletileg meghatározott,⁷ nitrogénmegkötő növényekkel beültetett területeket lehet figyelembe venni. A takarmány-magkeverék beszámítható, ha a keverék akár egy komponense is nitrogénmegkötő faj.

Magyarországon elszámolható az ökológiai célterületek teljes köre, az itthon nem jellemző kőfal kivételével. Az uniós alapjogszabály szövege nem azt írja le, hogy a mezőgazdasági termelő tulajdonában vagy használatában kell lenniük azoknak a területeknek, amelyeket a zöldítés keretében el kívánnak számolni, hanem egy tágabb fogalommal élve: „rendelkezésére” kell állniuk.

⁷ Keleti kecskeruta, szarvaskerep, fehérvirágú csillagfürt, lucerna, baltacim, takarmányborsó, bíborhere, vöröshere, fehérhere, perzsahere, görögszéna, lóbab, pannonbükköny, tavaszi bükköny, szöszösbükköny, szója, szegletes lednek, csicszeriborsó, tarka koronafürt, somkóró.

3.2.4. Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása

A fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás a mezőgazdasági termelők generációváltását segíti elő. Az intézkedés működtetése kötelező a tagállamok számára, amelyre az éves pénzügyi keretük maximum 2%-át fordíthatják. Magyarország azonban e támogatási címre jogosultak száma közel tízezer termelő.

A vonatkozó 1307/2013/EU rendelet alapján a támogatás igénybevételére jogosult minden olyan 40 évnél nem idősebb termelő,

- aki 2015-ben kezd mezőgazdasági tevékenységbe (ad be először egységes kérelmet, illetve kérelmez az MVH-nál regisztrációs számot),
- vagy gazdaságát az első támogatási kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül hozta létre.

A támogatás legfeljebb 5 éven keresztül nyújtható. Mivel a költségvetés és a jelenlegi szabályok a 2020-ig tartó időszakról rendelkeznek, aki 2015-ben nyújt be először kérelmet, az 5 éven át kaphatja, de aki csak 2017-ben kezd gazdálkodni, az csak 3 évig jut hozzá ezen a jogcímen forráshoz. Az igényelhető támogatások az egyes években lehetséges időbeli megoszlását szemlélteti a következő táblázat.

5. táblázat

A fiatal gazda támogatás igénylésének lehetséges időszakai, figyelemmel az egységes kérelem benyújtására

Az egységes kérelem benyújtásának első éve	Fiatal gazda támogatásban részesülhet (év)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2011	✓					
2012	✓	✓				
2013	✓	✓	✓			
2014	✓	✓	✓	✓		
2015	✓	✓	✓	✓	✓	
2016		✓	✓	✓	✓	✓
2017			✓	✓	✓	✓
2018				✓	✓	✓
2019					✓	✓
2020						✓

Forrás: SZENTIRMAY et al. 2015

Igazodva a gyakorlati sajátosságokhoz, az Európai Bizottság lehetővé tette, hogy a jogcím keretében ne csak természetes személyek, hanem a jogi személyek is támogathatóak legyenek. Jogi személyek úgy tudnak megfelelni az előírásnak, hogy az abban közreműködő tulajdonos, illetve vezető személyek teljesítik a követelményeket. A jogcím igénylésének teljes időtartama alatt a kritériumoknak megfelelő személy közreműködését fent kell tartani.

A jogi személyek tevékenységében résztvevő fiatal gazdának minősülő személyek esetén felmerülhet a visszaélés lehetősége. Ezért a Bizottság 639/2014/EU rendelete alkalmazza a tényleges és hosszú távú ellenőrzés fogalmát, mely alkalmazásával védi ki a gyakorlati szempontból, számos okból felmerülő félreértéseket. Ugyanakkor nem magyarázza meg ezt a fogalmat, így nemzeti hatáskörben kellett szabályozni annak feltételeit. A 11/2015. (III. 13.) FM rendelet alapján a tényleges és hosszú távú ellenőrzés megfogalmazása alatt a következő tartalmat kell érteni: a jogi személyben vezető tisztségviselőnek minősülő fiatal mezőgazdasági termelő olyan jogkörrel rendelkezik, melyben irá-

nyítási, valamint a haszon és a pénzügyi kockázatok tekintetében döntéseket hozhat, és ezt a jogkört a szavazati jogok többsége biztosítja számára.

A szavazati jogok tisztázása során a hazánkban alkalmazható megközelítést szintén a 11/2015. (III. 13.) FM rendelet tartalmazza. A szavazati jogok többsége a következőt jelenti: a jogi személyben a fiatal mezőgazdasági termelő tényleges és hosszú távú ellenőrzését biztosító szavazatok összessége. Ebbe beleszámít:

- a fiatal mezőgazdasági termelő saját szavazata;
 - továbbá az olyan természetes személy(ek) szavazata, akik a szövetkezetnek nem minősülő jogi személyben szintén vezető tisztségviselőnek minősülnek, de a fiatal mezőgazdasági termelőnél egyenként több szavazattal nem rendelkeznek. E személyek önállóan, a mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról szóló miniszteri rendelet alapján közvetlen támogatásra jogosult mezőgazdasági termelők;
 - vagy – szövetkezet esetében – a szintén vezető tisztségviselőnek minősülő, mezőgazdasági termeléssel összefüggő, személyes közreműködést végző tagok szavazata; valamint
- azon természetes személy(ek) szavazata, akik a jogi személyben szintén vezető tisztségviselőnek minősülnek, de a fiatal mezőgazdasági termelőnél nem rendelkeznek egyenként több szavazattal, és közvetlen támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek minősülő más jogi személyben vagy személyekben maguk is tényleges és hosszú távú ellenőrzést gyakorolnak.

A támogatás a fiatal mezőgazdasági termelő által bejelentett és a tárgyévben egységes területalapú támogatásra jogosult, legfeljebb kilencven hektár nagyságú terület után folyósítható. Ebből fakadóan azon fiatal mezőgazdasági termelők, akik nem rendelkeznek egységes területalapú támogatásra jogosult területtel, ugyanakkor a közvetlen támogatásokból termeléshez kötött támogatást vesznek igénybe, nem válnak jogosulttá az állataik alapján. A támogatás a mezőgazdasági tevékenység megkezdésétől számított ötéves időtartamra, de legkésőbb 2020. december 31-ig nyújtható.

A tagállami átlagtámogatás 25%-a adható a támogatható hektárszámig,⁸ hektáronkénti összege így mintegy 66–67 euró körül alakul. Ez a számítási változat biztosítja a legmagasabb fajlagos támogatási értéket.

3.2.5. Termeléshez kötött támogatások

A 2014 előtt alkalmazott rendszerhez képest nagyobb mértékben kaphatnak termeléshez kötött támogatásokat a gazdák az új KAP rendszerében. Az uniós jogszabály alapján (az egyes ágazatok korábbi termeléshez kötött vagy attól elválasztott támogatásait figyelembe véve), az eddigi források által kifejtett ágazati hatások megőrzésére és továbbfejlesztésére nyílik lehetőség. Ez kiegészül a hazai társadalompolitikai, szakpolitikai, illetve gazdasági célkitűzésekkel is. Így hazánk élt azzal a tagállami jogával, hogy a Közös Agrárpolitika reformjának keretében új elemként bevezette a termeléshez kötött támogatásokat. E folyamat során meghatározó szempont volt, hogy elsősorban a munkaintenzív ágazatok részesedjenek az összesen 1,2 milliárd euró támogatásban 2015 és 2020 között.

Ennek értelmében az alábbi ágazatok részesülnek 2015-től termeléshez kötött támogatásban:

- húshasznú anyatehén
- hízott bika
- tejhasznú tehén
- juh
- rizs
- cukorrépa

⁸ A számítás mente: 2019. évi teljes tagállami keretet kell elosztani a 2015. évi összes támogatható hektárszámmal.

- zöldségnövények
- ipari zöldségek
- gyümölcsültetvények és bogyósok
- fehérjenövények
 - szemes növények
 - szálas növények

A nevezett ágazatokon és azok forráselosztásán kívül az uniós rendelet (1307/2013/EU) előírja az EU-s bejelentés egyéb paramétereit is. Ennek keretében szükséges volt megadni a termeléshez kötött jogcímek igénybevételének feltételeit is. A Bizottság irányában megvalósuló bejelentésben rögzítve lettek a termeléshez kötött támogatásban részesítendő ágazatok, a támogatások jogosultsági kritériumai, illetve az egyes borítékokhoz tartozó keretösszegek, kiegészítve a becsült fajlagos támogatási összegekkel is. A támogatási jogcímekkel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy az egyes években megjelenő támogatási összegek az adott tárgyévi aktuális forint/euró árfolyam⁹ és a bejelentett területnagyság vagy állatlétszám függvényében alakulnak.

6. táblázat

Az egyes termeléshez kötött közvetlen támogatási jogcímekre vonatkozó 2015-2020. évi támogatási keretösszegek, millió euró

Támogatási jogcím megnevezése	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015–2020
Anyatehéntartás	35,0	35,0	34,9	34,9	34,9	34,9	209,7
Hízottbika-tartás	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	27,0
Tejhasznú tehéntartás	69,0	68,9	68,9	68,9	68,9	68,8	413,4
Anyajuh tartás	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	131,8
Cukorrépa termesztés	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	47,9
Rizstermesztés	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	12,0
Gyümölcsstermesztés	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	98,8
Zöldségnövény termesztés	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	47,9
Ipari zöldségnövény termesztés	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	59,6
Szemes fehérje-takarmánynövény termesztés	13,5	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	80,6
Szálas fehérje-takarmánynövény termesztés	13,5	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	80,6
Összesen	201,9	201,7	201,5	201,5	201,4	201,4	1209,3

Forrás: 9/2015. (III. 13.) FM rendelet, 2016

A termeléshez kötött közvetlen támogatások forrása az Európai Mezőgazdasági Garanciaalaphoz az Európai Bizottság által meghatározott pénzügyi kerete. Az egyes termeléshez kötött támogatási jogcímekre vonatkozó 2015–2020. évi támogatási keretösszegeket a következő táblázat tartalmazza.

A 2020-ig tartó reformidőszak sajátossága, hogy a korábbi időszakban megismert szabályozási alapelv, a referencia-időszak vagy történelmi bázis használata nem kötelező. Így minden évben a ténylegesen művelt, jogosult terület nagysága és a meglévő, jogosult állatlétszám alapján alakul ki a fajlagos összeg.

⁹ A kérelmezési évben rögzített átváltási árfolyam az október elsejét közvetlenül megelőző, az Európai Központi Bank által publikált hivatalos euró–forint árfolyam.

3.2.6. Kisgazdaságok támogatása

A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer a tagállamok számára önkéntesen bevezethető, amelyet Magyarország is működtet. Az e jogcím révén nyújtott támogatás minden közvetlen kifizetést helyettesít, továbbá felmenti a termelőket az Európai Unió által jogszabályban rögzített zöldítés követelményeinek teljesítése alól. A támogatás igénybevételére jogosult minden olyan termelő, aki minimum egy hektáros területtel rendelkezik. Az intézkedésre az éves támogatási keret maximum 10%-a fordítható. A támogatás egyösszegű, amelynek gazdálkodónkénti éves mértéke minimum 500, maximum 1250 euró. A mezőgazdasági kistermelői támogatásról szóló 16/2015 (IV. 9.) FM rendelet és a vonatkozó uniós jogszabályi rendelkezés alapján azon gazdálkodók esetében, akik a normál rendszerben kevesebb, mint 500 euró támogatásra lennének jogosultak, a támogatást 500 euróra felkerekítik, és 500 és 1250 euró között, a normál rendszerben járó támogatásnak megfelelő összeget kap a termelő. A minimum 500 euró/év/gazda támogatási összeg hozzávetőleg 1–2,2 hektárnyi jogosult területet jelent, a maximum 1250 euró/év/gazda hozzávetőleg 1–5,5 hektárnyi jogosult területnek felel meg.

A kisgazdaságok egyszerűsített támogatási rendszerébe csak egyszer, 2015-ben, augusztus 15-ig lehetett belépni. Ugyanakkor 2016-tól bármelyik évben kiléphet a termelő, ha helyzete úgy kívánja (például növekszik a támogatható terület vagy támogatható állatállomány és így több támogatásra lenne jogosult, mint a kistermelői rendszerben). A rendszer egyszerűsége ellenére a termelőnek minden évben kérelmeznie kell a kifizetést, ugyanakkor annak menete jóval egyszerűbbé válik a normál rendszerhez képest.

A mezőgazdasági kistermelői rendszer számos előnnyel szolgál azok számára, akik ezt választják. Ezek között kiemelendő, hogy 2016-tól egyszerűbb, kevesebb adminisztrációt igényel a támogatási kérelem benyújtása. Amennyiben normál esetben 500 euró alatt lenne a közvetlen támogatás összege, akkor a felkerekítés értelmében 500 eurót kap a termelő. Ez azt jelenti, hogy egy 1 hektáros alaptámogatásra jogosult termelő meg tudja duplázni a támogatása összegét. Könnyebbség, hogy a zöldítés követelményei alól mentesül a kistermelői rendszert választó gazdálkodó, ugyanakkor a zöldítési feltételek teljesítésért járó összegre jogosulttá válik a termelő. Ennek az összege az egyösszegű támogatás kalkulációjakor beszámításra kerül. Előny az is, hogy a kölcsönös megfeleltetés szabályai elleni vétség esetén a kistermelői támogatás nem csökkenthető. Ugyanakkor az egyes egyéb hatósági szankciót lehet érvényesíteni a kistermelő esetében is. Ha valaki 2015-ben fiatal gazdálkodóknak meghirdetett támogatásban is részesül, akkor az ez után járó összeg, a kiegészítő támogatás addig jár neki, amíg a kistermelői rendszerben részt vesz. E támogatási összeg rögzülése független attól, hogy a termelő időközben esetleg elveszti jogosultságát a fiatal gazda támogatásra (például betölti a maximális életkort vagy letelik a maximális 5 éves intervallum). A kistermelői támogatás összege ebben az esetben nem csökken. Hasonló elv miatt nem változik a termelő támogatása, ha termeléshez kötött támogatást igényelt az állatok után, és a mezőgazdasági kistermelői rendszerbe lépését követően felhagy azok tartásával, hiszen, mint ahogy korábban említésre került, fenntartási kötelezettség csak a 2015. évben igényelt földterület méretére vonatkozik.

Amennyiben az egyes támogatási jogcímeket egységes rendszerben kezeljük, és az egyes jogcímek szerinti támogatási kereteket kívánjuk meghatározni, szembesülhetünk a maradványelv gyakorlatával. A zöldítési komponens, valamint a termeléshez kötött támogatások keretösszege adott, előbbi 30%, utóbbi összesen 15%. A fiatal gazdáknak járó kiegészítés és a kistermelőknek biztosított átalánytámogatás keretében alkalmazott felkerekítési összeg az alaptámogatás keretéből vonható le, így csak azután lehet meghatározni a SAPS összegét, miután a többi jogcím esetében rögzülnek a végleges értékek. A maradványelv megjelenését a 7. táblázat tartalmazza.

7. táblázat
A közvetlen támogatások új rendszere

Tagállami nemzeti boríték (100%)	Százalék
Zöldítés	30,00%
Fiatalközvetlen gazdák	0,62%
Termeléshez kötött	13,00%
Termeléshez kötött fehérje	2,00%
Kisgazdaságok (növekmény)	0,55%
Alaptámogatás (SAPS)	53,83%

Forrás: FM, 2015c

3.2.7. Degresszió

A közös agrárpolitika feltételrendszere alapján alkalmazni kell a területalapú támogatásokhoz kapcsolódó csökkentés (degresszió) rendszerét. Az Európai Unióhoz hivatalosan bejelentett konstrukció szerint a 150 000 euró feletti területalapú támogatás csökkentése nem jelenti a területalapú támogatások teljes elvonását. A 2015-től indult új rendszerben a területalapú alaptámogatásnál (SAPS) csak az 1200 hektár fölötti támogatási összeget meghaladó rész kerül elvonásra, a 150 000 euró feletti és az 1200 hektár közötti terület után járó összeg (~176 000 euró) esetében csak 5%-os elvonást kell foganatosítani. Az ún. zöldítési komponensre vagy a termeléshez kötött támogatásokra nem vonatkozik az intézkedés. A támogatás átcsoportosításával felszabaduló összeg (melynek évenkénti nagysága közel 69 millió euró), a vidékfejlesztési programok finanszírozására használható fel, 100%-os uniós finanszírozású programok keretében.

A 1307/2013/EU rendelet utal arra, hogy nem részesíthetők előnyökben a támogatások csökkentésének elkerülésekor azok a mezőgazdasági termelők, akikről megállapítást nyer, hogy 2011. október 18-át követően mesterségesen olyan feltételeket teremtettek, amelyek lehetőséget adtak számukra a támogatások csökkentéséből eredő hatások elkerülésére.

E kérdéskörrel kapcsolatban vált szükségessé a mesterséges feltételreteremtésről szóló szabályozás értelmezése. Ennek során a mesterséges feltételreteremtésről szóló 37/2015. (VI. 30.) FM rendelet iránymutatásából kell kiindulni.

Főszabály szerint az MVH vizsgálja a mesterséges feltételreteremtés fennállását a kiválasztott sokaságból kockázatelemzés alapján vagy az ügyfél kérelmére. Ha az MVH által megállapítást nyer a mesterséges feltételreteremtés fennállása, akkor az előny szerinti támogatás jogosulatlanul kifizetett támogatásnak minősül, és azt az ügyfél köteles visszafizetni. A még ki nem fizetett támogatás esetén a támogatás az előny összegével csökkentve kerül az ügyfél részére kifizetésre. A jogosulatlanul kifizetett támogatást a szétválással érintett ügyfeleknek meg kell téríteniük, méghozzá a tárgyévben igényelt, egységes területalapú támogatásuk arányában, a támogatásokkal összefüggésben megállapított más jogkövetkezményektől függetlenül.

3.2.8. Általános szabályok

Az egyes támogatási jogcímelek igénylésének alapfeltétele az, hogy

- a mezőgazdasági termelő az adott tárgyévben, a tárgyévi szankciómentes kérelembeadási időszak végén rendelkezzen min. 1 hektár SAPS jogosult területtel,
- vagy adott naptári évben igényelt vagy kapott, állatokra vonatkozó, létszámalapú, termeléshez kötött közvetlen támogatásainak összege meghaladja a száz euró összegét.

Még ha a gazdálkodónak nincs is támogatható területe, mégis lehetősége van közvetlen támogatásban részesedni. Amennyiben a 100 euró eléréséhez egy bika, anyatehén vagy tejhasznú tehén, valamint öt anyajuh után termeléshez kötött támogatás igényel, akkor jogosult lehet a kifizetésre.

A 2015. támogatási évtől kezdődően, majd az azt követő tárgyévokban a termeléshez kötött közvetlen támogatások fajlagos mértékét a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal állapítja meg. A számítás alapját képezi a tárgyévankénti pénzügyi keret, valamint – a termeléshez kötött közvetlen támogatási jogcímek esetében – a jóváhagyott táblák összterületének vagy a jóváhagyott állatlétszámának a hányadosa. A termeléshez kötött közvetlen támogatások esetében jóváhagyott táblának minősül a mezőgazdasági termelő által igényelt olyan terület, amely megfelel a termeléshez kötött közvetlen támogatásra vonatkozó támogatási feltételeknek, valamint az egységes területalapú támogatás feltételeinek is.

A támogatásokra az a mezőgazdasági termelő jogosult, aki vagy ami jogosult közvetlen támogatásra. A támogatást támogatási jogcímenként, naptári évenként és mezőgazdasági termelőnként egy alkalommal lehet igényelni. Általánosságban a támogatás igénybevételére jogosult még az a mezőgazdasági termelő is, aki felszámolási, végelszámolási vagy adósságrendezési eljárás alatt áll, feltéve, hogy a támogatás feltételeinek egyébként megfelel.

Az MVH a támogatások igénybevételi feltételeinek teljesülését a vonatkozó rendelet (9/2015. [III. 13.] FM rendelet) alapján az egységes kérelemben bejelentett tábla, illetve állatlétszám vonatkozásában ellenőrzi. Az MVH a támogatásról szóló döntést a szükséges ellenőrzéseket követően, a csökkentésekre és egyéb szankciókra vonatkozó szabályok figyelembevételével hozza meg. A támogatásról szóló határozatnak tartalmaznia kell:

- az adott támogatási jogcímmel kapcsolatban igényelt terület nagyságát, illetve az állatlétszámot,
- a támogatási döntésben jóváhagyott, a támogatás alapjául szolgáló terület nagyságát, illetve állatlétszámot,
- a támogatás összegét, a támogatás fajlagos mértékét és a támogatási összeget érintő csökkentések okait, mértékét, valamint
- az alkalmazandó jogkövetkezményeket.

Az ellenőrzés során a támogatás feltételeinek – beleértve a kölcsönös megfeleltetés feltételeit is – való meg nem felelés esetén a támogatási összeg meghatározása során az előírt jogkövetkezményeket kell alkalmazni. A mezőgazdasági termelőnek az ellenőrzés során

- a) igazolnia kell, hogy az adott támogatási jogcím szerint igényelt terület, illetve állat vonatkozásában megfelel a rendeletben foglalt előírásoknak, valamint
- b) be kell mutatnia az adott gazdálkodási évre vonatkozó, az adott támogatásra való jogosultságot igazoló dokumentumot.

A termelő a rendelet alapján előírt dokumentumo(ka)t öt évig meg kell, hogy őrizze.

A támogatási kérelmet az egyes támogatási jogcímek tárgyévi benyújtására nyitva álló határidő végéig lehet módosítani. Ezt követően – a korábban is alkalmazott eljárás szerint – 25 naptári napon keresztül van lehetőség módosításra. Az általános uniós eljárásrend alapján azonban naponta 1%-kal csökkennek azok az összegek, amelyekre a kérelmező a kérelmek határidőig történő benyújtása esetén jogosult lett volna.

3.3. A KAP II. pilléres intézkedéseinek változási iránya 2014–2020 között

3.3.1. A vidékfejlesztési programozással kapcsolatos fő előzmények

Az EU vidékfejlesztési politikája jelenlegi formájában a Közös Agrárpolitika fejlődésével jött létre azon agrár-struktúrapolitikai elemekből, amelyek az agrárszektor szerkezeti problémáira keresték a megoldást. Ma már vidékfejlesztésen az agrárgazdaság sokszínű társadalmi szerepét, valamint a mezőgazdaság és a széles értelemben vett vidéki gazdaság összefüggéseit feltáró, az egyenlőtlenségeket kezelő, valamint a környezeti kérdéseket is magában foglaló politikát értjük, amelynek végső célja, hogy a vidéki térségek a társadalomban betöltött gazdasági, ökológiai és szociális funkcióik ellátására tartósan képesek legyenek. Célja, hogy javítsa a foglalkoztatási helyzetet, a jövedelemszerkezetet, a lakhatási körülményeket és a szolgáltatások szintjét, és lehetőségeihez mérten megőrizze vagy növelje a helyi lakosság számát, megőrizze annak életformáját, valamint a kulturális háttérét is: a hagyományos foglalkozásokat, ételeket, nyelvet, öltözködést és szokásokat.

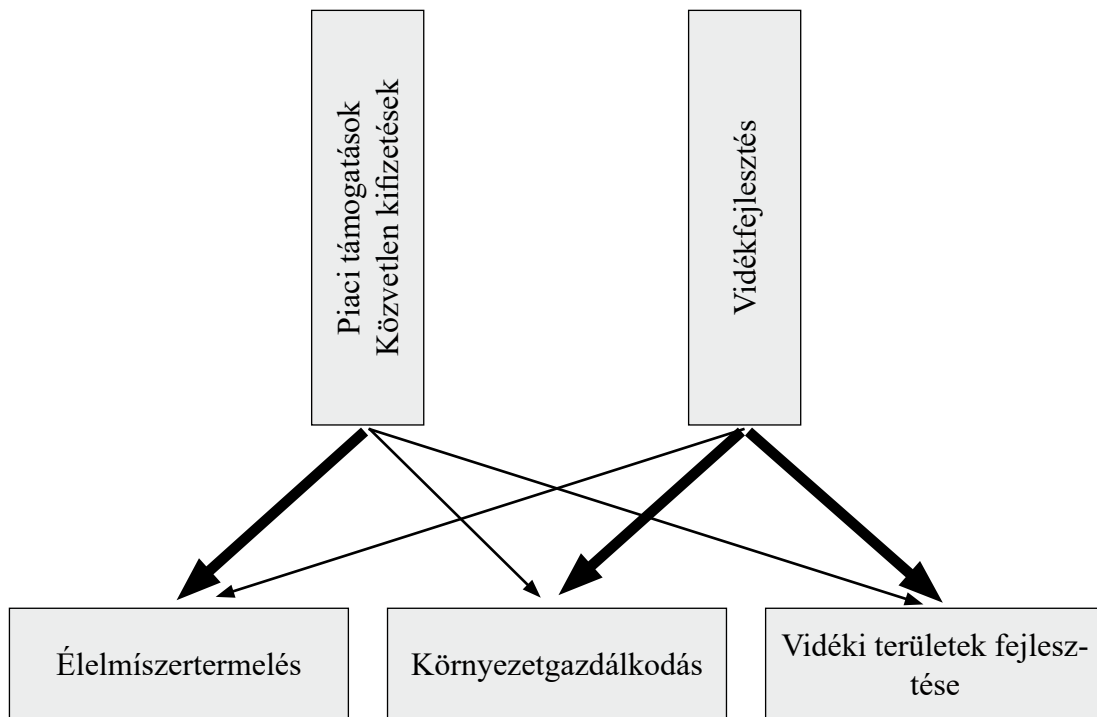
Az EU vidékfejlesztési politikája nem választható el azoktól az általános összefüggésektől, amelyek között kialakult. A vidékfejlesztés a KAP II. pillére, tehát az EU agrárpolitikájának része. Emiatt fontos szerepe van a mezőgazdaság szerkezeti átalakításában. Területi jellege következtében ugyanakkor választ kell adnia a vidéki területek gazdasági, szociális és környezeti problémáira, valamint be kell ágyaznia a mezőgazdaságot és az erdészetet a vidéki gazdaság keretei közé. A vidékfejlesztési programoknak mindhárom elemet (gazdaságfejlesztés, környezetgazdálkodás, vidéki életminőség fejlesztése) vizsgálnia és kezelnie kell célzott támogatás formájában. A három elemre jutó forrásoknak lehetőség szerint egyensúlyban kell lenniük. A felosztást a programok által megfogalmazott erősségek és gyengeségek befolyásolják, de egyik elem sem kihagyható vagy csökkenthető aránytalanul.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a vidékfejlesztés nem önálló tudományterület. A támogandó célok kidolgozásában, a támogatási eszközök alkalmazásában, a támogatásra jogosultak körének meghatározásában, illetve az elért eredmények mérésében számos szakember, mérnök és kutató munkájára támaszkodik. A támogatáspolitikai elsősorban gazdaságpolitika, ezért a közgazdászok, gazdasági elemzők, statisztikusok szerepe nyilvánvaló, de legalább ilyen fontos a környezeti mérnökök, biológusok, erdészek, geográfusok, építészek, szociológusok munkája is.

2003 novemberében Salzburgban vidékfejlesztési konferenciára került sor a bizottság és a tagállamok részvételével, amely a vidékfejlesztési politika következő három célját határozta meg:

- az agrárszektor (élelmiszertermelés) versenyképességének növelése
- környezetgazdálkodás és tájvédelem
- az életminőség javítása a vidéki térségekben, és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának (változatossá tételének) előmozdítása.

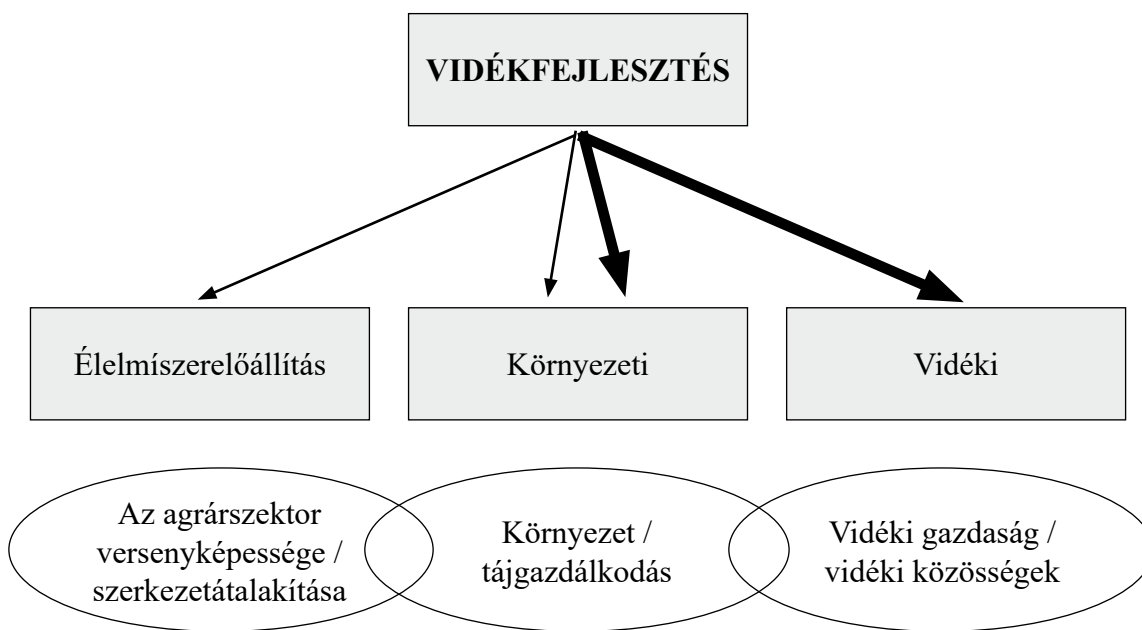
Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája ettől az időponttól kezdve e három terület támogatását, előmozdítását tűzte ki céljául. A három cél három irányítási rendszer – gazdaságpolitika, környezeti politika és szociális politika – egységét jelenti. A salzburgi konferencia javasolta azt is, hogy a LEADER közösségi kezdeményezést integrálják a vidékfejlesztési programok fő áramába, és a vidékfejlesztést helyezték egységes programozási és finanszírozási keretek közé. A KAP két pillérébe tartozó intézkedések által támogatott területeknek így kialakult a következő ábrán bemutatott szerkezete.



3. ábra
A KAP szerkezete

Forrás: MAÁ CZ 2014

A vidékfejlesztés tehát szektorális politikából (mezőgazdasági szektorpolitika) erős területi dimenzióval rendelkező politikává vált. A lefedett terület magában foglalja az agrárgazdaságot, az erdészetet, a nem művelt természeti területeket, a falvakat és a kisvárosokat is.



4. ábra
A vidékfejlesztés funkciói

Forrás: MAÁ CZ 2014

3.3.2. A vidékfejlesztés a KAP céljain belül

A 2013-as KAP-reform alapidokumentumai meghatározták, hogy a Közös Agrárpolitikának milyen kihívásokra kell választ adnia. Ezek többek között

- *gazdasági* (élelmiszerbiztonság és globalizáció, a termelékenység csökkenése, áringadozás, magas beszerzési árak, a gazdálkodók kiszolgáltatott helyzete az élelmiszerláncban),
- *környezeti* (erőforrás-hatékonyság, víz- és talajminőség, az élőhelyek és a biodiverzitás fenyegetettsége) és
- *területi* (a vidéki területek kedvezőtlen demográfiai, gazdasági és szociális helyzete) természetűek.

Látható, hogy a vidékfejlesztés mindhárom KAP-cél megvalósulásához hozzájárul, hiszen jelentős tényező a gazdálkodás jövedelmezővé tételében (például beruházások és kockázatkezelés), a környezetgazdálkodásban és vidéki térségek fejlesztésében is.

A vidékfejlesztésnek ezzel együtt sok olyan célja van (például az elvándorlás megelőzése, a szegénység elleni küzdelem, a munkahelyteremtés serkentése és az esélyegyenlőség kialakítása), amelyek nem köthetők kizárólag az agrárgazdasághoz. A vidékfejlesztés társadalmi szerepe túlmutat az agrárpolitika körén, hiszen a mezőgazdaságban dolgozókat mezőgazdaságon kívüli munkavállalásra ösztönzi, igényt támaszt a falvak, a táj képének általános rendezésére, javítja a vidéken élő agrár és nem agrár népesség életkörülményeit, életszínvonalát. Annak ellenére, hogy a vidéki területek sokszor elmaradottabbak a városoknál, lehetőségeket nyújtanak az új ágazatokban meglévő növekedési tartalékok, a rekreáció, továbbá a vonzó lakó- és munkakörnyezet fejlesztése tekintetében. A mezőgazdaság és az erdészet gazdasági súlya, valamint a foglalkoztatásban betöltött szerepe folyamatosan csökken. A vidéki területeken a széles értelemben vett agrárgazdaság csak az egyik jövedelemforrás.

Ahogy a vidékfejlesztés nem azonos csak a mezőgazdaság fejlesztésével, az agrárszektor sem csak a vidéki gazdasággal azonos, de ez annak legfontosabb állandó eleme. A szektor fontos forrása a jövedelmeknek és a foglalkoztatásnak még akkor is, ha aránya a GDP-ben, illetve a foglalkoztatásban nem tűnik számottevőnek. Bár a mezőgazdaság az elmúlt két évtizedben, a gazdasági-társadalmi átalakulást követően elvesztette a nemzetgazdaságban korábban betöltött kiemelt szerepét, de még mindig sok vidéki település – elsősorban a kisebb falvak – egyetlen gazdasági bázisa.

Továbbá a táj képét alapvetően a mezőgazdaság és az erdészet, mint a fő területhasználók határozzák meg. Ezáltal a vidék fejlesztési lehetőségeinek kiaknázásában betöltött szerepük nem megkerülhető.

3.3.3. A vidékfejlesztés céljai, prioritásai 2014–2020

A vidékfejlesztés 6 prioritása és 18 fókuszterülete

Az EMVA alaprendelete, az Európai Parlament és az Európai Tanács 1305/2013/EU rendelete értelmében a vidékfejlesztési célkitűzések teljesítésére hat, a közös stratégiai keret tematikus célkitűzéseinek megfeleltethető uniós vidékfejlesztési prioritás keretében kerülhet sor (BAKSA et al. 2015):

1. A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben. Ezen belül fókuszterületek:
 - a) az innovációnak, az együttműködésnek és a tudásbázis gyarapításának az ösztönzése a vidéki térségekben;
 - b) a kapcsolatok erősítése a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és az innováció között, egyebek mellett a környezetgazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása céljából;
 - c) az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban.

2. A mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamenyny régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása. Fókuszterületek:
 - a) valamennyi mezőgazdasági üzem gazdasági teljesítményének javítása, valamint a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának és korszerűsítésének a megkönnyítése, minde- nek előtt a piaci jelenlét, a piacorientáltság, és a mezőgazdasági tevékenységek diverzifiká- lásának fokozása céljából;
 - b) a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépésének megkönnyítése és ezen belül is különösen a generációs megújulás elősegítése.
3. Az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelés- nek – az előmozdítása. Fókuszterületek:
 - a) az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a mező- gazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncok- ban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció;
 - b) a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása.
4. A mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyre- állítása, megőrzése és javítása. Fókuszterületek:
 - a) a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, beleértve a Natura 2000 terüle- teken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás, valamint az európai tájak állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása;
 - b) a vízgazdálkodás javítása, a műtrágya- és peszticid-használat szabályozásának javítását is beleértve;
 - c) a talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása.
5. Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás ha- tásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mező- gazdasági, az élelmiszeripari és az erdőszeti ágazatban. Fókuszterületek:
 - a) a mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása;
 - b) a mezőgazdaság és az élelmiszer-feldolgozó iparág általi energiateljesítmény hatékonysá- gának fokozása;
 - c) a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékanyagok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő átadásának és felhasználásának megkönnyítése;
 - d) a mezőgazdaságból származó, üvegházhatást okozó gázok és ammónia kibocsátásának csökkentése;
 - e) a széntárolás és -megkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban.
6. A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támo- gatása a vidéki térségekben. Fókuszterületek:
 - a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahely- teremtésnek a megkönnyítése;
 - b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben;
 - c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk elő- mozdítása és minőségük javítása a vidéki térségekben

A prioritások használata a korábbi tengelyek helyett abból a felismerésből született, hogy egy-egy intézkedés nemcsak egy megnevezett célhoz tud hozzájárulni, hanem többhöz is. Így például egy beruházás, amely növeli a versenyképességet, egyben előmozdíthatja az erőforrás-hatékonyságot is (például

a fűtés korszerűsítése). Az intézkedések így szabadabban, rugalmasabban használhatók a programban vállalt kötelezettségek teljesítésére.

A vidékfejlesztési programozásról röviden

A 2014–2020-as költségvetési időszakra szóló vidékfejlesztési program fő jellemzője a korábbiakhoz képest a sokkal inkább kötött programozási módszertan. A programokban teljesen világosan be kell tudni mutatni, hogy az adott tagországra vagy régióra megalkotott SWOT-elemzésből, tehát az erősségekből, a gyengeségekből, a lehetőségekből és a veszélyekből milyen szükségletek adódnak, és ezekre milyen választ kíván adni a program készítője a vidékfejlesztés eszköztárából. Minden egyes intézkedést vissza kell tudni vezetni arra, hogy a SWOT mely eleméhez kapcsolódik, milyen problémát akar megválaszolni, mely folyamatokat kívánja erősíteni vagy gyengíteni. A hazai tervezés első részét így a helyzetleírás és SWOT-elemzés képezte. Ennek eredményeként a fentiekben felsorolt 18 fókuszterülethez illeszkedve 49 fejlesztési szükséglet került meghatározásra. Ezekből a fejlesztési szükségletekből 2 tematikus alprogram (Rövid Ellátási Lánc és Fiatal Gazda), 19 intézkedés, 48 alintézkedés, 80 művelet került kialakításra a hatékony és széles körű fejlesztési beavatkozás érdekében.

Az intézkedések csak és kizárólag az EMVA prioritásait célozhatják, például nem lehetséges projektek vagy földrajzi területek nevesítése (és összességükben az Európa 2020 11 ún. tematikus célkitűzéséből 8-at támogatnak), az alábbiak szerint:

1. prioritás: *A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben.*

Alkalmazandó intézkedések, műveletek többek között a következők: szakképzésekhez és készségek elsajátításához kapcsolódó tevékenységek javítása, mezőgazdasági üzemvezetési és erdőgazdálkodási csereprogramok; mezőgazdasági üzemlátogatások és erdészeti tanulmányutak; demonstrációs és tájékoztatási tevékenységek támogatása az agrárgazdaság szereplői közötti kapcsolatok, illetve együttműködések erősítésére; üzemvezetési és mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások, valamint erdőgazdálkodási tanácsadási szolgáltatások előmozdítása, tanácsadók képzésének támogatása; csoportos szaktanácsadás megvalósítása azért, hogy létrejöjjön egy igény alapú szaktanácsadási rendszer; Európai Innovációs Partnerség bevezetése.

2. prioritás: *A gazdaságok életképességének és versenyképességének fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa és valamennyi régió esetében, továbbá az innovatív mezőgazdasági technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás elősegítése.*

Alkalmazandó intézkedések, műveletek többek között a következők: kertészeti technológia- és eszközfejlesztés; az állattenyésztés hatékonyságának javítása (állattartó telepek); mezőgazdasági szárító és tározó kapacitás növelése; fenntartható erdőgazdálkodási módokra való áttérés ösztönzése; az erdők feltárása az erdészeti utak fejlesztése által.

3. prioritás: *Az élelmiszerláncok szervezése, ideértve a mezőgazdasági termékek feldolgozását és értékesítését, illetve az állatjólét és a kockázatkezelés előmozdítása a mezőgazdaságban.*

Alkalmazandó intézkedések, műveletek többek között a következők: a termelők versenyképességének növelése az élelmiszeripari üzemek szerkezetátalakításának előmozdításával, magasabb hozzáadott értéket célzó feldolgozásához kapcsolódó beruházások támogatásával (vágóhidak, tejjüzemek, malmok és kiemelten a borászatok stb.), illetve a mezőgazdasági, erdőgazdálkodási termékek és az élelmiszerek minőségrendszereinek fejlesztésével; termelői csoportok ösztönzése; mezőgazdasági kockázatkezelés; állatjóléti intézkedés.

4. prioritás: *A mezőgazdasághoz és az erdészethez kapcsolódó ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása.*

Alkalmazandó intézkedések, műveletek többek között a következők: környezetvédelemhez kapcsolódó, nem termelői beruházások; agrárkörnyezetvédelmi kifizetések; őshonos és veszélyeztetett mezőgazdasági genetikai erőforrások megőrzésének támogatása; ökológiai gazdálkodás fenntartása és fejlesztése; erdő-környezetvédelmi beavatkozások a biodiverzitás megőrzése érdekében; az erdők

közjóléti funkciójának megőrzése és erősítése: az erdei épített és táji (természeti) örökség értékőrző megújítása, valamint a turizmus általi hasznosítása; komplex erdészeti vízrendezési program bevezetése, illetve a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás erdészeti beruházásai vízviSSzatartáson alapuló vízgazdálkodással.

5. prioritás: *Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozás hatásaihoz alkalmazkodni képes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban.*

Alkalmazandó intézkedések, műveletek többek között a következők: a vízviSSzatartást és a vízfelhasználás hatékonyságának javítását célzó beruházások; az energiahatékonyság (fűtő- és üzemanyagok, világítás, szigetelés, trágyamozgatás és -tárolás), valamint egyéb erőforrás-inputok (víz, nyersanyag, hulladék) hatékonyságának javítása beruházásokon és kiegészítő tevékenységeken keresztül (együttműködések, hálózatok kialakítása); erdőgazdálkodási funkciók fenntartható fejlesztése, erdei haszonvételek körének és hozzáadott értékének bővítése elsősorban lokális biomassza energetikai hasznosítás által.

6. prioritás: *A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése, és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki területeken.*¹⁰

Alkalmazandó intézkedések, műveletek többek között a következők: településképet meghatározó épületek külső rekonstrukciója, többfunkciós közösségi tér létrehozása, fejlesztése, energetikai korszerűsítés; LEADER működési és animációs költségek támogatása, helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása; helyi termékértékesítést szolgáló piacok infrastrukturális fejlesztése, közétkeztetés fejlesztése; külterületi helyi közutak fejlesztése, önkormányzati utak kezeléséhez, állapotjavításához, karbantartásához szükséges erő- és munkagépek beszerzése; nem mezőgazdasági tevékenységek beindítására és fejlesztésére irányuló beruházások támogatása; tanyák háztartási léptékű villamos energia- és vízellátásának, valamint szennyvízkezelésének fejlesztése; köz- és vagyónbiztonságot szolgáló fejlesztések, falu- és tanyagondnoki szolgálat fejlesztése jármű- és eszközbeszerzéssel; kis gazdasági szereplők között létrehozott együttműködések, beleértve a turisztikai együttműködések; szolidáris gazdálkodás és közösség által támogatott mezőgazdaság; LEADER – helyi akciócsoportok együttműködési tevékenységeinek előkészítése és megvalósítása.

¹⁰ A prioritások megnevezéseit az EMVA rendeletben rögzítették.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAKSA Adrienn, VÁSÁRY Miklós szerk. (2015): *A Közös Agrárpolitika alkalmazásának keretei. A 2015-től működő piaci intézkedések és közvetlen támogatások hazai feltételrendszere*. Miskolc, A Közgazdasági-Módszertani Képzés Fejlesztéséért Alapítvány. 176.
- BOEL Mariann Fischer (2008): *Mezőgazdaság: a közös agrárpolitika (KAP) állapotfelmérése hozzájárul ahhoz, hogy a mezőgazdasági termelők megfelelhessenek az új kihívásoknak*. IP/08/1749, Brüsszel, 2008. november. 20. Forrás: europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1749_hu.pdf (letöltés ideje: 2016. 01. 01.)
- ELEKES Andrea (2003): *A Közös Agrárpolitika reformja a WTO-tárgyalások tükrében*. In HALMAI Péter szerk.: *Változó feltételek, változó lehetőségek. Átalakulóban az EU Közös Agrárpolitikája*. Budapest, Szent István Egyetemi Kiadó. 45–63.
- Európai Bizottság (2008): *Agriculture: CAP Health Check will help farmers meet new challenges*. 2008. november 20, IP/08/1749, Brüsszel.
- Európai Bizottság (2010a): *A Bizottság közleménye, A költségvetés reformja, Változások Európában, Konzultációs dokumentum a költségvetés 2008–2009. évi felülvizsgálata kapcsán*, SEC (20071188)
- Európai Bizottság (2010b): *Communication from the Commission The CAP towards 2020 meeting the food natural resources and territorial challenges of the future*, COM (2010) 672 final.
- Európai Bizottság (2011): *A Budget For Europe 2020, Part I, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brüsszel, COM (2011) 500/I final.
- Feldman Zsolt (2014): *Tájékoztató a 2015 és 2020 közötti közvetlen támogatási rendszer feltételeiről*. (előadás)
- Földművelésügyi Minisztérium (2015a): *Legfontosabb tudnivalók a zöldítésről az őszi vetéshez*. Forrás: www.kormany.hu/download/7/29/10000/sajt%C3%B3k%C3%B6zl%C3%A9s_20140911.pdf (letöltés ideje: 2016. 01. 01.)
- Földművelésügyi Minisztérium (2015b): *A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III. 13.) FM rendelet*
- Földművelésügyi Minisztérium (2015c): *2014. évi agrárjelentés*. Forrás: www.kormany.hu/download/5/30/90000/Agr%C3%A1rjelent%C3%A9s_2014.zip#!DocumentBrowse, (letöltés ideje: 2016. 01. 01.)
- HALMAI Péter. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Harmadik kiadás, Mezőgazda Kiadó. 345.
- JÁMBOR Attila–MIZIK Tamás szerk. (2014): *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 268.
- KISS Judit (2002): *A magyar mezőgazdaság világgazdasági mozgástere*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 406.
- MAÁCS Miklós (2014): *A vidékfejlesztés az Európai Unióban*, kézirat.

Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, Földművelésügyi Minisztérium, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (2015): *Zöldítés gazdálkodói kézikönyv*. Forrás: www.nak.hu/hu/kamara/dokumentumok/kamara/2656-nak-zoeldites-gazdalkodoi-kezikoenyv (letöltés dátuma: 2016. 01. 01.)

SZENTIRMAY Zoltán, HORVÁTH Anikó (2015): *A közvetlen termelői támogatások rendszere 2015-től*. (előadások)

Uniós és hazai jogszabályok:

A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendeletek módosításáról

A Tanács 1234/2007/EK rendelete (2007. október 22.) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet)

A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról

A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1310/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról, az 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a források és a források 2014. évben történő elosztása tekintetében történő módosításáról, valamint a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek és az 1307/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a 2014. évben való alkalmazásuk tekintetében történő módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Bizottság 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 11.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről és X. mellékletének módosításáról

- Az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2016/C 202/01)
- Lisszaboni Szerződés AZ Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés Módosításáról (2007/C 306/01)
- 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról
- 5/2015. (II.19.) FM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás, valamint az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről
- 8/2015. (III. 13.) FM rendelet a mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról (aktív gazda);
- 9/2015. (III. 13.) FM rendelet a termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól
- 10/2015. (III. 13.) FM rendelet az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről
- 11/2015. (III. 13.) FM rendelet a fiatal mezőgazdasági termelők támogatásáról
- 12/2015. (III.30.) FM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2015. évi igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról.
- 16/2015. (IV. 9.) FM rendelet a mezőgazdasági kistermelői támogatásról
- 37/2015. (VI. 30.) FM rendelet a mesterséges feltételteremtésről



A nemzeti Közzolgálati e gyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu •
1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért
felel: Petró Ildikó ügyvezető • Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni •
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5764-05-9 (PDF)
ISBN 978-615-5877-14-8 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE