



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

16. sz. különjelentés

2012

ISSN 1831-0893

AZ EGYSÉGES TERÜLETALAPÚ TÁMOGATÁSI
RENDSZER – MINT AZ ÚJ TAGÁLLAMOK
MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐINEK
TÁMOGATÁSÁRA SZOLGÁLÓ ÁTMENETI
RENDSZER – EREDMÉNYESSÉGE



16 // 2012. sz. különjelentés

**AZ EGYSÉGES TERÜLETALAPÚ
TÁMOGATÁSI RENDSZER –
MINT AZ ÚJ TAGÁLLAMOK
MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐINEK
TÁMOGATÁSÁRA SZOLGÁLÓ ÁTMENETI
RENDSZER – EREDMÉNYESSÉGE**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

16 // 2012. sz. különjelentés

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Katalógusadatok a kiadvány végén található.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2012

ISBN 978-92-9237-926-1
doi:10.2865/2881

© Európai Unió, 2012
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

RÖVIDÍTÉSEK

GLOSSZÁRIUM

I–XI ÖSSZEFOGLALÓ

1–13 BEVEZETÉS

1–7 HÁTTÉR-INFORMÁCIÓK

8–12 A SAPS LEGFONTOSABB ELEMEI

13 A NEMZETI KIEGÉSZÍTŐ KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK NYÚJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS OPCIO

14–17 AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE, CÉLJAI ÉS MÓDSZERE

18–65 ÉSZREVÉTELEK

18–24 A MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGGEL CSAK CSEKÉLY MÉRTÉKBEN FOGLALKOZÓ KEDVEZMÉNYEZETTEKNEK FOLYÓSÍTOTT KIFIZETÉSEK

19–23 A „MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐ” ÉS A „MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉG” DEFINÍCIÓJA

24 NEM MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGRE HASZNÁLT FÖLDTERÜLET

25–43 NEM HATÁROZTÁK MEG MEGBÍZHATÓ MÓDON A SAPS-TÁMOGATÁSRA JOGOSULT ÖSSZTERÜLETET, ÉS A FELKERESETT TAGÁLLAMOK EGYMÁSTÓL ELTÉRŐEN HATÁROZTÁK MEG A PARCELLÁK TÁMOGATHATÓSÁGÁT

25–35 AZ ÉRINTETT TAGÁLLAMOK TÖBBSÉGE NEM TUDJA PONTOSAN MEGHATÁROZNI A SAPS KERETÉBEN TÁMOGATHATÓ MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEKET

36–38 A TÁMOGATHATÓ MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEK MÓDOSÍTÁSAI NEM MINDIG ALAPULTAK ELLENŐRIZHETŐ KRITÉRIUMOKON

39–43 A SAPS KERETÉBEN NEM HASZNOSÍTOTT ÉS TERMELÉSBŐL KIVONT MEZŐGAZDASÁGI FÖLDTERÜLETEKRE IS FOLYÓSÍTANAK KIFIZETÉSEKET

- 44–60 A SAPS-KIFIZETÉSEK JELENTŐSEN NÖVELIK A TERMELŐK JÖVEDELMÉT, DE A TÁMOGATÁS ELSŐSORBAN A NAGYOBB GAZDASÁGOKNAK KEDVEZ**
- 44–48 AZ ÚJ TAGÁLLAMOKBAN A SAPS-KIFIZETÉSEK ÖSSZESEGÉBEN TÁMOGATJÁK A GAZDASÁGOK JÖVEDELMÉT...
- 49–55 ...HATÁSUK AZONBAN A GAZDASÁGOK MÉRETE ÉS TÍPUSA SZERINT, VALAMINT TAGÁLLAMONKÉNT ELTÉRŐ
- 56–57 A SAPS-KIFIZETÉSEK ÁLTAL A SZERKEZETÁTALAKÍTÁSRA ÉS A GAZDASÁGOK HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSÉRE GYAKOROLT HATÁS ÉRTÉKELÉSÉRE MINDEDDIG NEM KERÜLT SOR
- 58 A STRUKTURÁLIS HIÁNYOSSÁGOK TOVÁBBRA IS KEDVEZŐTLENÜL HATNAK A GAZDASÁGOK JÖVEDELMÉRE
- 59–60 A SAPS-KIFIZETÉSEK EREDMÉNYESSÉGÉT CSÖKKENTŐ EGYÉB TÉNYEZŐK
- 61–65 A TÁMOGATÁSI JOGOSULTSÁGOKON ALAPULÓ TÁMOGATÁSI RENDSZERRE TÖRTÉNŐ FELKÉSZÜLÉS HIÁNYOSSÁGAI**
- 66–75 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**
- 68–69 KEDVEZMÉNYEZETTEK, TÁMOGATHATÓ FÖLDTERÜLET ÉS MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGEK**
- 70–71 A SAPS-TÁMOGATÁS ELOSZLÁSA**
- 72 A SAPS-TÁMOGATÁS SZEREPE AZ AGRÁRÁGAZAT SZERKEZETÁTALAKÍTÁSÁBAN**
- 73 A STRUKTURÁLIS HIÁNYOSSÁGOK HATÁSSAL VANNAK A GAZDASÁGOK JÖVEDELMÉRE**
- 74 A TÁMOGATÁS EGY RÉSZÉNEK A FÖLDTERÜLETEK VÉTELÁRÁBA ÉS BÉRLETI DÍJÁBA TÖRTÉNŐ BEÉPÜLÉSE**
- 75 A SAPS ÁTMENETI JELLEGE ÉS A JOGOSULTSÁGOKON ALAPULÓ TÁMOGATÁS BEVEZETÉSÉRE VALÓ FELKÉSZÜLÉS**
- I. MELLÉKLET — A SAPS ÉS AZ EGYSÉGES TÁMOGATÁSI RENDSZER (SPS) ÖSSZEHASONLÍTÁSA**
- II. MELLÉKLET — A SAPS KERETÉBEN KIFIZETETT JÖVEDELEMTÁMOGATÁS A 2005 ÉS 2011 KÖZÖTTI PÉNZÜGYI ÉVEKBEN**
- III. MELLÉKLET — A SAPS KERETÉBEN KIFIZETETT JÖVEDELEMTÁMOGATÁS ELOSZLÁSA (2010-ES KÉRELMEZÉSI ÉV)**

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

RÖVIDÍTÉSEK

CATS: az európai mezőgazdasági pénzalapok kifizetéseivel kapcsolatos információkat gyűjtő adatbázis (*Clearance Audit Trail System*)

EMGA: Európai Mezőgazdasági Garanciaalap

Eurostat: az Európai Unió Statisztikai Hivatala

HMKÁ: helyes mezőgazdasági és környezeti állapot

IIER: integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer

JFGK: jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények

KAP: közös agrárpolitika

KAT: kedvezőtlen adottságú terület

MePaR: mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer

MHT: mezőgazdasági hasznosítású terület

SAPS: egységes területalapú támogatási rendszer (*Single Area Payment Scheme*)

SPS: egységes támogatási rendszer (*Single Payment Scheme*)

GLOSSZÁRIUM

2003-as reform: Ez a KAP-reform („félidős értékelés”) – folytatva az 1992-ben a MacSharry-reformmal megkezdett folyamatot, amelyet 1999-ben az Agenda 2000 reform vitt tovább – az ártámogatás csökkentését és e csökkentés közvetlen jövedelemtámogatással való kompenzálását tűzte ki célul. A 2003-as reform bevezette a támogatás termeléstől való függetlenítését és a kölcsönös megfeleltetést, miközben hangsúlyosabbá tette a vidékfejlesztés támogatását.

Agenda 2000: Ez a reform két fő pillérre helyezte a KAP-ot, amelyeket a közösségi költségvetés két európai mezőgazdasági alapon keresztül finanszíroz. Az első pillért finanszírozó alap (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap, EMGA) gondoskodik a piaccal kapcsolatos intézkedésekről és közvetlen kifizetések formájában a jövedelemtámogatásról. A második pillért finanszírozó alap (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, EMVA) vidékfejlesztési intézkedéseket társfinanszíroz olyan területeken, mint pl. az agrár-környezetvédelem, az élelmiszerek minőségének javítása, a magasabb szakmai színvonal vagy az állatjólét.

Állapotfelmérés: A 2003-as KAP-reform 2008-as felülvizsgálata. A közvetlen támogatások termeléstől való további függetlenítésére és az SPS rugalmasabbá tételére, a vidékfejlesztési intézkedéseket célzó magasabb összegű kiadásokra, az intervenciók rendszer módosítására, a tejkvóták növelésére és egyéb szakágazat-specifikus intézkedésekre vonatkozó bizottsági javaslatok elfogadása.

Csatlakozási okmány: Azokat a feltételeket tartalmazó okmány, amelyek mellett valamely ország az Európai Unió tagállamává válik.

EU-15: Belgium, Dánia, Németország, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.

Az Európai Unió bővítése: Az Unió új tagállamok csatlakozásával történő bővítése.

Mezőgazdasági tényezőjövedelem: A mezőgazdasági tevékenységek (valamint az el nem különíthető, nem mezőgazdasági másodlagos tevékenységek) nettó hozzáadott értékét mutatja tényezőkölségen. Ennek kiszámításához a mezőgazdasági kibocsátás alapján számított értékéből ki kell vonni a folyó termelőfelhasználás értékét, az állóeszközök értékcsökkenését és a termelési adókat, majd hozzá kell adni az (egyéb) termelési támogatások értékét. A háztartások gyakran kapnak jövedelmet egyéb forrásokból (nem mezőgazdasági tevékenységek, bérek, társadalmi juttatások, tulajdonosi jövedelmek), ezért a mezőgazdasági jövedelem nem feltétlenül egyezik meg a mezőgazdasági háztartások tényleges jövedelmével.

Mezőgazdasági vállalkozói jövedelem: Mezőgazdasági tevékenységekből származó jövedelem, amely a saját termelési tényezők (munka és/vagy vállalkozás, saját tőke és saját tulajdonban lévő föld) ellenértékéért szolgál. A finanszírozási teherhez (tőkekölcsonzés) és a munkaerő igénybevételéhez kapcsolódó költségek levonása után a tényezőjövedelemnek felel meg.

SAPS: Átmeneti egyszerűsített jövedelemtámogatási rendszer az új tagállamok mezőgazdasági termelői részére.

A SAPS-rendszert alkalmazó tagállamok: Azok az új tagállamok, amelyek úgy döntöttek, hogy az EU-15-ben alkalmazott támogatási rendszerek helyett a SAPS-rendszert vezetik be: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia.

A támogatás termeléstől való függetlenítése: A közvetlen kifizetések elválasztása a mezőgazdasági termeléstől.

Új tagállamok: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

Az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) az új tagállamok mezőgazdasági termelőit célzó egyszerűsített jövedelemtámogatási rendszer. A Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia által bevezetett rendszer lehetővé teszi, hogy a tagállami kormányok közvetlen támogatást nyújtsanak a gazdálkodók számára mindaddig, amíg az érintett tagállam át nem áll az EU egészében a tervek szerint 2014. január 1-jétől bevezetendő támogatási rendszerre. A SAPS keretében teljesített kifizetések a 2011-es pénzügyi évben mintegy 5 milliárd eurót tettek ki.

II.

A SAPS rendszerében a mezőgazdasági termelők nem kötelezettek javak előállítására vagy termelési tényezők felhasználására, azonban helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban (HMKÁ) kell tartaniuk a földterületüket, és be kell tartaniuk a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, valamint az állat-egészségügyre és az állatjólétre vonatkozó alapvető előírásokat.

III.

A Számvevőszék a SAPS végrehajtásának ellenőrzésekor az alábbiakra helyezte a hangsúlyt:

- a rendszer fő elemeinek végrehajtása, beleértve a kedvezményezettek definícióját és a támogatható földterületek meghatározását;
- a rendszer hozzájárulása az új tagállamok mezőgazdasági termelőinek jövedelemtámogatásával kapcsolatos célkitűzéshez;
- az összes uniós tagállam számára közös, új közvetlen támogatási rendszerre történő átállás előkészítése.

IV.

Az SPS-ről szóló jelentésében¹ a Számvevőszék rámutatott a „mezőgazdasági termelő” fogalmának nem megfelelő definiálására és arra, hogy mezőgazdasági termeléssel nem – vagy csak csekély mértékben – foglalkozó kedvezményezettek is részesülnek támogatásban. A jelenlegi ellenőrzés nyomán ugyanezek a következtetések vonhatók le a SAPS tekintetében is. Ezen túlmenően néhány érintett tagállamban a SAPS keretében jogszerűen támogatást fizettek ki (és jövedelemtámogatást nyújtottak) állami földterületeket kezelő és mezőgazdasági tevékenységgel másfélben nem foglalkozó közintézményeknek is.

V.

A tagállamok nem azonosították be pontosan, melyek a támogatható földterületek, így egyes nem hasznosított parcellák, valamint nem mezőgazdasági tevékenység céljára használt földterületek után is történtek kifizetések. Ez a körülmény hatással van az egyes egyéni mezőgazdasági termelőknek kifizetett összegre, és negatívan befolyásolja a kifizetés és a támogatható földterület közötti kapcsolatot.

VI.

A SAPS-kifizetések az érintett tagállamokban jelentős mértékben hozzájárultak a mezőgazdasági termelők jövedelmének növeléséhez, és számos termelő számára jelenleg is a fő jövedelemforrást jelentik. A SAPS keretében fizetett támogatások eloszlása azonban elsősorban a gazdálkodók rendelkezésére álló mezőgazdasági parcellák területén alapul, és nem veszi figyelembe sem a mezőgazdasági tevékenység sajátos regionális jellemzőit, sem a gazdálkodóknak a közjavak előállításához való hozzájárulását. Ezenfelül a mezőgazdaság sok új tagállamban duális szerkezetű (egyfelől kis számú nagy gazdaságból, másfelől nagyszámú kis családi gazdaságból épül fel), ami a támogatási rendszer területalapú jellege folytán olyan helyzet kialakulásához vezetett, hogy a kifizetések nagyrészt néhány nagy kedvezményezettnek koncentrálnak, míg a gazdálkodók többsége csak igen kis összegű támogatásban részesül.

¹ 5/2011. sz. különjelentés: „Az egységes támogatási rendszer (SPS): a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás tökéletesítése érdekében kezelendő problémák” (<http://eca.europa.eu>).

VII.

Nem létezik azt lehetővé tévő opció, hogy a SAPS-kifizetéseket differenciálhassák egy tagállamon belül a régiók mezőgazdasági potenciálja vagy környezeti kritériumok alapján. 2010 óta mindemellett a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy nemzeti SAPS-keretük egy részét olyan mezőgazdasági termelők számára nyújtandó különtámogatásokra fordítsák, akik gazdasági szempontból sérülékeny vagy környezetvédelmi szempontból érzékeny térségben, illetve gazdaságilag érzékeny mezőgazdasági ágazatban tevékenykednek. Jelenleg még túl korai lenne azonban annak értékelése, hogy ez az opció milyen hatást gyakorol a SAPS-támogatások eloszlására.

VIII.

A tagállamokban a közvetlen kifizetések szintjét úgy határozták meg, hogy ösztönözzék a mezőgazdasági ágazat szükségszerű szerkezetátalakítását, és az érintett vidéki társadalmakban elkerüljék a jelentős jövedelemkülönbségek és társadalmi egyenlőtlenségek kialakulását. A SAPS-ot alkalmazó tagállamok agrárgazdaságainak régóta fennálló strukturális hiányosságai azonban befolyásolhatják a közvetlen kifizetések hosszú távú eredményességét és hatékonyságát. A Bizottság mindeközéig nem elemezte a SAPS-támogatások mezőgazdasági ágazat szerkezetátalakítására gyakorolt hatásait.

IX.

Amennyiben a támogatás beépül a földterületek árába vagy bérleti díjába, a SAPS eredményes hozzájárulása a gazdaságok jövedelmének támogatásához csökken. A Bizottság az ellenőrzött tagállamokban mindaddig nem elemezte ezeket a hatásokat; mindemellett bizonyította, hogy a SAPS-kifizetések együtt járnak a földterületek vételárának, illetve bérleti díjának növekedésével.

X.

A SAPS-ot alkalmazó tagállamok többsége nem készült fel a SAPS-rendszert követő jogosultságalapú rendszer bevezetésére. Az SPS-rendszernek az EU-15-ben történt 2005-ös bevezetése során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen rendszerek alkalmazása jelentős késéseket eredményezhet a mezőgazdasági termelőknek folyósított kifizetésekből.

XI.

A Számvevőszék ajánlásai a következők:

- A gazdálkodók jövedelemtámogatását elsősorban azoknak az aktív mezőgazdasági termelőknek kell nyújtani, akik konkrét és rendszeres mezőgazdasági tevékenységet végeznek. A SAPS-támogatások kedvezményezettjei közül különösen az állami földterületeket kezelő, de mezőgazdasági tevékenységgel egyébiránt nem foglalkozó közintézményeket kell kizárni.
- Egyértelműen meg kell határozni, hogy melyek a támogatható földterületek, és azokat olyan parcellákra kell korlátozni, amelyek esetében a HMKÁ-követelmények a konkrét és rendszeres mezőgazdasági tevékenység végzését követelik meg. A jogosultságalapú rendszer bevezetése esetén kizárólag ilyen parcellák után lehessen támogatási jogosultságot biztosítani.
- A nagy összegű egyéni kifizetések maximálásával, vagy a különböző régiókban található gazdaságok sajátos körülményeinek figyelembevételével törekedni kell a támogatások kiegyensúlyozottabb eloszlására a gazdálkodók között.
- A Bizottság elemezze, hogy a strukturális hiányosságok és a földárak milyen mértékben érintik hátrányosan a közvetlen kifizetések eredményességét és hatékonyságát. Ezen elemzés alapján a Bizottság mérlegelje, mely kiegészítő intézkedések szükségesek a mezőgazdasági szektor szerkezetátalakítása és versenyképességének javítása érdekében.
- A Bizottság támogassa tevékenyen a tagállamokat, és szorosabban kövesse figyelemmel azok felkészülését a jövőbeni jogosultságalapú rendszer bevezetésére. A Bizottságnak különösen a tagállami hatóságokra és a gazdálkodókra vonatkozó legfontosabb követelmények meghatározásában kell segítenie a tagállamokat.

BEVEZETÉS

HÁTTÉR-INFORMÁCIÓK

1. Amikor a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz (EU), a közös agrárpolitika (KAP) a gazdálkodóknak lényegében a termőterület és az állatok (szarvasmarha-, juh- és kecskefélék) száma alapján nyújtott, termeléstől függő közvetlen támogatásból állt. 2002-ben a Tanács úgy határozott, hogy ezeket a közvetlen kifizetéseket az új tagállamokbeli mezőgazdasági termelők előtt is megnyitja. Az akkor az uniós tagállamokban (EU-15) hatályos elvekkel összhangban a Tanács minden egyes új tagállam számára költségvetési felső határt állapított meg. Ez jelentette azt a maximális összeget, amelyet az uniós költségvetés évente a közvetlen kifizetések finanszírozására biztosított. A Tanács ezenkívül döntött arról is, hogy a közvetlen kifizetéseket 2013-ig fokozatosan növelik, míg azok megközelítőleg elérik az EU-15-ben nyújtott támogatás szintjét.
2. Az új tagállamok többségében azonban a mezőgazdasági ágazat szerkezete alapjaiban különbözött az EU-15 tagállamaiban szokásostól. Jellemzően duális szerkezetű volt: egyfelől nagy gazdaságokból, másfelől sok kis családi gazdaságból épült fel. Az ágazat termelékenysége összességében alacsony volt. Ráadásul a legtöbb tagállami hatóság nem rendelkezett tapasztalatokkal a mezőgazdasági termelőknek folyósított közvetlen támogatások igazgatása terén.
3. A fentiek miatt a 2004-ben az Unióhoz csatlakozott tagállamokkal aláírt csatlakozási okmányban a termeléstől függő közvetlen támogatás alternatívájaként e tagállamok számára felajánlották azt a lehetőséget, hogy egy átmeneti időszakban egy egyszerűsített jövedelemtámogatási rendszert – az úgynevezett egységes területalapú támogatási rendszert (SAPS) – vezessenek be. Az okmány úgy rendelkezik, hogy a Tanács által megállapított nemzeti költségvetési felső határon belül a Bizottság minden egyes új tagállam esetében előírja a SAPS-kiadások éves pénzügyi keretét. Ugyanezt a lehetőséget Bulgáriának és Romániának is felajánlották, amikor a két ország 2007-ben csatlakozott az Unióhoz.

- 4.** Az EU bővítési folyamatával párhuzamosan a Tanács 2003-ban elfogadta a KAP reformját. Ez a reform:
- bevezette a legtöbb meglévő közvetlen támogatást kiváltó egységes támogatási rendszert (SPS), amelynek keretében a támogatást függetlenítették a termelési kötelezettségektől;
 - a közvetlen támogatások teljes összegének kifizetését bizonyos, a gazdálkodóknak előírt „kölcsönös megfeleltetési” kötelezettségek betartásához kötötte²;
 - kötelező mechanizmust hozott létre a naptári évenként és gazdaságonként 5000 EUR összeget meghaladó közvetlen kifizetések meghatározott mértékű csökkentésére („moduláció”).
- 5.** A Tanács 2004-ben úgy határozott, hogy a 2003. évi reform során elfogadott elvek az új tagállamokban is alkalmazandók lesznek, a moduláció kivételével (legalábbis addig, amíg a közvetlen támogatások új tagállamokban hatályos mértéke el nem éri az EU-15-ben alkalmazandó szintet). A SAPS végrehajtásával kapcsolatos opció azonban érvényben maradt³.
- 6.** 2004-ben csak Málta és Szlovénia döntött a közvetlen kifizetések tekintetében akkor hatályos rendelkezések, majd 2007-ben az – EU-15-ben már 2005 óta hatályban lévő – SPS végrehajtása mellett. A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia, majd 2007-ben Bulgária és Románia is a SAPS alkalmazását választotta.
- 7.** A SAPS-ot tehát a kezdetektől fogva úgy alakították ki, hogy átmenetet képezzen az Unió egészében hatályos közvetlen támogatási rendszer (illetve 2005 után az SPS) felé. Kezdetben úgy tervezték, hogy az átmeneti időszak legkésőbb 2009-ben véget ér. A KAP 2008. évi „állapotfelmérésekor” azonban a Tanács ezt az időszakot 2013 végéig meghosszabbította. Így a jelenleg az Európai Parlamentben és a Tanácsban vita alatt álló közvetlen támogatási rendszer, amelyet a 2014-től végrehajtandó új KAP részeként fognak elfogadni, ettől az időponttól kezdve váltja majd fel a SAPS rendszerét⁴.

² Ez azt jelenti, hogy a gazdálkodóknak járó kifizetések folyósítását attól tették függővé, hogy azok gazdaságaikban betartanak-e bizonyos, a környezetre, az élelmiszerbiztonságra, valamint az állat-egészségügyre és az állatjólétre vonatkozó alapvető előírásokat, más néven jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket (JFGK), és földterületeiket helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban (HMKÁ) tartják-e.

³ A 2004. március 22-i 2004/281/EK tanácsi határozat a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Letti Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről szóló okmányoknak, valamint az Európai Unió alapját képező szerződésnek a közös agrárpolitika reformját követő kiigazításáról (HL L 93., 2004.3.30., 1. o.).

⁴ COM(2011) 625 végleges/2 (2011. október 19.): A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló rendeletre irányuló javaslat.

A SAPS LEGFONTOSABB ELEMEI

- 8.** A SAPS a mezőgazdasági termelőket célzó, a rendelkezésükre álló támogatható földterületen alapuló egyszerűsített jövedelemtámogatási rendszer⁵. A támogatás minden tagállamban a támogatható földterület alapján megállapított hektáronkénti éves összegből áll. A gazdálkodók éves nyilatkozatot nyújtanak be az illetékes tagállami hatóságnak az összes mezőgazdasági parcelláról. A mezőgazdasági termelők nem kötelezettek termelésre vagy termelési tényezők felhasználására, azonban a parcellákat helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban (HMKÁ) kell tartaniuk⁶.
- 9.** Az egyes tagállamokban a hektáronkénti kifizetés éves összegét az éves pénzügyi keretnek és az adott új tagállam **mezőgazdasági területének** hányadosaként számítják ki. Amennyiben egy adott évben ezek a kifizetések meghaladják az éves pénzügyi keretet, a hektáronkénti tagállami összeget egy csökkentési együttműködési alkalmazásával arányosan csökkentik. Ez biztosítja azt, hogy a kifizetések összege nem haladja meg a csatlakozási okmányokban elfogadott tagállami kereteket.
- 10.** Az Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok esetében **mezőgazdasági terület** alatt a 2003. június 30-án „jó mezőgazdasági állapotban” tartott „mezőgazdasági hasznosítású terület” (MHT) értendő⁷. E dátum meghatározása kizárta a SAPS-támogatásokból mindazon területeket, amelyek akkor nem voltak használatban, még akkor is, ha a gazdálkodók e földterületeket a későbbi években újra művelés alá vonták. Bulgáriában és Romániában azonban nem állapítottak meg ilyen határidőt, következésképpen a gazdálkodók itt a termelésből korábban kivont, azonban a tagállamok uniós csatlakozását követően ismét művelés alá vont területek után is részesülhetnek SAPS-kifizetésekben.
- 11.** A „mezőgazdasági hasznosítású terület” az Eurostat által használt statisztikai fogalom⁸. A fogalom a szántóterületek, az állandó gyepterületek, az állandó kultúrák és a konyhakertek összterületét foglalja magában.
- 12.** A SAPS és az SPS összehasonlítását az **I. melléklet** tartalmazza.

⁵ A 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet a közös agrárpolitika keretében 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 (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.).

⁶ A 73/2009/EK rendelet 124. cikkének (4) bekezdése.

⁷ A 73/2009/EK rendelet 124. cikkének (1) bekezdése.

⁸ A fogalom meghatározása a mezőgazdasági üzemek szerkezetére vonatkozó felmérésekről szóló, 2009. november 30-i 1200/2009/EK bizottsági rendeletben található (HL L 329., 2009.12.15., 1. o.).

A NEMZETI KIEGÉSZÍTŐ KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK NYÚJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS OPCIO

- 13.** Néhány tagállam már az uniós csatlakozást megelőzően is nyújtott közvetlen kifizetéseket gazdálkodóinak, amelyek összeegyeztethetetlenek lettek volna az uniós közös piac elveivel. Annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termelők által kapott támogatások összege országuk uniós csatlakozását követően ne csökkenjen, az uniós közvetlen kifizetések fokozatos bevezetésének ellensúlyozására az érintett tagállamok számára lehetővé tették a SAPS-támogatásokon felül a nemzeti költségvetésből juttatott kiegészítő közvetlen kifizetések folyósítását⁹. E kifizetéseket a Bizottságnak jóvá kell hagynia, és a mezőgazdasági termelőknek nyújtott teljes közvetlen támogatás nem haladhatja meg a közvetlen támogatásnak azt a szintjét, amelyre a mezőgazdasági termelő az EU-15 tagállamokban jogosult lenne. A nemzeti kiegészítő közvetlen kifizetések összegét a SAPS-kifizetések fokozatos éves emelésével párhuzamosan fokozatosan csökkentik.

⁹ A 73/2009/EK rendelet 132. cikke.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE, CÉLJAI ÉS MÓDSZERE

- 14.** A Számvevőszék az éves megbízhatósági nyilatkozat (DAS) keretében 2005 óta ellenőrzi a SAPS végrehajtását. Ezek az ellenőrzések azonban a kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére, valamint a felügyeleti és kontrollrendszerek működésére korlátozódtak. A Számvevőszék ezeknek az ellenőrzéseknek az eredményeit éves jelentéseiben tette közzé.
- 15.** A SAPS az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) finanszírozott második legnagyobb rendszer, és a mezőgazdasági termelők legfontosabb jövedelemforrását jelenti az új tagállamokban. Az évek során (a 2005-ös és a 2011-es pénzügyi évek között) az éves kiadások összege 1,4 milliárd euróról mintegy 5 milliárd euróra nőtt. A támogatás a tervek szerint a 2014-es pénzügyi évre eléri majd a 7,5 milliárd eurót.
- 16.** A 2011-ben elvégzett ellenőrzés keretében a Számvevőszék felkereste az Európai Bizottságot és öt olyan tagállamot, amely 2004-ben (Magyarország, Lengyelország és Szlovákia) vagy 2007-ben (Bulgária és Románia) bevezette a SAPS-rendszert, valamint dokumentációk elemzésére, illetve tanulmányok és értékelések áttekintésére is sor került. 2011-ben a felkeresett tagállamok mintegy 4 milliárd EUR értékben teljesítettek SAPS-kifizetéseket, ami az adott pénzügyi évben a SAPS-rendszerből folyósított kiadások 80%-át tette ki¹⁰.
- 17.** Ez a jelentés elsősorban a következő témákkal foglalkozik:
- a rendszer fő elemeinek végrehajtása, beleértve a kedvezményezettek definiálását és a támogatható földterületek meghatározását;
 - a rendszer hozzájárulása az új tagállamokbeli mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatásával kapcsolatos célkitűzéshez;
 - felkészülés az összes uniós tagállam számára közös, új közvetlen támogatási rendszerre történő átállásra.

¹⁰ Lásd: *II. melléklet*.

ÉSZREVÉTELEK

A MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGGEL CSAK CSEKÉLY MÉRTEKBN FOGLALKOZÓ KEDVEZMÉNYEZETTEKNEK FOLYÓSÍTOTT KIFIZETÉSEK

- 18.** A fentiekben leírtak értelmében a SAPS-kifizetések célja a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatása¹¹. A rendszert úgy tervezték meg, hogy összhangban legyen a KAP átfogó célkitűzéseivel, amelyek a következők: „a mezőgazdasági termelékenység növelése” és „ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével”¹².

A „MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐ” ÉS A „MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉG” DEFINÍCIÓJA

- 19.** A rendelet értelmében¹³ a mezőgazdasági termelő olyan természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek csoportja, aki, illetve amely „mezőgazdasági tevékenységet” folytat. „Mezőgazdasági tevékenység” a „mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése vagy termesztése, ideértve a betakarítást, a fejtést, az állattenyésztést és a mezőgazdasági célból történő állattartást, valamint a földterületek helyes mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását”.
- 20.** A Számvevőszék már korábban megállapította, hogy a „termelő” kifejezés „mezőgazdasági tevékenységet” folytató és támogatható földterülettel rendelkező természetes vagy jogi személyként történő meghatározása nem teljesen pontos¹⁴. A Számvevőszék megállapította, hogy Magyarország és Románia saját nemzeti jogszabályaiban egyértelműben meghatározta ezeket a fogalmakat. Magyarország úgy döntött, hogy SAPS-támogatás csak a földhasználóknak folyósítható. Romániában a nemzeti szabályok a SAPS-kifizetések kedvezményezett köréből kifejezetten kizárják azokat, akik földterületet adnak bérbe vagy engedélyeznek használat céljára. Ezt azonban a gyakorlatban ritkán ellenőrzik, és a Számvevőszék mindkét tagállam esetében úgy találta, hogy olyan földtulajdonosok is részesültek SAPS-támogatásban, akik maguk nem folytattak mezőgazdasági tevékenységet a szóban forgó területen, az azt valóban használó gazdálkodók pedig nem jutottak SAPS-támogatáshoz.

¹¹ A 73/2009/EK rendelet 1. cikkének c) pontja.

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 39. cikke:

„1. A közös agrárpolitika célkitűzései a következők:
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.

2. A közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni:
a) a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét;
b) a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét;
c) azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat.”

¹³ A 73/2009/EK rendelet 2. cikke.

¹⁴ 5/2011. sz. különjelentés.

- 21.** Akárcsak az SPS esetében, a Számvevőszék olyan SAPS-kedvezményezetteket is talált, akik csak csekély mértékben foglalkoztak mezőgazdasági tevékenységgel. Ezek között voltak ingatlanvállalatok, repülőterek (Lengyelország és Románia), erdészeti vállalatok, vadászegyesületek, horgászklubok és síklubok (Magyarország, Lengyelország és Szlovákia). A Bizottság és a felkeresett tagállamok sem az ilyen esetek számáról, sem pénzügyi hatásáról nem rendelkeztek pontos adatokkal. Szemléltető példaként: a Számvevőszék megállapította, hogy Lengyelországban a 2010. kérelmezési évben 19 000 ha mezőgazdasági földterület címén 1345 vadászegyesület kapott jogszerűen SAPS-támogatást 2,54 millió EUR értékben. Hasonlóképpen Magyarországon 337 vadászegyesületnek 7000 ha mezőgazdasági földterület címén több mint 1 millió EUR SAPS-támogatást folyósítottak.
- 22.** A Számvevőszék a felkeresett tagállamokban ezenfelül megállapította, hogy a SAPS-kedvezményezettek egy sajátos csoportja az állami földterületeket a vonatkozó jogszabályok értelmében kezelő közintézményekből áll. Ezek a jogalanyok mezőgazdasági tevékenységet nem vagy csak csekély mértékben végeznek. Ezekben az esetekben a SAPS-kifizetések elsődlegesen az ilyen közintézményekre háruló állami feladatokat finanszíroznak, nem pedig a mezőgazdasági termelők jövedelmét támogatják.
- 23.** A KAP 2008. évi állapotfelmérése lehetővé tette a tagállamoknak olyan kritériumok megfogalmazását, amelyek a fent említettekhez hasonló kedvezményezetteket kizárják a SAPS-kifizetésekből. Az ellenőrzés során felkeresett tagállamok közül azonban a mai napig egy sem élt ezzel a lehetőséggel, következésképpen a fent leírt helyzet továbbra is fennáll.

NEM MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGRE HASZNÁLT FÖLDTERÜLET

- 24.** Az SPS-re alkalmazandó rendelkezések nem teszik lehetővé kifizetések nyújtását olyan földterületek után, amelyeket nem elsősorban mezőgazdasági célra használnak¹⁵. Ilyen szabályok azonban a SAPS esetében nem léteznek. Magyarországon a hatóságok SAPS-kifizetéseket folyósítottak olyan állami tulajdonban lévő állandó gyepterületek címén, amelyeket katonai kiképzés céljára használtak, azonban a nemzeti hatóságok nem tudták megmondani, hogy azokat kizárólag kiképzés céljára vagy akár csak részben mezőgazdasági célra (juhok legeltetésére) is hasznosítják-e. A Számvevőszék becslése szerint 2010-ben 4,25 millió eurót fizettek ki 25 000 ha katonai hasznosítású terület jogán¹⁶.

¹⁵ A 73/2009/EK rendelet 34. cikke.

¹⁶ A nemzeti kifizető ügynökség nem ismerte pontosan azon katonai célú területek nagyságát, amelyek után SAPS-támogatást fizettek ki.

KIZÁRÓLAG A NEMZETI JOGSZABÁLYOK ÉRTELMEBEN ELLÁTOTT KÖZFELADATAIKÉRT SAPS-TÁMOGATÁSBAN RÉSZESÜLŐ ÁLLAMI INTÉZMÉNYEK

Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában és Magyarországon nagy mezőgazdasági földterületek vannak állami tulajdonban. Lengyelországban például a Mezőgazdasági Ingatlanügynökség – amely mintegy kétmillió hektár, az Államkincstár tulajdonát képező földterületet igazgat – a legnagyobb egyéni mezőgazdaságiföldterület-kezelő. Ezek az irányító hatóságok nem maguk művelik meg a földet, hanem azt bérbe adják termelőknek, akik az általuk megművelt parcellák után rendszerint jogosultak SAPS-támogatás igénylésére. A vizsgált tagállamok nem alkalmaznak egységes megközelítést az ilyen közintézmények tekintetében: míg Szlovákiában és Romániában ezek nem kaphatnak SAPS-támogatást, Lengyelországban a Mezőgazdasági Ingatlanügynökség megyei hivatalai évente mintegy 1 millió EUR értékű SAPS-támogatásban részesülnek azon földterületek után, amelyeket nem sikerül bérbe adniuk. A megyei hivatalok alvállalkozókat bízták meg a földterület ahhoz szükséges művelésével, hogy az megtartsa mezőgazdasági értékét – mindezt az éves SAPS-támogatásnál jóval alacsonyabb hektáronkénti költség fejében. Mindamellett olyan feladatról van szó, amelyet a hatóságoknak mindenképpen el kell látniuk, hiszen a nemzeti jog kötelezi őket a köztulajdon értékének megőrzésére.

Magyarországon az állam a legnagyobb egyedi SAPS-kedvezményezett¹⁷. Ily módon támogatást kapnak például a központi állami költségvetésből finanszírozott nemzeti parkok is: az elsődleges cél a természetvédelmi területek fenntartása. Olyan intézményi földhasználókra, amelyek fő célja nem a mezőgazdasági termelés, további példaként hozhatók fel a vízgazdálkodási társaságok és a települési önkormányzatok. A magyar hatóságok nem rendelkeznek rálátással arra, hogy az ilyen intézmények milyen mértékben részesülnek a kifizetésekből. A Számvevőszék becslése alapján azonban 300 000 hektárról lehet szó, amely után a magyar hatóságok mintegy 50 millió EUR összegű SAPS-támogatást fizettek ki 2010-ben.

Romániában – ahol mintegy 1,6 millió ha mezőgazdasági földterület van a települések tulajdonában, ebből körülbelül 1,5 millió ha gyepterület – a Számvevőszék megállapítása szerint 2010-ben több mint 1000 település és helyi önkormányzat részesült összesen 23,5 millió EUR összegű SAPS-támogatásban mintegy 340 000 ha köztulajdonban lévő földterület címén. Ezeket a földterületeket a helyi mezőgazdasági termelők rendszerint közösen használják, például szarvasmarha legeltetésére vagy fűkaszálásra, és azokon az állami földtulajdonos jellemzően semmilyen mezőgazdasági tevékenységet nem végez. A román hatóságok a közelmúltban lépéseket tettek annak érdekében, hogy a kifizetések célzottabban a mezőgazdasági termelőkre irányuljanak. Ezek az intézkedések azonban csak részben eredményesek, és a földet használó termelők közül sokan továbbra sem jutnak hozzá a SAPS-kifizetésekhez.

A Számvevőszék hasonló eseteket tárt fel Bulgáriában is, ahol a települések jogi személyeket hoztak létre a SAPS-támogatás felvételére olyan állami földterületek után, amelyeket a helyi gazdálkodók legeltetésre használtak. Ezeknek az intézményeknek a tevékenysége kimerült abban, hogy vizet biztosítottak az állatok számára, vagy alkalmanként felvettek néhány munkavállalót, hogy megtisztítsák a területet a bozótól.

A SAPS-kifizetések hektáronkénti összegének tervezett emelkedése miatt az ilyen intézményeknek kifizetett éves összegek 2013-ig (illetve Bulgária és Románia esetében 2016-ig) emelkedni fognak. A fent említett esetekben a támogatás nem a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatására szolgál, hanem egy-egy állami szervezet finanszírozásához járul hozzá.

¹⁷ A 2010. kérelmezési évben az állami intézmények mintegy 13,8 millió EUR közvetlen támogatásban részesültek közel 82 000 ha földterület címén; ebből több mint 27 000 ha a 10 nemzeti park nyilatkozatában szerepelt, amely címén 4,3 millió EUR értékű SAPS-támogatást fizettek ki az Államkincstárnak.

NEM HATÁROZTÁK MEG MEGBÍZHATÓ MÓDON A SAPS-TÁMOGATÁSRA JOGOSULT ÖSSZTERÜLETET, ÉS A FELKERESETT TAGÁLLAMOK EGYMÁSTÓL ELTÉRŐEN HATÁROZTÁK MEG A PARCELLÁK TÁMOGATHATÓSÁGÁT

AZ ÉRINTETT TAGÁLLAMOK TÖBBSÉGE NEM TUDJA PONTOSAN MEGHATÁROZNI A SAPS KERETÉBEN TÁMOGATHATÓ MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEKET

- 25.** Míg a közvetlen kifizetések nemzeti költségvetési felső értékeit a Tanács állapította meg, a SAPS-támogatásokra ténylegesen jogosult területek pontos meghatározása a Bizottság és az érintett tagállamok hatáskörében maradt¹⁸.
- 26.** Az előzőekben leírtak szerint a csatlakozási okmány és a későbbi tanácsi rendeletek értelmében támogatható mezőgazdasági terület alatt a 2003. június 30-án „jó mezőgazdasági állapotban” tartott „mezőgazdasági hasznosítású terület” (MHT) értendő, függetlenül attól, hogy azon abban az időben termelést folytattak-e.
- 27.** Bulgária és Románia esetében azonban ez az időbeni viszonyítás nem alkalmazandó, azaz az adott kérelmezési évben jó mezőgazdasági állapotban tartott minden MHT támogatható mezőgazdasági területnek minősül.
- 28.** Az MHT-kritérium kizárja a SAPS-támogatásból a nem mezőgazdasági hasznosítású területeket (például az erdőket és a parkokat), valamint az olyan területeket is, amelyeket gazdasági, társadalmi vagy más okból már nem művelnek (akkor is, ha ezeket a területeket a szokásosan a gazdaság rendelkezésére álló erőforrásokkal újra be lehetne vonni a termelésbe). A Számvevőszék megjegyzi, hogy a jelenleg hatályos szabályok nem következetesek, mivel azok a gazdálkodók, akik újra be akarnak vonni parcellákat a termelésbe, az Unióhoz 2004-ben csatlakozott, SAPS-ot alkalmazó tagállamokban az ilyen parcellák tekintetében ki vannak zárva a SAPS-támogatásból, míg Bulgáriában és Romániában a termelők SAPS-támogatásban részesülhetnek a korábban termelésből kivont területek újbóli műveléséhez.

¹⁸ Azon mezőgazdasági területek meghatározását, amelyek címén SAPS-támogatás igényelhető, a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek az ugyanezen rendelet IV. és V. címében a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. október 29-i 1121/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 316., 2009.12.2., 27. o.) VIII. melléklete tartalmazza. A 2010-et megelőző kérelmezési évek tekintetében a területeket az 1782/2003/EK tanácsi rendelet IV. és IVa. címeiben meghatározott támogatási rendszereket, továbbá a pihentetett terület alapanyag-termelésre való használatát illetően ugyanezen rendelet alkalmazásának részletes szabályozásáról szóló, 2004. október 29-i 1973/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 345., 2004.11.20., 1. o.) XXI. melléklete határozza meg.

- 29.** Az uniós jog nem határozza meg közelebbről a „jó mezőgazdasági állapot” fogalmát. A számvévesztési ellenőrzés időpontjáig csak Bulgária fogadott el egyértelműen meghatározott előírásokat annak meghatározására.
- 30.** Noha a csatlakozási okmányokkal elfogadott rendelkezések előírták a tagállami hatóságok számára a támogatható mezőgazdasági terület fizikai azonosítását, a felkeresett tagállamok többsége számára e területek megbízható beazonosítása problémát okoz. Egyrészt a „jó mezőgazdasági állapot” meghatározásának hiánya, másrészt a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerek (MePaR) nem megfelelő kialakítása vagy teljes hiánya miatt a tagállamok egymástól eltérő módszereket használtak saját mezőgazdasági területeik meghatározására.
- 31.** **Lengyelországban** a Bizottság által is elfogadott támogatható mezőgazdasági területet a 2002. évi mezőgazdasági felmérésből származó globális földhasználati adatok alapján határozták meg az olyan parlagon lévő földterületekkel kapcsolatos kiegészítő információk felhasználásával, amelyeket várhatóan ismét bevonnának a termelésbe, amint a gazdálkodók értesülnének arról, hogy azok után SAPS-kifizetésekben részesülnének. Ezzel szemben a MePaR-ban nyilvántartandó területeket a földkataszterből származó adatok alapján határozták meg, amely jóval nagyobb területeket tartalmazott; mindemellett e területek 2003. évi állapotáról nem állt rendelkezésre információ¹⁹.
- 32.** **Magyarországon** a Bizottság által is elfogadott támogatható mezőgazdasági területet a csatlakozás előtti földhasználati adatok és a 2002. évi mezőgazdasági felmérés alapján határozták meg, majd ebből levonták a mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlan földterületek becsült nagyságát. A MePaR ezzel szemben teljes mértékben a légi felvételek értelmezésén alapult.
- 33.** A fenti példák azt is szemléltetik, hogy a SAPS-támogatásra jogosult területeket nyilvántartó és az új tagállamok által a támogatási kérelmek igazgatása során felhasznált MePaR-ban²⁰ nyilvántartott mezőgazdasági területek kiterjedése gyakran jóval nagyobb a Bizottság által a csatlakozás időpontjában meghatározott és elfogadott mezőgazdasági területnél. A következő **táblázat** tanúsága szerint még 2010-ben is ez volt a helyzet.

¹⁹ Lásd: **táblázat**.

²⁰ A 2009. november 30-i 1122/2009/EK bizottsági rendelet a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 316., 2009.12.2., 65. o.), 6. cikk.

- 34.** A Bizottság nem szólította fel a tagállamokat ezeknek az eltéréseknek a vizsgálatára. A Számvevőszék ezért nem tudja megerősíteni, hogy a SAPS-kifizetések tekintetében támogathatóként nyilvántartásba vett területeket valóban a csatlakozási okmányok és az azok alapján született uniós jogszabályok²¹ rendelkezéseivel összhangban határozták-e meg.
- 35.** A SAPS keretében támogatható földterületekkel kapcsolatos bizonytalanság kétféle következménnyel jár:
- mivel az egyes tagállamok számára meghatározott pénzügyi keretek a pénzügyi időszakra rögzítettek, a hektáronkénti átlagösszeg arányosan csökkent, amikor a gazdálkodók nyilatkozataiban szereplő összterület meghaladta a Bizottság által jóváhagyott mezőgazdasági területet;
 - a hektáronkénti SAPS-támogatás átlagos összege nőtt, amikor a Bizottság kisebb mezőgazdasági területet hagyott jóvá, mint a MePaR-ban ténylegesen rögzített mezőgazdasági terület.

²¹ A 73/2009/EK rendelet 124. cikkének (1) bekezdése.

TÁBLÁZAT

A MEZŐGAZDASÁGI HASZNOSÍTÁSÚ TERÜLETEK, A BIZOTTSÁG ÁLTAL JÓVÁHAGYOTT MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEK ÉS A SAPS-TÁMOGATÁSRA JOGOSULT TERÜLETEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA (2010-ES KÉRELMEZÉSI ÉV)

(hektár)

	Bulgária	Magyarország	Lengyelország	Románia	Szlovákia
Mezőgazdasági hasznosítású terület (MHT) 2010-ben, a statisztikai hivatalok adatai alapján	3 620 000	5 343 000	15 534 000	13 298 000	1 921 000
A Bizottság által jóváhagyott mezőgazdasági terület (az 1121/2009/EK rendelet VIII. melléklete)	3 492 000	4 829 000	14 137 000	8 716 000	1 865 000
A MePaR nyilvántartása szerint a SAPS keretében támogatható terület összesen	3 707 125	5 681 781	18 245 374	13 015 446	2 083 248

Forrás: Európai Számvevőszék, a tagállami statisztikai hivatalok és a kifizető ügynökségek adatai alapján (2011).

A TÁMOGATHATÓ MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEK MÓDOSÍTÁSAI NEM MINDIG ALAPULTAK ELLENŐRIZHETŐ KRITÉRIUMOKON

- 36.** A Bizottság jóváhagyhatja az egyes tagállamok támogatható mezőgazdasági területének módosítását, amennyiben kiderül, hogy azt eredetileg nem megfelelően határozták meg. E kiigazítás feltétele, hogy az érintett tagállam objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumokat határozzon meg²².
- 37.** A Bizottság 2004 óta Bulgária, Litvánia, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia mezőgazdasági területei tekintetében hagyott jóvá módosítási kérelmeket. Bulgária, Lengyelország és Szlovákia esetében a módosítás eredményeképpen csökkent a mezőgazdasági terület, ezért nőtt a SAPS-támogatás hektáronkénti összege, így ezek a tagállamok teljes mértékben fel tudták használni éves pénzügyi keretüket. Magyarország a mezőgazdasági terület növelését kérte, mert a hatóságokhoz a vártnál jóval nagyobb területre érkeztek be támogatási kérelmek. Ennek eredményeképpen csökkent az egyes gazdálkodóknak kifizetett SAPS-támogatás összege, így ez az ország sem lépte túl az éves pénzügyi keretet.
- 38.** A Számvevőszék rámutatott, hogy míg Bulgária a mezőgazdasági terület módosítását részben egyes nem támogatható földterületek beazonosítása miatt kérelmezte, addig Magyarország, Lengyelország és Szlovákia esetében a módosítás nem ellenőrizhető kritériumokon alapult, csupán azon a tényen, hogy a hatóságoktól a vártnál nagyobb vagy kisebb mezőgazdasági földterületre igényeltek támogatást. A Bizottság már 2005-ben tájékoztatta a szlovák hatóságokat arról, hogy az egy adott évben beérkező támogatási kérelmek száma, illetve annak várható emelkedése nem jelent kellőképpen objektív kritériumot a SAPS keretében támogatható mezőgazdasági terület módosításához. Ennek ellenére a Bizottság Magyarország, Lengyelország és Szlovákia esetében is végül további vizsgálatok nélkül elfogadta a kérelmeket²³.

²² A 73/2009/EK rendelet 124. cikkének (1) bekezdése.

²³ A 993/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 222., 2007.8.28., 10. o.) és a 316/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 100., 2009.4.18., 3. o.) az 1973/2004/EK rendelet módosításáról, valamint a 387/2010/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2010.5.7., 1. o.) a 73/2009/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat megállapító 1121/2009/EK rendelet módosításáról.

A SAPS KERETÉBEN NEM HASZNOSÍTOTT ÉS TERMELÉSBŐL KIVONT MEZŐGAZDASÁGI FÖLDTERÜLETEKRE IS FOLYÓSÍTANAK KIFIZETÉSEKET

- 39.** Számos SAPS-ot alkalmazó tagállamra sajátosan jellemző a nem hasznosított vagy termelésből kivont mezőgazdasági földterületek létezése. Ez elsősorban az 1990 utáni társadalmi és gazdasági változásokkal magyarázható. Az ilyen földterületek után SAPS-támogatás nem folyósítható.
- 40.** Amint az előzőekben már olvasható volt, a tagállamoknak nehézségeik adódtak annak megbízható beazonosításakor, hogy 2003. június 30-án az MHT-nek mely részét tartották jó mezőgazdasági állapotban. A Számvevőszék által az éves megbízhatósági nyilatkozatok keretében végzett ellenőrzések rámutattak, hogy a MePaR rendszerek gyakran nem voltak megfelelő minőségűek, és azokat nem frissítették szisztematikusan.
- 41.** A Számvevőszék megállapításai szerint a Bizottság és a tagállamok törekedtek a MePaR rendszerek javítására. Magyarországon például a hatóságok 2008 és 2010 között mintegy 891 000 hektárt minősítettek a SAPS keretében nem támogathatónak, mert úgy találták, hogy az érintett parcellákat kivonták a termelésből, vagy többé nem voltak alkalmasak mezőgazdasági célú tevékenységre. Bulgária és Románia esetében a Bizottság egyedi cselekvési terveket dolgozott ki, amelyeket az ellenőrzési időszakra nézve (2010-es kérelmezési év) még nem hajtott végre maradéktalanul, azonban amelyek már így is jelentősen csökkentették a támogatható területek kiterjedését. Szlovákiában a hatóságok mintegy 100 000 ha olyan állandó gyepterületet (ez az állandó gyepterületek mintegy egyötöde) azonosítottak, amelyek teljes mértékű mezőgazdasági hasznosításával kapcsolatban kétségeik merültek fel, és mérlegelték a hektáronkénti SAPS-kifizetéseknek – a parcellák használaton kívüli részeinek figyelembevételével történő – csökkentését.
- 42.** Ezen erőfeszítések ellenére néhány tagállam MePaR rendszereiben még mindig maradtak termelésből kivont vagy nem hasznosított földterületek.

SAPS-TÁMOGATÁS KIFIZETÉSE NEM HASZNOSÍTOTT FÖLDTERÜLETEK UTÁN

Romániában, ahol a SAPS-kérelmekben szereplő mezőgazdasági területek összterülete 2007 óta megnőtt, olyan parcellákat is támogathatónak minősítettek, amelyeken nem folytattak mezőgazdasági tevékenységet (**1. kép**). A hatóságok mindeddig nem határozták meg világosan és egyértelműen azokat a feltételeket, amelyek mellett támogathatóvá válnak azok a termelésből kivont területek, amelyeket a gazdálkodók ismét művelés alá kívánnak vonni.



© Európai Számvevőszék.

1. kép – Termelésből kivont, meg nem művelt terület Romániában

Bulgáriában a hatóságok a támogathatóság minimumfeltételeként azt írják elő, hogy az állandó gyepterület legalább évente egyszer le kell legeltetni vagy kaszálni. A gyakorlatban azonban a hatóságok olyan parcellákat is támogathatónak fogadnak el, amelyeken egyáltalán nem vagy csak igen korlátozott mértékben végeznek mezőgazdasági tevékenységet (például olyanokat, amelyen háziállatok vagy vadállatok járnak át). A Számvevőszék talált példákat SAPS-kifizetésekre olyan parcellák után is, amelyek esetében semmiféle jelenlegi vagy múltbeli mezőgazdasági tevékenység nem volt igazolható (**2. kép**).



© Európai Számvevőszék.

2. kép – Nem hasznosított parcella Bulgáriában

Lengyelországban a HMKÁ-követelmények rendszeres tevékenység végzését írják elő a termőföldeken. Amint azonban a **3. képen** látható, a Számvevőszék megállapította, hogy nem hasznosított területek címén is folyósítottak SAPS-támogatást. A Számvevőszék a felkeresett kedvezményezettek esetében gyakran találkozott ilyen helyzettel. A SAPS-kedvezményezettek legtöbbször teljes összegű vagy csak igen kis mértékben csökkentett kifizetésben részesültek még akkor is, ha a hatóságok megállapították, hogy évek óta nem használták földjüket.



© Európai Számvevőszék

3. kép – Évek óta nem hasznosított korábbi szántóterület Lengyelországban

Magyarországon a gazdálkodók – a gyomirtási kötelezettségen túlmenően – nem kötelesek mezőgazdasági tevékenységet végezni ahhoz, hogy parcelláik támogatásban részesülhessenek. A Számvevőszék találkozott olyan esetekkel, amikor a termelők nagy kiterjedésű félttermészetes gyepterületeket béreltek, és azok után SAPS-támogatást kaptak annak ellenére, hogy azokon semmiféle mezőgazdasági tevékenységet nem végeztek. Ráadásul a mezőgazdasági tevékenység hiánya kedvezőtlenül érinti az ilyen talajtípus környezeti értékét is (**4. kép**).



© Európai Számvevőszék

4. kép – Nem hasznosított félttermészetes rét Magyarországon

- 43.** Annak értékelése, hogy egy adott parcella jogosult-e SAPS-kifizetésre, attól függ, hogy a tagállamok részletesebben meghatározták-e (és ha igen, milyen pontossággal) a támogathatósági kritériumokat és a mezőgazdasági tevékenységre vonatkozó minimumkövetelményeket, valamint hogy a tagállami hatóságok mennyire megbízhatóan tudják meghatározni az adott parcella 2003. június 30-i állapotát, és milyen pontossággal tudják ellenőrizni azt. E tényezők függvényében a Számvevőszék olyan esetek széles körét figyelte meg, amelyek a termelőkkel való egyenlőtlen elbánáshoz vezettek a felkeresett tagállamokban.

A SAPS-KIFIZETÉSEK JELENTŐSEN NÖVELIK A TERMELŐK JÖVEDELMÉT, DE A TÁMOGATÁS ELSŐSORBAN A NAGYOBB GAZDASÁGOKNAK KEDVEZ

AZ ÚJ TAGÁLLAMOKBAN A SAPS-KIFIZETÉSEK ÖSSZESSÉGÉBEN TÁMOGATJÁK A GAZDASÁGOK JÖVEDELMÉT...

- 44.** A SAPS célja a gazdálkodók jövedelemtámogatása; ezt a célkitűzést azonban nem határozták meg pontosabban a támogatás kívánt mértéke vagy eloszlása tekintetében.
- 45.** 2004 és 2010 között (azaz a 2005 és 2011 közötti pénzügyi években) az új tagállamokbeli termelők összesen mintegy 21,5 milliárd EUR értékű SAPS-támogatást kaptak²⁴. 2010-ben a kedvezményezetttek száma 3 millió körül alakult, és az gazdaságonkénti SAPS-kifizetések összege átlagosan 1668 EUR volt²⁵. A SAPS-ot alkalmazó összes tagállam felhasználta a saját pénzügyi keretének legnagyobb részét. Összességében tehát elmondható, hogy a SAPS hozzájárult a gazdálkodók jövedelmének növeléséhez²⁶.
- 46.** A Bizottság által a mezőgazdasági termelők jövedelméről készített legutóbbi elemzés megállapította, hogy a jelenlegi gazdasági válság miatt 2009-ben bekövetkezett erős visszaesés ellenére az EU-12-ben (azaz a SAPS-rendszert alkalmazó tagállamokban, valamint Máltán és Szlovéniában) a gazdálkodók jövedelme jóval a csatlakozás előtti szint felett maradt. 2004 és 2009 között az éves egy munkaegységre eső jövedelem összességében 34%-kal nőtt²⁷. Ez a növekedés az egységes piacon érvényesülő magasabb árakkal és a mezőgazdasági ágazatnak nyújtott állami támogatások növekedésével magyarázható.

²⁴ A pénzügyi évenként és tagállamonként kifizetett összegeket lásd a **II. mellékletben**.

²⁵ Lásd: **III. melléklet**.

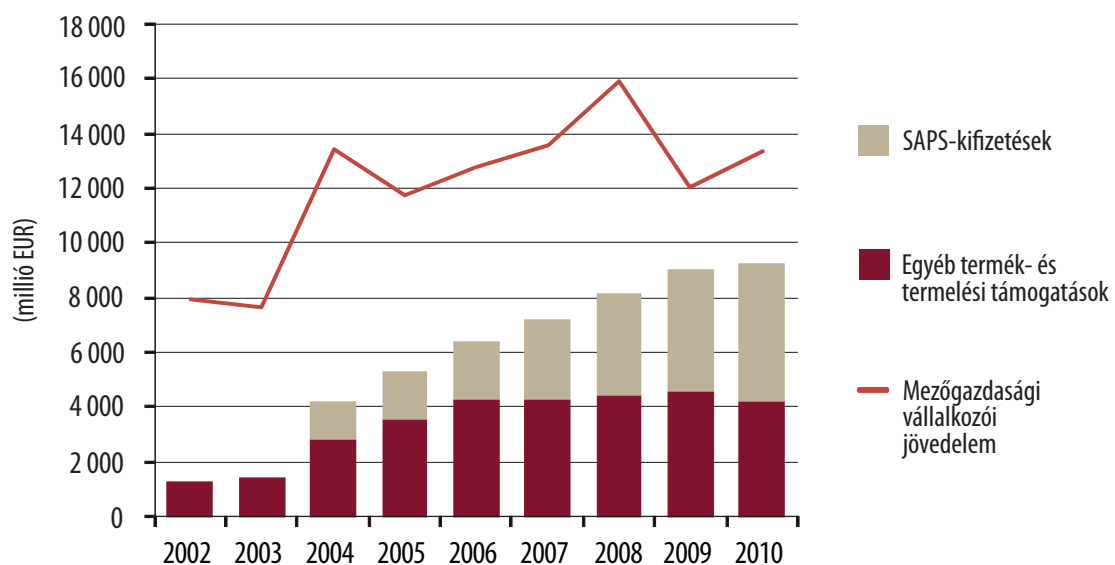
²⁶ Az agrárágazatnak nyújtott közvetlen jövedelemtámogatás átfogó szintjének méréséhez figyelembe kell venni a nemzeti kiegészítő közvetlen kifizetéseket is. A Bizottság szerint ezek összege az adott időszakban elérte a 13,4 milliárd eurót.

²⁷ A Bizottság dokumentuma: „Developments in the income situation of the EU agricultural sector” (A jövedelmi helyzet alakulása az Unió agrárgazdaságában), Brüsszel 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301_income.pdf. A jövedelmet éves munkaegységben (AWU) mérik, ami egyszerűsítve egy fő mezőgazdasági üzemben foglalkoztatott teljes munkaidős munkavállalónak felel meg.

47. Amint az **1. ábra** mutatja, ezekben a tagállamokban a gazdálkodók nettó jövedelmében a SAPS-kifizetések tekinthetők a legjelentősebb elemnek.
48. A gazdaságok jövedelmének alakulása azonban tagállamonként nagymértékben eltér. Míg Lengyelországban összességében kedvezőbbek a fejlemények, Magyarországon és Szlovákiában a mezőgazdasági termelés nettó hozzáadott értéke a SAPS-kifizetések bevezetése ellenére is jelentősen visszaesett.

1. ÁBRA

A SAPS-KIFIZETÉSEK, AZ EGYÉB TÁMOGATÁSOK ÉS A MEZŐGAZDASÁGI VÁLLALKOZÓI JÖVEDELMEK ALAKULÁSA AZ ÖSSZES SAPS-RENDSZERT ALKALMAZÓ TAGÁLLAMBAN (FOLYÓ ÁRAKON)



Forrás: Európai Számvevőszék, a mezőgazdasági számlarendszer (Eurostat) alapján.

...HATÁSUK AZONBAN A GAZDASÁGOK MÉRETE ÉS TÍPUSA SZERINT, VALAMINT TAGÁLLAMONKÉNT ELTÉRŐ

- 49.** A Számvevőszék megjegyzi, hogy a rendszer területalapú jellege²⁸ és a mezőgazdasági ágazat duális szerkezete együttesen az összes felkeresett, SAPS-rendszert alkalmazó tagállamban azt eredményezte, hogy a kifizetések rendkívüli mértékben a nagyobb üzemeknél koncentráálódtak, míg a kisebb gazdaságok esetenként nagyon alacsony támogatást kaptak²⁹. Sok gazdálkodó egyáltalán nem részesül SAPS-támogatásban, mert túl kicsi a gazdaságuk támogatható területe. Ez a koncentráció különösen Bulgáriában szembeötlő, ahol 2010-ben a gazdaságok 2%-ának fizették ki a nemzeti SAPS-keret több mint felét.
- 50.** A SAPS-támogatás kialakítása jellegénél fogva ellentmondásos, mivel egyfelől az egyéni jövedelmek támogatása a célja, másfelől azonban az elosztáskor a kedvezményezett konkrét körülményeit egyáltalán nem veszi figyelembe.
- 51.** Összességében 2010-ben a SAPS-kedvezményezettek 98%-a kapta a kifizetések összértékének 49%-át, egyenként kevesebb mint 10 000 eurót. Ezzel szemben a kedvezményezettek 0,2%-a több mint 100 000 EUR támogatást kapott, így nekik jutott a kifizetések teljes összegének 24%-a.
- 52.** Az SPS-sel ellentétben a SAPS-ra irányadó jogi keret nem rendelkezik annak a lehetőségéről, hogy a kifizetéseket egy-egy tagállamon belül úgy differenciálják, hogy azok jobban figyelembe vegyék a régiók mezőgazdasági potenciálját vagy a környezeti kritériumokat. Ez egyszerűvé, könnyen végrehajthatóvá teszi a SAPS-rendszert, azonban nem teszi lehetővé a kifizetéseknek a régiók sajátos szükségleteit is figyelembe vevő elosztását.
- 53.** Magyarország, Románia és Szlovákia esetében a Számvevőszék megállapította, hogy a kedvezményezettek oly módon is jó haszonra tettek azért a SAPS-kifizetésekből, hogy mezőgazdasági területeket béreltek vagy vásároltak, ám azokat nem művelték meg aktívan, hiszen nem kötelezték a földterületen bármiféle konkrét tevékenység végzésére. Ezekben az esetekben a SAPS-kifizetések nem járulnak hozzá a mezőgazdaság termelékenységének növelésére vonatkozó, a Szerződésben is rögzített célkitűzéshez³⁰.

²⁸ Lásd: 8. bekezdés.

²⁹ A SAPS-támogatások eloszlása tekintetében lásd: **III. melléklet**.

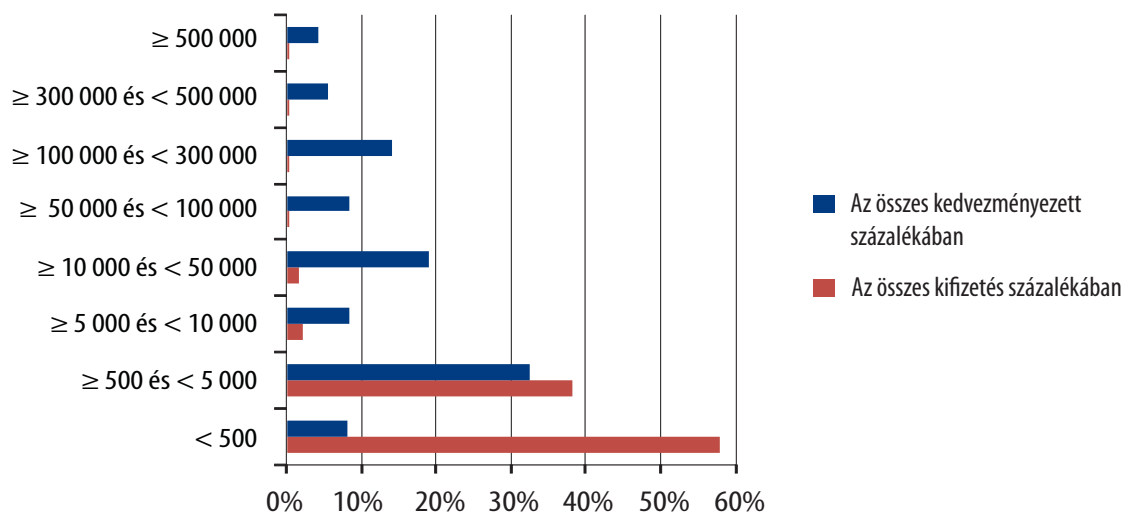
³⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 39. cikke.

- 54.** A SAPS-támogatásoknak a gazdaságok jövedelmére gyakorolt hatása az egyes gazdaságtípusok szerint is jelentősen különbözik. Az uniós csatlakozással számos új tagállamban különösen az állattenyésztés indult hanyatlásnak, mindemellett sok állattenyésztő nem vagy csak igen korlátozott mértékben jutott SAPS-támogatáshoz, mivel nem vagy csak nagyon kis mértékben rendelkeztek mezőgazdasági területtel.
- 55.** A nemzeti kiegészítő közvetlen kifizetések lehetőségén keresztül az új tagállamok kezelni tudták a sajátos igényeket. Ezen túlmenően 2009-ben, a KAP állapotfelmérése keretében a Tanács megnyitotta a tagállamok előtt annak lehetőségét, hogy nemzeti SAPS keretük egy részét pl. olyan mezőgazdasági termelők számára nyújtandó különtámogatásokra fordítsák, akik gazdasági szempontból sérülékeny vagy környezetvédelmi szempontból érzékeny térségben, illetve gazdaságilag érzékeny mezőgazdasági ágazatban tevékenykednek³¹. Valamilyen módon az összes felkeresett új tagállam kihasználta ezt a lehetőséget. Mivel azonban ez a lehetőség csak 2010-ben nyílt meg, még nem született értékelés annak a gazdálkodók jövedelmének eloszlására gyakorolt hatásáról.

³¹ A 73/2009/EK rendelet 68. cikkének (1) bekezdése és 131. cikke.

2. ÁBRA

A SAPS-JÖVEDELEMTÁMOGATÁS ELOSZLÁSA 2010-BEN (EUR)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság kifizetési adatai (CATS) alapján.

A SAPS-KIFIZETÉSEK ÁLTAL A SZERKEZETÁTALAKÍTÁSRA ÉS A GAZDASÁGOK HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSÉRE GYAKOROLT HATÁS ÉRTÉKELÉSÉRE MINDEDDIG NEM KERÜLT SOR

- 56.** A SAPS-kifizetések hektáronkénti szintjét úgy határozták meg az új tagállamokban, hogy az ne hátráltassa a mezőgazdasági ágazat szükség-szerű szerkezetátalakítását, és elkerülhető legyen a jelentős jövedelemkülönbségek, illetve társadalmi egyenlőtlenségek kialakulása a vidéki társadalmakban. A Bizottság úgy vélte, hogy „az alacsony szintű közvetlen kifizetések bevezetése hozzájárulna a mezőgazdasági jövedelmek stabilizálásához anélkül, hogy aláásná a szerkezetátalakítás folyamatát”³².
- 57.** A Bizottság azt mindeddig még nem elemezte azonban, hogy a SAPS-támogatás milyen hatást gyakorol a szerkezetátalakításra, illetve a gazdaságok termelékenységére és jövedelmezőségére az új tagállamokban.

A STRUKTURÁLIS HIÁNYOSSÁGOK TOVÁBBRA IS KEDVEZŐTLENÜL HATNAK A GAZDASÁGOK JÖVEDELMÉRE

- 58.** Különböző tanulmányok és a Bizottság saját megállapításai is arra utalnak, hogy egyes strukturális tényezők – például az elaprózott földtulajdon, a gazdaságok alacsony technológiai színvonala, az elegendő tárolókapacitás hiánya, az élelmiszer-feldolgozó létesítmények fejletlensége, a szakképzett munkaerő hiánya és a finanszírozáshoz való hozzáférés nehézségei – kedvezőtlenül érintik a SAPS-támogatásoknak a gazdaságok korszerűsítésére és életképességére gyakorolt várt hatását³³.

A SAPS-KIFIZETÉSEK EREDMÉNYESSÉGÉT CSÖKKENTŐ EGYÉB TÉNYEZŐK

- 59.** A SAPS kevésbé eredményesen járulhat hozzá a gazdaságok jövedelmének támogatásához, amennyiben a támogatás a földterületek árába vagy bérleti díjába „épül be”. Ez azt jelenti, hogy a mezőgazdasági termelőknek pusztán amiatt kell magasabb vételárat vagy bérleti díjat fizetniük a földterületekért, mert SAPS-támogatásban részesülnek. Ez csökkenti a támogatás eredményességét, és kedvezőtlen hatást gyakorolhat a gazdaságok jövedelmezőségére³⁴.

³² SEC(2002) 95 végleges, 2002. január 30.: A bővítés és a mezőgazdaság: az új tagállamok sikeres integrációja a KAP-ba (4.2. bekezdés).

³³ **Magyarország** esetében lásd például: Udovecz G., Popp J., Potori N.: *Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság*, Budapest, 2007. A szerzők 2009-ben megerősítették a 2007. évi elemzés eredményeit (*A magyar agrárgazdaság versenyképeségei és stratégiai dilemmái*, Budapest, 2009), és rávilágítottak a magyar agrárszektor meglévő strukturális problémáira és gyenge versenyképességére. **Szlovákia** tekintetében lásd: Božík, M. et al.: *Economics of sustainable development in agriculture, food sector and rural areas in Slovak Republic* (A mezőgazdaság, az élelmiszeripar és a vidéki térségek fenntartható fejlődésének gazdaságtana a Szlovák Köztársaságban), Bratislava, 2009. **Romániában**, ahol nem állnak rendelkezésre részletes értékelések a mezőgazdaság helyzetéről, a nemzeti hatóságok az elaprózott földtulajdon (amely megnehezíti a parcellák nagyobb termelési egységekké történő egybeolvasztását), valamint az élelmiszerlánc strukturális problémáit (többek között az élelmiszer-feldolgozó üzemek gyenge fejlettségi szintjét, illetve azt a ténytet, hogy az élelmiszer-kereskedők egyre kevésbé támaszkodnak a hazai termelésre) jelölik meg azon tényezőkként, amelyek számos gazdálkodó számára megnehezítik a mezőgazdaságból származó jövedelem növelését.

³⁴ A Számvevőszék egy korábbi ellenőrzése során már megjegyezte, hogy az EU-15-ben is hasonló hatások voltak megfigyelhetők az SPS bevezetését követően, különösen a regionális modell keretében. Lásd: 5/2011. sz. különjelentés.

60. Bulgáriában, Magyarországon, Szlovákiában, valamint Lengyelország és Románia bizonyos régióiban nagy mezőgazdasági földterületeket adnak bérbe³⁵. A Bizottság mindaddig nem készített külön értékelést arról, hogy az új tagállamokban milyen hatást gyakorolt a SAPS bevezetése a földterületek vételárára és bérleti díjára. A rendelkezésre álló tanulmányok mindamelllett arra mutatnak, hogy a SAPS-kifizetések statisztikailag lényeges hatást gyakorolnak a földek bérleti díjára³⁶ annak ellenére, hogy a mezőgazdasági földterületek piaca még nem működik teljes mértékben az összes új tagállamban. A SAPS-kifizetéseknek a földterületek vételárára és bérleti díjára gyakorolt hatásait teljességükben ezért még nem lehet felmérni³⁷.

³⁵ Szlovákiában 2009-ben az MHT 82%-át bérelték, szemben Romániával, ahol a legfrissebb elérhető adatok (2007) szerint ez az arány csupán 17%.

³⁶ A magyar Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) számításai szerint a bérelt földterületek nagy aránya miatt a földtulajdonosok is jelentős mértékben részesülnek a támogatásból, és a támogatás mintegy 31%-át szívják el (Kovács G. et al.: *Az agrártámogatások hasznosulása a gazdálkodói jövedelmekben*, Budapest, 2008). Ez a megállapítás összhangban van egy másik, a Cseh Köztársaságra, Észtországra, Magyarországra, Litvániára, Lettországra, Lengyelországra és Szlovákiára kiterjedő tanulmánnyal (Ciaian, P., Kancs, D.: *The capitalisation of Area Payments into Farmland Rents: Theory and Evidence from the New EU Member States* [A területalapú támogatások beépülése a termőföldek bérleti díjába: Elmélet és tények az új uniós tagállamokban], Brüsszel, 2009).

³⁷ Továbbra is léteznek tagállami korlátozások a mezőgazdasági területek bérletére, illetve átruházására vonatkozóan (Magyarország, Szlovákia, Lengyelország és Románia), és a bérleti szerződések néha nagyon hosszú távra szólnak (Szlovákia), így az uniós csatlakozás hatásai még nem tükröződnek teljes mértékben a földárakban és a bérleti díjakban.

3. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A SAPS-KIFIZETÉSEKNEK A BÉRLETI FELTÉTELEKRE ÉS DÍJAKRA GYAKOROLT HATÁSAI

A Számvevőszék megállapította, hogy Lengyelországban és Magyarországon különösen nagy mértékben emelkedtek az állami tulajdonban lévő, alacsony mezőgazdasági értékű földterületek (mint például az alacsony termőképességű gyepterületek) bérleti díjai. 2004 előtt az e területeket hagyományosan használó juhtenyésztők azokat ingyen vagy igen alacsony bérleti díjért kapták meg, de a SAPS bevezetésével megnőtt irántuk a kereslet. Ennek magyarázata nem a mezőgazdasági piacokban rejlik, hanem abban, hogy mivel a SAPS-kifizetések kizárólag a területtel arányosak, a földterületek gyenge termőképességéhez képest nagymértékű támogatást garantálnak. A hatóságok nyilvános pályázatokat kezdtek kiírni a bérleti szerződések odaítélésére, ami jóval magasabb bérleti díjakat eredményezett, ez pedig érzékenyen érintette az ilyen típusú földterületeken dolgozó gazdálkodókat.

Magyarország és Románia esetében a Számvevőszék olyan bérleti szerződéseket is talált, amelyek esetében a bérleti díjat kifejezetten a SAPS-támogatások, illetve a nemzeti közvetlen kifizetések százalékában fejezték ki, következésképpen a bérleti díj e kifizetések alakulásával arányosan nőtt. Előfordult például, hogy a szerződés a bérleti díjat egy rögzített hektáronkénti árban plusz a SAPS-támogatás 100%-ában határozta meg.

A Számvevőszék megállapította továbbá, hogy Magyarországon egyes földeket bérlő gazdálkodók csak azzal a feltétellel köthettek vagy hosszabbíthattak meg bizonyos földbérleti szerződéseket, hogy az új támogatási rendszer jövőbeni bevezetése esetén a gazdálkodókat megillető kifizetési jogosultságokat ingyenesen átruházzák a földterület tulajdonosára.

A TÁMOGATÁSI JOGOSULTSÁGOKON ALAPULÓ TÁMOGATÁSI RENDSZERRE TÖRTÉNŐ FELKÉSZÜLÉS HIÁNYOSSÁGAI

- 61.** A SAPS-rendszer alkalmazását eredetileg csak arra az időszakra tervezték (legkésőbb 2009-ig), ameddig az új tagállamok megfelelő helyzetbe kerülnek ahhoz, hogy eredményesen igazgassák az EU-15-ben hatályos közvetlen kifizetési rendszert³⁸. 2006-ban a Tanács meghosszabbította a SAPS maximális időtartamát 2010 végéig³⁹. A KAP 2008. évi állapotfelmérése során azonban a Tanács ismét, ezúttal 2013 végéig kiterjesztette az SPS bevezetésére biztosított átmeneti időszakot. A tagállamok így tovább élvezhették az egyszerűsített rendszer előnyeit, és semmi nem ösztönözte őket arra, hogy megkezdjék a felkészülést a jogosultságalapú rendszer bevezetésére.
- 62.** Az ellenőrzés során felkeresett tagállamok közül csak Magyarország tett konkrét lépéseket azért, hogy 2009-től az SPS-t bevezesse a SAPS helyett. A magyar alkotmánybíróság egy döntése értelmében azonban a sajátos tagállami végrehajtási modell nem léphetett hatályba. Azóta a tagállami hatóságok nem kezdeményeztek újabb lépéseket az SPS bevezetésére.
- 63.** 2011 októberében a Bizottság európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetet nyújtott be a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó új szabályok megállapításáról⁴⁰. E javaslat értelmében 2014-től a SAPS-ot és az SPS-t egyaránt egy alaptámogatási rendszer váltaná fel. A rendszer továbbra is kifizetési jogosultságokon alapulna. A gazdálkodóknak az új rendszer keretében egyfelől támogatási jogosultságokkal kell rendelkezniük, másfelől a rendelkezésükre álló támogatható hektárok számáról kell nyilatkozniuk a kifizetések folyósítása érdekében. A megosztott irányítási rendszer keretében 2014-ben a tagállami hatóságoknak kell kiosztaniuk a támogatási jogosultságokat a termelőknek, és igazgatniuk azokat az azt követő években.

³⁸ A 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet 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 rendelet módosításáról (HL L 270., 2003.10.21., 1. o.), 143b. cikk (9) bekezdés.

³⁹ A 2006. december 19-i 2012/2006/EK tanácsi rendelet az 1782/2003/EK rendelet módosításáról és helyesbítéséről (HL L 384., 2006.12.29., 8. o.).

⁴⁰ COM(2011) 625 végleges/2, 2011. október 19.

- 64.** A Számvevőszék megállapította, hogy a jogosultságalapú közvetlen támogatási rendszerről jelenleg mind a tagállami hatóságok, mind a gazdálkodók igen hiányos ismeretekkel rendelkeznek. Mindeddig sem a Bizottság, sem a tagállami hatóságok nem készítették fel aktívan a közintézményeket és a gazdálkodókat a jogosultságalapú rendszerre történő átváltásra. 2011-ben, a számvevőszéki ellenőrzés idején a lengyel hatóságok központi szinten még éppen csak elkezdtek ismerkedni a jogosultságalapú támogatásokkal (jelenlegi formájában az SPS-sel), de nem tettek lépéseket abban az irányban, hogy módszeresen megismerjék az ilyen (2013 után általuk is bevezetendő) rendszer igazgatásának technikai követelményeit. A bolgár hatóságok megkezdték egy hatástanulmány készítését az SPS-re való átállásnak a közigazgatási és a gazdálkodókra gyakorolt jövőbeni hatásairól. Romániában a hatóságok 2012 márciusában kétoldalú megbeszéléseket kezdtek a Bizottság képviselőivel, és konzultációt indítottak a mezőgazdasági termelőkkel. Szlovákiában a hatóságok 2009 óta csak az SPS-re való átállás pénzügyi hatásait elemezték, azonban úgy döntöttek, hogy 2013-ig továbbra is a SAPS-ot alkalmazzák.
- 65.** Amikor az EU-15 tagállamaiban bevezették az SPS-t, a tagállami hatóságoknak legalább 20 hónap állt rendelkezésükre arra, hogy előkészítsék a termeléstől függő támogatásról az új rendszerre történő átmenetet. Mindamellett a 2006. és 2007. évre vonatkozó éves jelentésében a Számvevőszék hiányosságokat tapasztalt a jogosultságalapú rendszer alkalmazásában, amelyek esetenként jelentős késéseket okoztak a termelők részére történő kifizetésekben⁴¹. A Számvevőszék szerint ezért fennáll annak a kockázata, hogy a jogosultságalapú támogatási rendszer bevezetésére történő nem kielégítő felkészülés hasonló nehézségeket okozhat a SAPS-ot alkalmazó tagállamokban is.

⁴¹ Lásd: a 2006. évre vonatkozó éves jelentés 5.33–5.38. bekezdése és a 2007. évre vonatkozó éves jelentés 5.14. és 5.21–5.25. bekezdése.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- 66.** A SAPS egy olyan könnyen igazgatható rendszer, amely 2004., illetve 2007. évi csatlakozásukat követően lehetővé tette az új tagállamoknak, hogy jövedelemtámogatást nyújthassanak mezőgazdasági termelőknek. A rendszer termeléstől függetlenül, ennyiben tehát előrevetítette a 2003. évi KAP-reform célkitűzéseit, azaz a gazdálkodók piacorientáltságának fokozását és a kifizetések feltételeként a kölcsönös megfeleltetési szabályok teljesítésének előírását.
- 67.** A SAPS kialakítása és tagállamok általi részletes végrehajtása folytán azonban felmerültek bizonyos megkérdőjelezhető jelenségek a támogatás célzott kedvezményezettjei, a támogatható földterületek azonosítása és a támogatásnak a mezőgazdasági népesség egészében történő eloszlása tekintetében. A támogatás gazdálkodók közötti eloszlása – az SPS-hez hasonlóan – a gazdaságok területén alapul, és nem tükrözi sem a mezőgazdasági tevékenység sajátos regionális jellemzőit, sem a gazdálkodóknak a közjavak előállításához adott hozzájárulását. A SAPS-nak a mezőgazdasági ágazat szerkezetátalakítására gyakorolt hatását mindaddig még nem értékelték, és a régóta fennálló strukturális hiányosságok továbbra is kedvezőtlenül befolyásolják számos mezőgazdasági termelő jövedelmét. Végezetül a SAPS-rendszert jelenleg alkalmazó tagállamok még nincsenek felkészülve a jogosultságalapú jövedelemtámogatási rendszer 2013 utáni bevezetésére. Ezért javasoljuk, hogy a KAP küszöbönálló reformja előkészítésének keretében a Tanács és a Parlament mérlegelje e jelenségek felülvizsgálatának lehetőségét az alábbi ajánlásokban leírtaknak megfelelően.

KEDVEZMÉNYEZETTEK, TÁMOGATHATÓ FÖLDTERÜLET ÉS MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGEK

- 68.** Az SPS-ről szóló jelentésében a Számvevőszék rámutatott a „mezőgazdasági termelő” definíciójának nem kielégítő voltára és arra, hogy mezőgazdasági termeléssel egyáltalán nem – vagy csak csekély mértékben – foglalkozó kedvezményezettek is részesülnek támogatásban. A jelenlegi számvevőszéki ellenőrzés nyomán ugyanezek a következtetések vonhatók le a SAPS tekintetében is. Ezen túlmenően néhány érintett tagállamban a SAPS keretében jogszerűen támogatást fizettek ki (és jövedelemtámogatást nyújtottak) állami földterületeket kezelő és mezőgazdasági tevékenységgel egyébiránt nem foglalkozó közzintézményeknek is.
- 69.** A SAPS-rendszert alkalmazó tagállamok nem azonosították be pontosan, melyek a támogatható földterületek, így történtek kifizetések nem hasznosított parcellák, illetve nem mezőgazdasági tevékenység céljára használt földterületek után is.

1. AJÁNLÁS

A Számvevőszék megismétli azon ajánlását, miszerint a jövedelemtámogatást azoknak az aktív mezőgazdasági termelőknek kell nyújtani, akik konkrét és rendszeres mezőgazdasági tevékenységet végeznek. A SAPS-jövedelemtámogatásból különösen az állami földterületeket kezelő, de mezőgazdasági tevékenységgel egyébiránt nem foglalkozó közintézményeket kell kizárni.

2. AJÁNLÁS

Egyértelműen meg kell határozni, hogy melyek a támogatható földterületek, és azokat olyan parcellákra kell korlátozni, amelyek esetében a HMKÁ-követelmények konkrét és rendszeres mezőgazdasági tevékenység végzését követelik meg. A jogosultságalapú rendszer bevezetése esetén kizárólag ilyen parcellákra lehessen támogatási jogosultságot biztosítani.

A SAPS-TÁMOGATÁS ELOSZLÁSA

- 70.** A SAPS keretében fizetett támogatások eloszlása lényegében a gazdálkodók rendelkezésére álló, megművelt mezőgazdasági parcellák területén alapul, és nem veszi figyelembe sem a mezőgazdasági tevékenység sajátos regionális jellemzőit, sem a gazdálkodóknak a közjavak előállításához való hozzájárulását.
- 71.** Mivel a mezőgazdasági ágazat a legtöbb új tagállamban duális szerkezetű, a gazdálkodók nagy többsége csak igen kis összegű támogatásban részesül, míg a kifizetések nagy része néhány nagy kedvezményezetthez kerül.

3. AJÁNLÁS

A nagy összegű egyéni kifizetések maximálásával, vagy a különböző régiókban található gazdaságok sajátos körülményeinek figyelembevételével törekedni kell a támogatások kiegyensúlyozottabb eloszlására a gazdálkodók között.

A SAPS-TÁMOGATÁS SZEREPE AZ AGRÁRÁGAZAT SZERKEZETÁTALAKÍTÁSÁBAN

- 72.** Az új tagállamok 2004., illetve 2007. évi csatlakozása óta a támogatások szintje évente nőtt, és 2013-ig, illetve 2016-ig továbbra is emelkedni fog. Jelenleg azonban még nem ismert a jelenlegi és a jövőbeni, emelt mértékű támogatásoknak az agrárágazat szerkezetátalakítására és a gazdaságok hatékonyságára gyakorolt hatása.

A STRUKTURÁLIS HIÁNYOSSÁGOK HATÁSSAL VANNAK A GAZDASÁGOK JÖVEDELMÉRE

- 73.** A SAPS-ot alkalmazó tagállamok agrárgazdaságának régóta fennálló strukturális hiányosságai befolyásolhatják a közvetlen kifizetések hosszú távú eredményességét és hatékonyságát.

A TÁMOGATÁS EGY RÉSZÉNEK A FÖLDTERÜLETEK VÉTELÁRÁBA ÉS BÉRLETI DÍJÁBA TÖRTÉNŐ BEÉPÜLÉSE

- 74.** A SAPS-támogatás szorosan kapcsolódik az egyes gazdálkodók rendelkezésre álló földterülethez, ami a földterületek vételárának és bérleti díjának emelkedését eredményezheti, és ezáltal csökkentheti a támogatás eredményességét.

4. AJÁNLÁS

A Bizottság elemezze, hogy a strukturális hiányosságok és a földárak milyen mértékben érintik hátrányosan a közvetlen kifizetések eredményességét és hatékonyságát. Ezen elemzés alapján a Bizottság a mezőgazdasági ágazat szerkezetátalakítása és versenyképességének javítása érdekében mérlegelje, mely kiegészítő intézkedésekre lenne szükség.

A SAPS ÁTMENETI JELLEGE ÉS A JOGOSULTSÁGOKON ALAPULÓ TÁMOGATÁS BEVEZETÉSÉRE VALÓ FELKÉSZÜLÉS

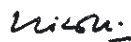
- 75.** A SAPS-rendszer – meghatározása szerint – átmeneti rendszer, amelyet idővel egy új, jogosultságalapú rendszer fog felváltani. A SAPS-rendszert alkalmazó tagállamok többsége azonban nem tett előkészületeket egy ilyen típusú rendszer bevezetésére. Az SPS-rendszernek az EU-15-ben történt bevezetése során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogosultságalapú támogatás alkalmazása jelentős késéseket eredményezett a mezőgazdasági termelőknek történő kifizetésekben.

5. AJÁNLÁS

A Bizottság támogassa tevékenyen a tagállamokat, és szorosabban kövesse figyelemmel azok felkészülését a jövőbeni jogosultságalapú rendszer bevezetésére. A Bizottságnak különösen a tagállami hatóságokra és a gazdálkodókra vonatkozó legfontosabb követelmények meghatározásában kell segítenie a tagállamokat.

Ezt a jelentést Ioannis SARMAS számvevőszéki tag elnökletével az I. kamara a 2012. október 10-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A SAPS ÉS AZ EGYSÉGES TÁMOGATÁSI RENDSZER (SPS) ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Mind az SPS, mind a SAPS célja a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatása. A kifizetések alapját képező mezőgazdasági területeknek mindkét esetben a termelők rendelkezésére kell állniuk az egyes kérelmezési évek egy bizonyos napján, és azokat helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban (HMKÁ) kell tartaniuk (lásd: a 73/2009/EK rendelet meghatározása).

Van azonban két alapvető különbség az SPS és a SAPS között:

a) Támogatási jogosultságok

Az SPS keretében a támogatást két követelményrendszer határozza meg: i. a termelő rendelkezésére álló támogatható hektárok száma és ii. a termelő birtokában lévő támogatási jogosultságok értéke. A támogatási jogosultságok hektáronként egy meghatározott összegre jogosítanak fel. Az egyes támogatási jogosultságok értéke legtöbb esetben az egy adott múltbeli referencia-időszak során kifizetett közvetlen támogatás értékét tükrözi. A támogatási jogosultságokkal a földterülettől függetlenül lehet kereskedni.

Ezzel szemben a SAPS-rendszerben nincsenek támogatási jogosultságok; a támogatást egy hektáronkénti átalányösszegben határozzák meg, amelyet minden évben úgy számítanak ki, hogy a nemzeti pénzügyi keretet elosztják az érintett tagállam mezőgazdasági hasznosítású területeinek kiterjedésével.

b) A támogatható mezőgazdasági területek meghatározása: „jó mezőgazdasági állapot” és HMKÁ

Az SPS keretében a gazdaságok bármely olyan mezőgazdasági területe után nyújtható támogatás, amelyet mezőgazdasági tevékenységre használnak (ami magában foglalja a HMKÁ fenntartását is).

Ezzel szemben a SAPS rendszerében csak olyan terület minősül támogatható mezőgazdasági területnek, amelyet ténylegesen használnak, és amely 2003. június 30-án „jó mezőgazdasági állapotban” volt. A rendelet nem határozza meg közelebbről ezt a fogalmat. A gyakorlatban az kizárólag arra szolgált, hogy a csatlakozás időpontjában kizárják az MHT köréből a 2003 júniusában termelésre nem használt parcellákat, és megelőzzék, hogy a gazdálkodók támogatást igényeljenek az ilyen, az említett dátumot **követően** művelés alá vont földterületek után. Pusztán történeti fogalomról van tehát szó, amely az alább leírt két kivételtől eltekintve már semmiféle gyakorlati célt nem szolgál.

Bulgária és Románia esetében a csatlakozási okmány nem tesz említést a 2003. június 30-i határidőről, és elviekben a „jó mezőgazdasági állapot” követelményét minden évben teljesíteni kell.

A jó mezőgazdasági állapotra vonatkozó követelményeket csak Bulgáriában állapították meg. Romániában a hatóságok nem rendelkeztek annak feltételeiről, aminek következményeképpen a nem hasznosított területeket nem zárták ki a mezőgazdasági területek köréből.

A gyakorlatban jelenleg a HMKÁ az irányadó, mivel a gazdálkodóknak mind az SPS, mind a SAPS esetében a HMKÁ-követelményeket kell betartaniuk ahhoz, hogy teljes mértékben jogosultak lehessenek a kifizetésekre.

A SAPS KERETÉBEN KIFIZETETT JÖVEDELEMTÁMOGATÁS A 2005 ÉS 2011 KÖZÖTTI PÉNZÜGYI ÉVEKBEN

(millió EUR)

Pénzügyi év	Bulgária	Cseh Köz- társaság	Észtország	Ciprus	Lettország	Litvánia	Magyar- ország	Lengyel- ország	Románia	Szlovákia	ÖSSZESEN
2005	0,0	212,4	21,2	7,9	25,1	81,8	316,0	702,0	0,0	82,8	1 449,2
2006	0,0	255,5	27,8	13,6	38,4	103,3	373,4	807,1	0,0	102,2	1 721,3
2007	0,0	309,6	35,1	16,9	48,4	128,2	445,4	977,3	0,0	122,0	2 082,9
2008	166,3	354,7	40,5	19,4	55,5	146,3	508,3	1 123,9	420,1	139,5	2 974,5
2009	208,5	437,3	50,6	24,6	69,5	183,5	639,4	1 401,6	528,8	179,7	3 723,5
2010	272,1	517,0	60,6	28,7	83,6	220,1	771,1	1 671,6	611,0	225,2	4 461,0
2011	289,7	580,6	70,5	29,9	95,1	261,1	831,7	1 962,5	698,5	264,8	5 084,4
ÖSSZESEN	936,6	2 667,1	306,3	141,0	415,6	1 124,3	3 885,3	8 646,0	2 258,4	1 116,2	21 496,8

Forrás: az EMGA éves jelentései a 2005–2011-es pénzügyi évekről.

A SAPS KERETÉBEN KIFIZETETT JÖVEDELEMTÁMOGATÁS ELOSZLÁSA (2010-ES KÉRELMEZÉSI ÉV)

Éves SAPS-kifizetés összege (EUR)	Kedvezményezett száma	Bulgária	Cseh Köz- társaság	Észtország	Ciprus	Lettország	Litvánia	Magyar- ország	Lengyel- ország	Románia	Szlovákia
< 500	1 761 219	63 377	3 822	5 662	22 373	33 144	92 613	58 940	520 945	954 443	5 900
≥ 500 és < 5 000	1 164 925	21 359	12 724	8 167	8 779	29 128	68 918	94 003	801 055	114 179	6 613
≥ 5 000 és < 10 000	62 135	2 608	3 174	908	598	1 522	4 773	11 170	30 515	6 055	812
≥ 10 000 és < 50 000	46 706	2 952	3 776	1 101	420	1 174	3 348	11 469	13 450	7 699	1 317
≥ 50 000 és < 100 000	6 060	862	818	164	17	132	259	1 031	1 267	1 125	385
≥ 100 000 és < 300 000	4 396	529	1 170	90	4	45	145	771	566	440	636
≥ 300 000 és < 500 000	746	26	303	6	0	2	10	184	56	30	129
≥ 500 000	287	15	105	0	0	0	2	77	20	21	47
ÖSSZESEN	3 046 474	91 728	25 892	16 098	32 191	65 147	170 068	177 645	1 367 874	1 083 992	15 839

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság kifizetési adatai (CATS) alapján.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

Az SAPS-t átmeneti rendszerként, az egységes támogatási rendszerével azonos elvek mentén, de a jogosultságok mellőzésével dolgozták ki. Az átmeneti időszaknak eredetileg 2006 végén kellett volna véget érnie, de az új tagállamok kérésére legfeljebb két évvel – tehát 2008 végéig – meghosszabbíthatóvá vált. E határidőt később újból meghosszabbították, 2013-ra.

Az SAPS-t egyszerűsített rendszernek szánták, amelynek keretében a tagállamok egyszerűbb szabályok alkalmazásával kezelhetik a közvetlen kifizetéseket.

IV.

A Bizottság e kérdéssel (az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén) a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslataiban foglalkozik.

Az SAPS termeléstől függetlenített rendszer, azaz nem ír elő termelési kvótákat. A támogatásban részesülő termelőknek azonban végezniük kell valamilyen mezőgazdasági tevékenységet. A 73/2009/EK tanácsi rendelet értelmében ez azt jelenti, hogy földterületüket jó mezőgazdasági és környezeti állapotban kell tartaniuk. Ezzel összefüggésben nem lehet úgy tekinteni, hogy a termelő nem végez mezőgazdasági tevékenységet, csak mert nem ér el egy meghatározott termelési szintet.

A tagállamoknak 2010 óta lehetőségük van arra, hogy kizárják a közvetlen támogatások köréből azokat a személyeket vagy jogalanyokat, akik, illetve amelyek esetében a mezőgazdasági tevékenység csak elenyésző részét teszi ki a gazdasági tevékenység egészének, vagy akik, illetve amelyek elsődleges üzleti tevékenysége nem mezőgazdasági tevékenység.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

V.

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék megállapítását a támogatható parcellák azonosításáról. Megjegyzi azonban, hogy az új tagállamok a lehető legpontosabb információkat használták a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePaR) létrehozásakor. A MePaR-ban szereplő információk pontosítására irányuló erőfeszítéseiket a Bizottság ellenőrző látogatásokkal és cselekvési tervekkel támogatta. A támogatható földterületek SAPS szerinti fogalmi meghatározása alapján az új tagállamoknak ki kell zárniuk a nem hasznosított (például gazdasági vagy társadalmi okból meg nem művelt) mezőgazdasági földterületeket.

Előfordulhat, hogy a Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során támogatásra nem jogosult földterületre bukkanak a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; ilyen esetben a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

VI.

Az SAPS-támogatások – az egységes támogatási rendszerhez hasonlóan – nem állnak számszerűsíthető kapcsolatban a mezőgazdasági termelőtevékenység költségeivel, még közjavak szolgáltatása esetén sem. Az SAPS területalapú átalánydíjas kifizetési rendszer, fő célja alapvető jövedelemtámogatás nyújtása. Az SAPS – azon kötelezettség előírásával, hogy a földterületeket jó mezőgazdasági és környezeti állapotban kell tartani – hozzájárul a természeti erőforrások megőrzéséhez, így lehetővé teszi közjavaknak a mezőgazdaság révén történő szolgáltatását. Ezt az Európai Környezetpolitikai Intézet (IEEP) közjavakról szóló tanulmánya is kiemeli¹.

A mezőgazdasági üzemek mérete igen eltérő az EU-12-n belül. Mivel az SAPS területalapú kifizetési rendszer, természetes, hogy a nagyobb üzemek nagyobb támogatáshoz jutnak. Emellett az új tagállamok a kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetések és különleges támogatások odaítélésekor az érzékeny ágazatok és régiók sajátos problémáit is figyelembe vették.

A „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslatok egyértelművé teszik, hogy célszerű bevezetni az aktív mezőgazdasági termelő fogalmát, illetve a támogatások tagállamok és mezőgazdasági termelők közötti újraelosztásának elvét.

¹ Cooper, T., Hart, K. és Baldock, D. (2009): The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union (Közjavak nyújtása a mezőgazdaságon keresztül az Európai Unióban), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság számára készített jelentés, szerződésszám: 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London.

VII.

Az SAPS-kifizetések kapcsán nincs lehetőség a régiók közötti különbségtételre, mivel az SAPS csak az egységes támogatási rendszer szerinti regionális kifizetések felé való átmenetet szolgálja. Ha egy tagállam eltérő kifizetési szinteket kívánt volna alkalmazni az egyes régiók esetében, azt megtehetette volna az egységes támogatási rendszer bevezetésével, vagy – 2010 óta – a 73/2009/EK rendelet 131. cikke szerinti különleges támogatás útján. Emellett a hátrányos helyzetben lévő régiók támogatására a vidékfejlesztési programok is kínálnak lehetőségeket (kedvezőtlen helyzetű térségek kifizetései).

VIII.

A tagállamok a közvetlen kifizetések szintjének meghatározásakor politikai kompromisszumokra kényszerültek, mindazonáltal egyértelmű kritériumokra és korábbi referencia-időszakokra támaszkodtak. A különböző gazdasági ágazatok közötti súrlódások elkerülése érdekében az SAPS-kifizetések fokozatos bevezetése tűnt célszerűnek.

A KAP eszközeinek működését a Bizottság folyamatosan elemzi, főként szakpolitikai értékelések révén. A közvetlen kifizetések különböző hatásainak értékelésére témakörök szerint kerül sor. A közvetlen támogatások jövedelmi hatásának értékelését 2011-ben tettük közzé², a strukturális hatás értékelése jelenleg van folyamatban. Eredményei 2013 végére várhatók. Mivel az SAPS az egységes támogatási rendszer leágazása, a két rendszer hatásait együtt, ezen értékelés keretében vizsgáljuk.

IX.

Az egységes támogatási rendszer regionális modelljében vagy az SAPS-ben a támogatás „tőkésítése” valóban nagyobb lehet, mint a történeti modellben. Az uniós tagállamok termőföldpiacának a közös agrárpolitika keretében alkalmazott intézkedések által befolyásolt működését a Bizottság szolgálatai által készített tanulmány³ elemezte. Mindazonáltal a termőföldek árát befolyásoló tényezők között a KAP-támogatások meglehetősen szerény hatással bírnak. Emellett a fenti megállapítás nem jelenti azt, hogy a tőkésítés az említett rendszerekben szükségszerűen nagyobb lenne, mint a korábbi, termeléstől függő támogatások esetében.

² http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

X.

A 73/2009/EK rendelet 122. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az SAPS-nek 2013. december 31-ig kell rendelkezésre állnia. Következésképpen az új KAP elindulásával az SAPS megszűnik, és ezzel a rendelet 2009. januári kihirdetése óta a tagállamok is tisztában vannak.

Az új tagállamok bármely évben dönthetnek úgy, hogy bevezetik a standard rendszert (vagyis az egységes támogatási rendszert); a kérdésben a Bizottság már több technikai konzultációt tartott néhány érdeklődő új tagállammal. Az ilyen irányú döntés előnyeinek és hátrányainak mérlegelése azonban a tagállam felelőssége, hiszen a mezőgazdasági termelők közösség szerkezete és igazgatási kapacitása tagállamról tagállamra változik.

XI. Közös válasz az 1. és a 2. francia bekezdésre

Az olyan kritériumok, mint a „**konkrét és rendszeres mezőgazdasági tevékenység**”, a támogatás szintjét valamely tényleges termelési kötelezettség kedvezményezett általi teljesítéséhez köthetnék, ami azonban nem felel meg sem a termeléstől független közvetlen kifizetések révén a piacorientáltság növelésére irányuló KAP-céloknak, sem a WTO „zöld doboz” feltételeinek. Emellett a tevékenységek diverzifikációja értékes alternatívát kínál a korlátozott növekedési potenciállal rendelkező mezőgazdasági üzemeknek.

A hatályos jogszabály értelmében minden, mezőgazdasági termelőtevékenységet folytató természetes vagy jogi személy részesülhet közvetlen kifizetésben (a 73/2009/EK rendelet 2. cikke). A tagállamok azonban az említett rendelet 28. cikkének (2) bekezdését alkalmazva korlátozhatják a közvetlen kifizetésekhez való hozzáférést. Emellett meg kell jegyezni, hogy a jó mezőgazdasági és környezeti állapotról vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása a tagállamok kötelessége.

A Bizottság e kérdéssel az aktív mezőgazdasági termelő és a mezőgazdasági tevékenység fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő javaslataiban foglalkozik⁴.

⁴ A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat 4. és 9. cikke.

XI. Válasz a 3. francia bekezdésre

A Bizottság jogalkotási javaslatának célja, hogy a támogatások eloszlását több intézkedés – például a közvetlen kifizetések progresszív csökkentése és méretbeli korlátozása, a pillérek közötti rugalmasság növelése, a nemzeti plafonok regionális allokációja, a kifizetési jogosultságok értékének konvergenciája, a kistermelői támogatási rendszer – révén egyenletesebbé tegye. Az új szakpolitika keretében minden tagállam (ideértve a jelenlegi SAPS-országokat is) eldöntheti, hogy a mezőgazdasági és gazdasági jellegzetességek, továbbá a regionális mezőgazdasági potenciál alapján megkülönbözteti-e az egyes régiók kifizetéseit.

XI. Válasz a 4. francia bekezdésre

A kérdés vizsgálatára a földpiacok működéséről készített tanulmány⁵ és a KAP állapotfelmérésének hatásvizsgálata⁶ keretében került sor, a piaci tényezők kapcsán pedig jelenleg is készül egy tanulmány a hetedik kutatási keretprogram vonatkozásában⁷.

Az SAPS azáltal, hogy hatékony jövedelembiztosítást és minimumszintű bevételi stabilitást nyújt, segíti a termelőket az említett stukturális tényezők hátrányos hatásainak mérséklésében.

XI. Válasz az 5. francia bekezdésre

Az egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó döntés meghozatala és a Bizottságtól konzultáció kérése a tagállamok felelőssége. A Bizottság szolgálatai az érdekelte tagállamok kérésére valós igény esetén készen állnak a konzultációkra és a segítségnyújtásra. A Bizottságnak tiszteletben kell tartania a szubszidiaritás elvét, és nem avatkozhat be a tagállamok hatáskörébe.

⁵ Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy (Tanulmány az uniós tagállamok termőföldpiacának a közös agrárpolitika keretében alkalmazott intézkedések által befolyásolt működéséről), zárójelentés, 2008. november. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm.

⁶ CAP HEALTH CHECK – IMPACT ASSESSMENT NOTE N° 1 (KAP állapotfelmérés – 1. hatásvizsgálati feljegyzés) http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf.

⁷ Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States (A mezőgazdasági tényezőpiacok tagállamokon átívelő összehasonlító elemzése), http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201. A tényezőpiaci projekt 2010.9.1-jén kezdődött, és 2013.8.31-én ér véget.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

7.

A csatlakozási szerződés értelmében az SAPS 2006 végéig állt az új tagállamok rendelkezésére, ezen időszak kérésükre két ízben, egy-egy évvel (2008 végéig) volt meghosszabbítható.

ÉSZREVÉTELEK

20.

Támogatásra csak a 73/2009/EK rendelet szerinti fogalom meghatározásnak megfelelő termelők (mezőgazdasági tevékenységet folytató személyek) jogosultak. A meghatározás a rendszer termeléstől függetlenített jellegét, továbbá a termelők piacorientáltságának növelésére – és eközben a WTO „zöld doboz” feltételeinek betartására – irányuló célkitűzést tükrözi. A támogathatóság feltételeként nem írható elő termelési kötelezettség vagy termelési tényezőkkel való kapcsolat.

Mindamellet a mezőgazdasági tevékenységet nem folytató földtulajdonosok és a termelők körén kívül eső személyek nem jogosultak kifizetésekre.

Ezzel összefüggésben előfordulhat, hogy a termelő csak a GAEC követelményeit teljesíti, és így csak csekély mértékű mezőgazdasági tevékenységet végez. Mindazonáltal fel kell idézni, hogy a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása a tagállamok kötelessége.

A Bizottság e kérdéssel az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslataiban foglalkozik.

Előfordulhat, hogy a Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során támogatásra nem jogosult földterületre bukkanak a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; ilyen esetben a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

21.

A tagállamoknak értékelniük kell, hogy a földterület jellegzetességei nem zárják-e ki a mezőgazdasági használatot.

A példaként említett kedvezményezettek a hatályos uniós jogszabályok értelmében mindaddig termelőknek tekintendők, amíg mezőgazdasági tevékenységet folytatnak (a 73/2009/EK rendelet 2. cikkének a) pontja). E termelők a támogathatósági feltételek teljesítése esetén jogosultak az SAPS-kifizetésekre.

A tagállamok ugyanakkor a 73/2009/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése alapján az SAPS kedvezményezetti köréből kizárhatják a mezőgazdasági tevékenységet csak marginálisan végző termelőket.

Előfordulhat, hogy a Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során támogatásra nem jogosult földterületre bukkanak a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; ilyen esetben a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

22.

A mezőgazdasági tevékenység meghatározása a termelők piacorientáltságának növelésére – és eközben a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) „zöld doboz” szabályainak betartására – irányuló célkitűzést tükrözi. Az SAPS független a termeléstől, és megfelel a WTO „zöld doboz” szabályainak, így a támogathatóság feltételeként nem írható elő termelési kötelezettség vagy termelési tényezőkkel való kapcsolat. Ezzel összefüggésben a termelők a mezőgazdasági termékek előállítás helyett dönthetnek a „földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartása” mellett is.

A termeléstől való függetlenítés fő célja a piacorientáltság; a termelők mint vállalkozók általában azért termelnek, hogy termékeik értékesítéséből és esetleges más tevékenységeikből jövedelemre tegyenek szert. A termelés abbahagyásáról hozott döntés is piacorientált magatartás, ha a változó termelési költségekre nincs fedezet.

A Bizottság ugyanakkor azon a véleményen van, hogy az SAPS-be bevont mezőgazdasági földterületek többségét termelési céllal hasznosítják, a csökkentett tevékenységet végző kedvezményezettek területei pedig százalékosan csak kis arányát jelentik a teljes SAPS-térségnek.

Lásd még a 20. bekezdésre adott választ.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1. háttérmagyarázat

A Bizottság e kérdéssel a továbbiakban az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslataiban foglalkozik.

A hatályos jogszabály értelmében minden, mezőgazdasági termelőtevékenységet folytató természetes vagy jogi személy részesülhet közvetlen kifizetésben (a 73/2009/EK rendelet 2. cikke). A tagállamok azonban az említett rendelet 28. cikkének (2) bekezdését alkalmazva korlátozhatják a közvetlen kifizetésekhez való hozzáférést. Emellett meg kell jegyezni, hogy a jó mezőgazdasági és környezeti állapotról vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása a tagállamok kötelessége.

Előfordulhat, hogy a Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során támogatásra nem jogosult földterületre bukkanak a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; ilyen esetben a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

23.

A Tanács az állapotfelmérés során a közvetlen támogatásokra vonatkozó célirányosság javításának megvitatásakor úgy vélte, hogy célszerű mérlegelési jogkört biztosítani a tagállamoknak annak megítéléséhez, hogy szerintük – a szubszidiaritás elvével összhangban és gazdasági sajátosságainak megfelelően – mely paramétereket indokolt figyelembe venni az arra vonatkozó lehetőség alkalmazásakor, hogy a közvetlen kifizetésből kizárhatók legyenek „az olyan természetes vagy jogi személyek, akik, illetve amelyek esetében a mezőgazdasági tevékenység csak elenyésző részét teszi ki a gazdasági tevékenység egészének; vagy akik, illetve amelyek elsődleges üzleti tevékenysége nem mezőgazdasági tevékenység”. A Bizottság e kérdéssel a továbbiakban az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslataiban foglalkozik.

24.

Mezőgazdasági hasznosítású területnek a szántóterületek, állandó gyepterületek, állókultúrák és konyhakertek területének összessége minősül, a Bizottság által statisztikai célokra használt meghatározásnak megfelelően. E meghatározás alapján, amennyiben a mezőgazdasági földterület bármely (gazdasági, szociális) okból már nem művelik meg, úgy azt az „egyéb földterületek” SAPS-támogatásra nem jogosult kategóriájába kell sorolni. Annak értékelése, hogy a földterület jellegzetességei nem zárják-e ki a mezőgazdasági használatot, a tagállamok felelősségébe tartozik.

Előfordulhat, hogy a Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során támogatásra nem jogosult földterületre bukkanak a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; ilyen esetben a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

28.

Bulgária és Románia esetében a földterületek korábbi „jó mezőgazdasági állapotára” vonatkozó hivatkozással a csatlakozás előtti speciális mezőgazdasági struktúra miatt nem alkalmazták. Különböző okok (például a parcellák töredezettsége, rendezetlen tulajdoni viszonyok vagy tőkehiány) miatt ugyanis egyes nagy kiterjedésű mezőgazdasági földterületek még a csatlakozás idején sem voltak művelés alatt. Emiatt az a döntés született, hogy a jó mezőgazdasági állapotra vonatkozó (GAC-) feltételt éves szinten alkalmazzák.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Közös válasz a 30–32. bekezdésre

Az új tagállamok a lehető legpontosabb információkat használták a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePaR) létrehozásakor. A 2004-ben végrehajtott bizottsági ellenőrzések megállapították, hogy Szlovákiában, Lengyelországban és Magyarországon a MePaR rendszerek lényegében működőképesek voltak. A MePaR-ban rögzített, támogatható mezőgazdasági területekre vonatkozó információk ugyan nem mindig voltak teljesen pontosak, de a Bizottság az ellenőrző látogatásokkal, továbbá a bulgáriai és a romániai cselekvési tervvel támogatni tudta az új tagállamok erőfeszítéseit a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerükben tárolt információk színvonalának javítására.

33.

Az SAPS céljaira a Bizottság által jóváhagyott mezőgazdasági földterület megegyezik azzal, amelyet az új tagállamok még a csatlakozás előtt (objektív kritériumok alapján) potenciálisan támogatható területként azonosítottak. A MePaR-ban a teljes mezőgazdasági területet nyilvántartják; mindazonáltal a termelők végül nem minden terület után nyújtanak be igényeket (ennek okai különbözőek lehetnek, például a földtulajdon visszaállítása, a parcellák töredezettsége, a földterület megközelíthetősége). A Bizottság által jóváhagyott terület ezért alacsonyabb lehet a MePaR-ban rögzített teljes mezőgazdasági területnél.

34.

Az 1121/2009/EK rendelet VIII. mellékletében meghatározott SAPS-területek és a MePaR-ban rögzített, SAPS-támogatásra jogosult területek közötti eltérés megmagyarázható, ezért a Bizottság nem tartotta szükségesnek, hogy a tagállamoktól ennek vizsgálatát kérje.

Lásd még a 33. bekezdésre adott választ.

35. Közös válasz az a) és a b) pontra

A csökkentési együttható alkalmazása szokásos megoldás a költségvetési keretek túllépésének elkerülésére. Bizonytalanság nem áll fenn, hiszen a tagállamok jóval előre közölhetik a termelőkkel az SAPS-kifizetések maximális hektárankénti összegét (amely a rendelkezésre álló költségvetési allokáció és az 1121/2009/EK rendelet VIII. mellékletében meghatározott SAPS-területek hányadosa), valamint a lehetséges csökkentésnek a támogatási kérelmek adatai alapján becsült értékét.

38.

A Bizottság a hasznosított mezőgazdasági területek kiigazítására vonatkozó kérelmeket minden esetben az objektív kritériumok létezésének figyelembevételével vizsgálta (ilyen például a mezőgazdasági holdingok mérete, a korábbi évek támogatási kérelmei kapcsán szerzett tapasztalatok, a MePaR rendszer aktualizálása stb.). A támogatási kérelmek kapcsán szerzett hosszú távú tapasztalatok az objektív kritériumok közé tartoznak.

A Szlovák Köztársaság hatóságai 2005-ben a hasznosított mezőgazdasági területek nagyságának módosítását kérték, de ezt csak az SAPS-re vonatkozó 2004. évi támogatási kérelmekkel (vagyis egy év adataival) támasztották alá. A Bizottság a Szlovák Köztársaság adott időszakbeli speciális helyzete (földtulajdoni viták) és az SAPS kapcsán szerzett tapasztalatok szűkössége miatt nem találta kellően indokoltnak a kérést. A Szlovák Köztársaság 2008 novemberében újból benyújtotta a hasznosított mezőgazdasági területek nagyságának módosítására irányuló kérelmét, ezúttal azonban már 4 év tapasztalataira támaszkodva, így a Bizottság jóváhagyta a kérést.

39.

A földterületek támogatásból való kizárásának egyik oka a földek elhagyatottsága. A Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során rendszeresen bukkannak támogatásra nem jogosult földterületre a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

40.

Az ellenőrzésekkel feltárt hiányosságok nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

41.

A Magyarországon végzett bizottsági ellenőrzések megerősítették, hogy a MePaR színvonala javult az utóbbi években.

Románia esetében a Bizottság a 2011-ben végzett ellenőrzések alapján 2012-ben úgy döntött, hogy feloldja az IIER-rel kapcsolatos fenntartásait, mivel a romániai cselekvési tervet befejezték, hiánytalanul végrehajtották, a rendszer pedig megfelelő színvonalon működött a 2011. évi igények befogadásához. A módosított IIER-rendszer alkalmazásának ellenőrzésére a szokásos ellenőrzési program keretében 2012-ben kerül majd sor.

Bulgária esetében az IIER kapcsán részletes cselekvési tervet dolgoztak ki, amelyet 2011 novemberében a terveknek megfelelően be is fejeztek. Mindazonáltal – annak ellenére, hogy a (2011 végén, 2012 elején) végrehajtott ellenőrzések alapján az elvégzett munkát megfelelőnek minősítették – a Bizottság még nem szerzett elegendő bizonyosságot a tekintetben, hogy az új elemek megfelelően alkalmazhatók a 2012. évi kérelmek feldolgozásakor. Következésképpen a fenntartást nem oldották fel⁸.

42.

A feltárt hiányosságok nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

43.

Előfordulhatnak olyan egyedi esetek, amelyeknél a földterület közvetlen kifizetésekkel való támogathatósága nem annyira egyértelmű. E kérdés megválaszolására a Bizottság kérdőívet, majd a tagállamokkal folytatott eszmecsere⁸ ismertető vitairatot készített. A vitairatban (DS/2010/04 rev1) – a kérdőív és az eszmecsere alapján – megállapította, hogy a területek támogathatóságához **„az esetek túlnyomó többségében kétség sem férhet, és az értékelés nem okoz problémát sem az ellenőrök, sem a termelők számára”**.

⁸ 2011. évi éves tevékenységjelentés – http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2011.pdf –, 75. oldal

A termelőnek a piaci feltételekre alapozva – tehát nem a támogatáshoz jutást szem előtt tartva – kell eldöntenie, hogy a támogatható hektárokon továbbra is mezőgazdasági termelést folytat-e, vagy csak jó mezőgazdasági és környezeti állapotban tartja a területet. A nemzeti normák tagállamok általi meghatározása nem feltétlenül jelenti azt, hogy a termelők felé elvárás a mezőgazdasági termelés fenntartására vagy fokozására irányuló tevékenység végzése. Az Eurostat meghatározásában elhagyott földterület nem lehet a hasznosított földterület része. A „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő bizottsági jogalkotási javaslatokban az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén célirányosabbá kell tenni a támogatásokat.

2. háttérmagyarázat

Az 1782/2003/EK rendelet 143b. cikkének (4) bekezdése (a 73/2009/EK rendelet 124. cikke) szerint SAPS-támogatásban azon mezőgazdasági területek részesülhetnek, amelyek jó mezőgazdasági állapotban tartott mezőgazdasági hasznosítású területnek minősülnek, függetlenül attól, hogy művelés alatt állnak-e, és amelyet, adott esetben, Bulgária vagy Románia által a Bizottság jóváhagyását követően meghatározott objektív kritériumokkal összhangban kiigazítottak. Bulgária esetében a legelőkre vonatkozó GAC-feltétel az volt, hogy a föld alkalmas-e a legeltetésre. Következésképpen Bulgáriában minden jó mezőgazdasági állapotban tartott földterület jogosult SAPS-kifizetésekre.

A román hatóságok iránymutatásokat határoztak meg az elhagyott földterületek besorolására. A román cselekvési terv keretében emellett több mint 11 000 potenciálisan elhagyottnak tekintett referenciaparcellát ellenőriztek a támogathatóság ellenőrzése céljából.

A Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során rendszeresen bukkannak támogatásra nem jogosult földterületre a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

44.

Az SAPS területalapú átalánydíjas kifizetési rendszer, fő célja alapvető jövedelemtámogatás nyújtása.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

46.

Az éves munkaegységre jutó jövedelem növekedése a magasabb árak és az állami támogatás mellett a munkaerő időszakbeli csökkenéséből is adódott.

47.

A helyzet teljes körű leírása érdekében az SAPS-kifizetések szerepének értékelésekor a piaci bevételeket is figyelembe kell venni.

48.

Az SAPS 2004. évi bevezetésekor a nettó hozzáadott érték nemcsak az EU-10-ben, hanem az EU-15-ben is nőtt. A későbbiekben a nettó érték változása nem volt egyértelműen hozzárendelhető az SAPS végrehajtásához.

49.

Az SAPS-t területalapú támogatásként dolgozták ki, amelyben nincs szükség a termelők jövedelemigazolására. A kifizetett összegek a támogatható földterület hektárban mért nagyságával arányosak. Emellett az új tagállamok a termelők/ágazatok egyedi csoportjait kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetésekkel és különleges támogatásokkal is segíthetik. A kistermelők jövedelmi helyzetével a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslatok foglalkoznak.

A „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő bizottsági jogalkotási javaslatoknak a közvetlen kifizetések progresszív csökkentésére és méretbeli korlátozására irányuló eleme lehetővé fogja tenni a termelőknek juttatott kifizetések korlátozását.

50.

Egy olyan, termeléstől függetlenített támogatási rendszerben, amelynek célja a termelők piacorientáltságának növelése, a támogatási szintnek – például – a termelők jövedelmi helyzetéhez való igazítása lehetetlenné tenné a cél elérését. A jövedelemszint emellett szorosan kötődik a termelés szintjéhez és típusához, ami miatt így bizonyosan nem teljesülnének a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) „zöld doboz” szabályai.

A Bizottság mindazonáltal elismeri, hogy a támogatás termelők közötti elosztását célirányosabbá kell tenni, ezért e kérdést a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslatainak alapvető elemévé tette, kitérve például a fiatal termelőkre, a kistermelőkre, a hátrányos természeti adottságú területekre stb.

51.

A helyzet igen eltérő az EU-12-n belül. Mivel az SAPS területalapú támogatás, természetes, hogy a hektárban mért méret szempontjából nagyobb üzemek nagyobb kifizetésekben részesülnek, noha nem szükségszerűen folytatnak magas szintű termelési tevékenységet.

Az újraelosztó hatás még az egységes támogatási rendszerben is nyilvánvaló, ahol a termeléstől függetlenített támogatások kedvezményezettjeinek 82%-a 10 000 eurónál kisebb összegű kifizetésben részesül, ez összességében a teljes kifizetéseknek csupán 24%-át teszi ki⁹.

A 0,2% gyakran tartalmaz kisebb üzemek sokaságát tömörítő nagy szövetkezeteket.

A Tanács egyetértett abban, hogy az új tagállamokban csak akkor lehet modulációt (a közvetlen kifizetések progresszív csökkentését) alkalmazni, ha a közvetlen kifizetések szintje legalább akkora, mint a többi tagállamban.

A támogatás különböző méretű gazdaságok közötti elosztásának megfelelő módszerét a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő bizottsági jogalkotási javaslatok a kifizetések progresszív csökkentése és méretbeli korlátozása, valamint a kistermelői különrendszerek révén kezelik.

52.

A rendszer egyszerűségének fenntartása érdekében az SAPS nem teszi lehetővé az egyes régiók közötti különbségtételt a rendszerben. Az új tagállamok azonban a fokozatos bevezetés ellentételezéseként ágazati alapon kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetéseket is odaítélhetnek. Ez a megoldás a 131. cikk szerinti (különleges) támogatással együtt lehetővé teszi az érzékeny ágazatokban tevékenkedő termelők (például a mezőgazdasági földterülettel nem rendelkező állattenyésztők) egyedi szükségleteinek figyelembevételét. A hátrányos helyzetben lévő régiók termelőinek támogatására az SAPS mellett a vidékfejlesztési programok is kínálnak lehetőségeket (kedvezőtlen helyzetű térségek kifizetései).

⁹ 2010. évi CATS-adatok.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

53.

Az SAPS termeléstől függetlenített rendszer, azaz nem ír elő termelési kvótákat. Ezzel összefüggésben nem lehet úgy tekinteni, hogy a termelő nem végez mezőgazdasági tevékenységet, csak mert nem ér el egy meghatározott termelési szintet. Mindazonáltal a támogatásban részesülő termelőknek mezőgazdasági tevékenységet kell végezniük, vagyis földterületüket legalább jó mezőgazdasági és környezeti állapotban kell tartaniuk.

Az SAPS még akkor is hozzájárul a természeti erőforrások megőrzéséhez, ha a földterületeket csak jó mezőgazdasági és környezeti állapotban tartják, vagyis lehetővé teszi közjavaknak a mezőgazdaság révén történő szolgáltatását. A mezőgazdasági termelés kritériumát felesleges bevezetni, hiszen ez ellentétes lenne a kifizetések termeléstől független jellegével, és nem felelne meg a WTO „zöld doboz” feltételeinek sem.

A problémát az állapotfelmérés során azzal oldották meg, hogy bevezették a 73/2009/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdését. E rendelkezés révén a tagállamok kizárhatják azokat a kedvezményezetteket, amelyek esetében a mezőgazdasági tevékenység csak elenyésző részét teszi ki a gazdasági tevékenység egészének, vagy amelyek egyáltalán nem folytatnak mezőgazdasági tevékenységet. A Bizottság e kérdéssel a továbbiakban az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslataiban foglalkozik.

54.

Az új tagállamok a fokozatos bevezetés ellentételezéseként ágazati alapon kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetéseket is odaítélhetnek. Ez a megoldás a 131. cikk szerinti (különleges) támogatással együtt lehetővé teszi az érzékeny ágazatokban tevékenykedő termelők (például a mezőgazdasági földterülettel nem rendelkező állattenyésztők) egyedi szükségleteinek figyelembevételét.

55.

A Mezőgazdasági Főigazgatóság értékelési terve alapján a 68. cikk szerinti intézkedéseket 2013/2014 folyamán értékelik. Az értékelés egy sor teljes körű végrehajtási adattal látja majd el a Bizottságot, beleértve a tagállamok által 2012. október 1-jéig benyújtandó jelentést, továbbá lehetővé teszi a tagállamok által 2011. augusztus 1-jén bevezetett módosítások vizsgálatát.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a tagállamok a 68. cikk alapján SAPS-keretüket részben különleges támogatások odaítélésére is fordíthatják, 8 egyéb intézkedési kategória alkalmazásával.

57.

A KAP eszközeinek működését a Bizottság folyamatosan elemzi, főként a szakpolitikai eszköztár értékelésével. A közvetlen kifizetések különböző hatásainak értékelésére témakörök szerint kerül sor.

A közvetlen támogatás jövedelmi hatásának értékelését 2011-ben közzétették, és a Bizottság jelenleg a közvetlen támogatások strukturális hatásáról készített egy külső értékelést, amely azt vizsgálja, hogy a közvetlen támogatási rendszerek – így az SAPS – milyen hatást gyakorolnak az üzemi struktúra különböző elemeire¹⁰. Az értékelés a tervek szerint 2013 őszén fejeződik be.

Mivel az SAPS az egységes támogatási rendszerhez vezető átmeneti rendszer, a két rendszer hatásait együtt, az említett értékelés keretében vizsgáljuk.

58.

A Számvevőszék által említett kérdések többsége kapcsán emellett a KAP egyéb eszközei, például a vidékfejlesztési támogatások és a mezőgazdasági tanácsadó rendszer is a termelők rendelkezésére állnak. Ezeket az intézkedéseket a lehetőségek széles köréből a tagállamok dolgozták és választották ki azzal a céllal, hogy személyre szabott megoldást találjanak az üzemek korszerűsítésével, az alkalmazottak képzésével stb. kapcsolatos kérdésekre. A földpolitikával, tulajdoni kérdésekkel és a parcellák töredezettségével kapcsolatban a Bizottság lehetőségei korlátozottak, hiszen ezek nem tartoznak hatáskörébe.

Az SAPS azáltal, hogy hatékony jövedelembiztosítást és minimumszintű bevételi stabilitást nyújt, segíti a termelőket az említett strukturális tényezők hátrányos hatásainak mérséklésében.

¹⁰ Az értékelés főként a közvetlen támogatás következőkre gyakorolt hatásait vizsgálja: üzemi struktúra (méret, darabszám, a földhasználat jellege, az állatállomány nagysága), a perifériára szorult területek termelésének fenntartása, munkaerő-állomány, tőkeállomány és gazdasági stratégia.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

59.

A Bizottság nem teljesen osztja a Számvevőszék álláspontját. A földpiacokat vizsgáló külső tanulmány jelzi, hogy a tőkésítés szintje a földpiaci struktúra különbözősége miatt országonként és régióként is eltér. Mivel a „támogatási” effektus nemcsak a tényező-, hanem a termékárakat is befolyásolja, az üzemekre gyakorolt hatások nem egységesek, és nehezen értékelhetők.

Ha az SAPS-kifizetéseket a föld értékében tőkésítik, és a termelő a föld tulajdonosa, akkor a tőkésítés közvetlenül növeli vagyona értékét. Másfelől viszont, ha a termelő a föld bérlője, az SAPS-kifizetések ellentételezik a földbérlet esetleges tőkésítését, és teljes mértékben semlegesek az SAPS nélküli helyzethez képest. Meg kell említeni továbbá, hogy a bérbeadók közül sokan maguk is termelők.

60.

A Bizottság megvizsgálta a földárakra gyakorolt hatást (csak néhány példa: az állapotfelmérés hatásvizsgálata, a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő javaslatok hatásvizsgálata és a Bizottság megbízásából készített külső tanulmány az uniós földpiacokról).

Az egységes támogatási rendszer regionális modelljében vagy az SAPS-ben a támogatás „tőkésítése” valóban nagyobb lehet, mint a történeti modellben. E lehetőség értékelésére külön is kitér a Bizottság szolgálatainak megbízásából készített tanulmány¹¹. Mindazonáltal a termőföldek árát befolyásoló tényezők között a KAP-támogatások meglehetősen szerény hatással bírnak. A földárak alakulása több tényező bonyolult összjátékának eredménye, a mezőgazdasági támogatási rendszer csak egy e tényezők közül. Emellett a fenti megállapítás nem jelenti azt, hogy a tőkésítés az említett rendszerekben szükségszerűen nagyobb lenne, mint a korábbi, termeléstől függő támogatások esetében. Következésképpen óvatosnak kell lennünk az olyan következtetések levonásakor, amelyek az SAPS rendszer mezőgazdasági földterületek árára gyakorolt hatására vonatkoznak.

3. háttérmagyarázat

A földpolitika nem uniós kompetencia. A Bizottságnak emellett nincs joga beavatkozni a termelők és a tulajdonosok közötti tárgyalásokból eredő magánjellegű megállapodásokba.

¹¹ Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy (Tanulmány az uniós tagállamok termőföldpiacának a közös agrárpolitika keretében alkalmazott intézkedések által befolyásolt működéséről), 2008. november. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm.

61.

Az SAPS meghosszabbítására az új tagállamok politikai szinten született kérése nyomán került sor.

A csatlakozási szerződés értelmében az SAPS 2006 végéig állt az új tagállamok rendelkezésére, ezen időszak az új tagállamok politikai szinten született kérésére két ízben, egy-egy évvel (2008 végéig) volt meghosszabbítható.

A 73/2009/EK rendelet 122. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az SAPS-nek 2013. december 31-ig kell rendelkezésre állnia. Következésképpen az új KAP elindulásával az SAPS megszűnik, és ezzel a rendelet 2009. januári kihirdetése óta a tagállamok is tisztában vannak.

64.

Az SAPS-t sosem tüntettük fel állandó rendszerként, hanem csakis az új tagállamok számára az egységes támogatási rendszerhez való csatlakozásuk előtt eltérésként rendelkezésre álló átmeneti rendszerként.

Az új tagállamok előtt minden évben ott a lehetőség, hogy befejezzék az SAPS alkalmazását és áttérjenek a standard uniós rendszerre. A múltban számos megbeszélésre és technikai konzultációra került sor a Bizottság és azon új tagállamok hatóságai között, amelyek megfontolták az egységes támogatási rendszer bevezetését. Az SAPS megszüntetésére és az uniós jogszabályok szerinti megfelelő igazgatási struktúrák létrehozására irányuló döntés előnyeinek és hátrányainak mérlegelése azonban az új tagállamok felelőssége.

A 73/2009/EK rendelet 122. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az SAPS-nek 2013. december 31-ig kell rendelkezésre állnia. Következésképpen az új KAP elindulásával az SAPS megszűnik, és ezzel a rendelet 2009. januári kihirdetése óta a tagállamok is tisztában vannak.

65.

Az egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó döntés időben történő meghozatala a tagállamok felelőssége.

Lásd még a 64. bekezdésre adott választ.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

67.

Az SAPS termelők közötti elosztása nem tükrözi az üzemek strukturális viszonyait, hanem a jó mezőgazdasági és környezeti állapotú földterületek fenntartásához nyújtott termelői hozzájárulással arányos, ezáltal hozzájárul a természeti erőforrások fenntartásához, és lehetővé teszi közjavaknak a mezőgazdaság révén történő szolgáltatását.

Az SAPS-támogatások – az egységes támogatási rendszerhez hasonlóan – nem állnak számszerűsíthető kapcsolatban a mezőgazdasági termelőtevékenység költségeivel, még közjavak szolgáltatása esetén sem.

Ha a tagállamok eltérő kifizetési szinteket kívántak alkalmazni az egyes régiók esetében, azt megtehették volna az egységes támogatási rendszer bevezetésével, vagy – 2010 óta – a különleges támogatás útján. Emellett a hátrányos helyzetben lévő régiók támogatására a vidékfejlesztési programok is kínálnak lehetőségeket (kedvezőtlen helyzetű térségek kifizetései).

Az SAPS azáltal, hogy hatékony jövedelembiztosítást és minimumszintű bevételi stabilitást nyújt, segíti a termelőket az említett strukturális tényezők hátrányos hatásainak mérséklésében.

A közvetlen támogatás jövedelmi hatásának értékelését 2011-ben közzétették, és a Bizottság jelenleg a közvetlen támogatások strukturális hatásáról készített egy külső értékelést, amely azt vizsgálja, hogy a közvetlen támogatási rendszerek – így az SAPS – milyen hatást gyakorolnak az üzemi struktúra különböző elemeire.

Az új tagállamok bármely évben dönthetnek úgy, hogy bevezetik a standard rendszert (vagyis az egységes támogatási rendszert); a kérdésben a Bizottság már több technikai konzultációt tartott néhány érdeklődő új tagállammal. A Bizottság szolgálatai az érdekeltektől kérésre való igény esetén készen állnak a konzultációkra és a segítségnyújtásra.

68.

A mezőgazdasági tevékenység meghatározása a termelők piacorientáltságának növelésére – és eközben a WTO „zöld doboz” szabályainak betartására – irányuló célkitűzést tükrözi. Az SAPS független a termeléstől, és megfelel a WTO „zöld doboz” szabályainak, így a támogathatóság feltételeként nem írható elő termelési kötelezettség vagy termelési tényezőkkel való kapcsolat. Ezzel összefüggésben a termelők a mezőgazdasági termékek előállítására helyett dönthetnek a „földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotjának fenntartása” mellett is.

A termeléstől való függetlenítés fő célja a piacorientáltság; a termelők mint vállalkozók általában azért termelnek, hogy termékeik értékesítéséből és esetleges más tevékenységeikből jövedelemre tegyenek szert. A termelés abbahagyásáról hozott döntés is piacorientált magatartás, ha a változó termelési költségekre nincs fedezet.

A Bizottság ugyanakkor azon a véleményen van, hogy az SAPS-be bevont mezőgazdasági földterületek többségét termelési céllal hasznosítják, a csökkentett tevékenységeket végző kedvezményezett területei pedig százalékosan csak kis arányt jelentenek a teljes SAPS-térségnek.

A Tanács az állapotfelmérés során a közvetlen támogatásokra vonatkozó célirányosság javításának megvitatásakor úgy vélte, hogy célszerű mérlegelési jogkört biztosítani a tagállamoknak annak megítéléséhez, hogy szerintük – a szubszidiaritás elvével összhangban és gazdasági sajátosságaiknak megfelelően – mely paramétereket indokolt figyelembe venni az arra vonatkozó lehetőség alkalmazásakor, hogy a közvetlen kifizetésből kizárhatók legyenek az olyan természetes vagy jogi személyek, akik, illetve amelyek esetében a mezőgazdasági tevékenység csak elenyésző részét teszi ki a gazdasági tevékenység egészének; vagy akik, illetve amelyek elsődleges üzleti tevékenysége nem mezőgazdasági tevékenység”. A Bizottság e kérdéssel a továbbiakban az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő jogalkotási javaslataiban foglalkozik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

69.

A Bizottság szolgálatai ellenőrző látogatásuk során rendszeresen bukkannak támogatásra nem jogosult földterületre a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben; a feltárt hiányosság nyomon követésére a záróelszámolás keretében kerül sor.

Közös válasz az 1. és a 2. ajánlásra

Az olyan kritériumok, mint a „konkrét és rendszeres mezőgazdasági tevékenység”, a támogatás szintjét valamely tényleges termelési kötelezettség kedvezményezett általi teljesítéséhez köthetnék, ami azonban nem felelne meg sem a termeléstől független közvetlen kifizetések révén a piacorientáltság növelésére irányuló KAP-céloknak, sem a WTO „zöld doboz” feltételeinek. Emellett a tevékenységek diverzifikációja értékes alternatívát kínál a korlátozott növekedési potenciállal rendelkező mezőgazdasági üzemeknek.

A hatályos jogszabály értelmében minden, mezőgazdasági termelőtevékenységet folytató természetes vagy jogi személy részesülhet közvetlen kifizetésben (a 73/2009/EK rendelet 2. cikke). A tagállamok azonban az említett rendelet 28. cikkének (2) bekezdését alkalmazva korlátozhatják a közvetlen kifizetésekhez való hozzáférést. Emellett meg kell jegyezni, hogy a jó mezőgazdasági és környezeti állapotról vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása a tagállamok kötelessége.

A Bizottság e kérdéssel az aktív mezőgazdasági termelő és a mezőgazdasági tevékenység fogalmának meghatározása révén a „KAP jövője 2020-ig” című közleményre épülő javaslataiban foglalkozik.

70.

Az SAPS-kifizetések kapcsán nincs lehetőség a régiók közötti különbségtételre, mivel az SAPS csak az egységes támogatási rendszer szerinti regionális kifizetések felé való átmenetet szolgálja. Ha egy tagállam eltérő kifizetési szinteket kívánt volna alkalmazni az egyes régiók esetében, azt megtehetette volna az egységes támogatási rendszer bevezetésével, vagy – 2010 óta – a 73/2009/EK rendelet 131. cikke szerinti különleges támogatás útján. Emellett a hátrányos helyzetben lévő régiók támogatására a vidékfejlesztési programok is kínálnak lehetőségeket (kedvezőtlen helyzetű térségek kifizetései).

71.

Lásd a 3. ajánlásra adott választ.

3. ajánlás

A Bizottság jogalkotási javaslatainak célja, hogy a támogatások eloszlását több intézkedés – például a közvetlen kifizetések progresszív csökkentése és méretbeli korlátozása, a pillérek közötti rugalmasság növelése, a nemzeti plafonok regionális allokációja, a kifizetési jogosultságok értékének konvergenciája, a kistermelői támogatási rendszer – révén egyenletesebbé tegye. Az új szakpolitika keretében minden tagállam (ideértve a jelenlegi SAPS-országokat is) eldöntheti, hogy a mezőgazdasági és gazdasági jellegzetességek, továbbá a regionális mezőgazdasági potenciál alapján megkülönbözteti-e az egyes régiók kifizetéseit.

72.

A közvetlen támogatás jövedelmi hatásának értékelését 2011-ben közzétették, és a Bizottság jelenleg a közvetlen támogatások strukturális hatásáról készítet egy külső értékelést, amely azt vizsgálja, hogy a közvetlen támogatási rendszerek – így az SAPS – milyen hatást gyakorolnak az üzemi struktúra különböző elemeire¹². Az értékelés a tervek szerint 2013 őszén fejeződik be.

73.

Az SAPS azáltal, hogy hatékony jövedelembiztosítást és minimumszintű bevételi stabilitást nyújt, segíti a termelőket az említett strukturális tényezők hátrányos hatásainak mérséklésében.

¹² Az értékelés főként a közvetlen támogatás következőkre gyakorolt hatásait vizsgálja: üzemi struktúra (méret, darabszám, a földhasználat jellege, az állatállomány nagysága), a perifériára szorult területek termelésének fenntartása, munkaerő-állomány, tőkeállomány és gazdasági stratégia.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

74.

Ha az SAPS-kifizetéseket a föld értékében tőkésítik, és a termelő a föld tulajdonosa, akkor a tőkésítés közvetlenül növeli vagyona értékét. Másfelől viszont, ha a termelő a föld bérlője, az SAPS-kifizetések ellentételezik a földbérlet esetleges tőkésítését, és teljes mértékben semlegesek az SAPS nélküli helyzethez képest. Meg kell említeni továbbá, hogy a bérbeadók közül sokan maguk is termelők.

4. ajánlás

A földárak kérdésének vizsgálatára a földpiacok működéséről készített tanulmány¹³ és a KAP állapotfelmérésének hatásvizsgálata¹⁴ keretében került sor, a piaci tényezők kapcsán pedig jelenleg is készül egy tanulmány a hetedik kutatási keretprogram kapcsán¹⁵. Emellett a Bizottság jelenleg is értékeli a közvetlen támogatások üzemi struktúrára gyakorolt hatását.

Ami a rendelkezésre álló eszköztárat illeti, az SAPS segíti a termelőket a strukturális hiányosságok hátrányos hatásainak mérséklésében, mivel hatékony jövedelembiztosítást és minimumszintű bevételi stabilitást nyújt. A Számvevőszék által említett kérdések többsége kapcsán emellett a KAP egyéb eszközei, például a vidékfejlesztési támogatások és a mezőgazdasági tanácsadó rendszer is a termelők rendelkezésére állnak. Ezeket az intézkedéseket a lehetőségek széles köréből a tagállamok dolgozták és választották ki azzal a céllal, hogy személyre szabott megoldást találjanak az üzemek korszerűsítésével, az alkalmazottak képzésével stb. kapcsolatos kérdésekre.

Az SAPS-támogatás segíti a termelőket az említett strukturális tényezők hátrányos hatásainak mérséklésében.

¹³ Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy (Tanulmány az uniós tagállamok termőföldpiacának a közös agrárpolitika keretében alkalmazott intézkedések által befolyásolt működéséről), zárójelentés, 2008. november. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm.

¹⁴ CAP HEALTH CHECK – IMPACT ASSESSMENT NOTE N° 1 (KAP állapotfelmérés – 1. hatásvizsgálati feljegyzés) http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf;

¹⁵ Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States (A mezőgazdasági tényezőpiacok tagállamokon átívelő összehasonlító elemzése), http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201.

75.

Az egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó döntés meghozatala és a Bizottságtól konzultáció kérése a tagállamok felelőssége. A Bizottság szolgálatai az érdekeltektől tagállamok kérésére valós igény esetén készen állnak a konzultációkra és a segítségnyújtásra. A Bizottságnak tiszteletben kell tartania a szubszidiaritás elvét, és nem avatkozhat be a tagállamok hatáskörébe.

Lásd még a 5. ajánlásra adott választ.

5. ajánlás

Az egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó döntés meghozatala és a Bizottságtól konzultáció kérése a tagállamok felelőssége. A Bizottság szolgálatai az érdekeltektől tagállamok kérésére valós igény esetén készen állnak a konzultációkra és a segítségnyújtásra. A Bizottságnak tiszteletben kell tartania a szubszidiaritás elvét, és nem avatkozhat be a tagállamok hatáskörébe.

Európai számvevőszék

16/2012. sz. különjelentés

Az egységes területalapú támogatási rendszer – mint az új tagállamok mezőgazdasági termelőinek támogatására szolgáló átmeneti rendszer – eredményessége

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2012 – 51 oldal – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-926-1

doi:10.2865/2881

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- az EU-könyvesbolton (EU Bookshop) keresztül (<http://bookshop.europa.eu>),
- az Európai Unió képviselőin és küldöttségein keresztül.
A képviselők és küldöttségek elérhetőségeiről a <http://ec.europa.eu> weboldalon tájékozódhat, illetve a +352 2929-42758 faxszámon érdeklődhet.

Megvásárolható kiadványok:

- az EU-könyvesbolton keresztül (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok (az *Európai Unió Hivatalos Lapjának sorozatai, az Európai Bírósági Határozatok Tára stb.*):

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnerein keresztül (http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

AZ EGYSÉGES TERÜLETALAPÚ TÁMOGATÁSI RENDSZER EGY ÁTMENETI EGYSZERŰSÍTETT JÖVEDELEMTÁMOGATÁSI RENDSZER AZ ÚJ TAGÁLLAMOK MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐI RÉSZÉRE. A SZÁMVEVŐSZÉK MEGÁLLAPÍTOTTA, HOGY A MEZŐGAZDASÁGI TERMELÉssel NEM – VAGY CSAK CSEKÉLY MÉRTÉKBEN – FOGLALKOZÓ KEDVEZMÉNYEZETEK IS RÉSZESÜLNEK TÁMOGATÁSBAN, VALAMINT HOGY NEM HASZNOSÍTOTT, ILLETVE NEM MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉG CÉLJÁRA HASZNÁLT FÖLDTERÜLETEK UTÁN IS TÖRTÉNT KIFIZETÉSEK. MIVEL A SAPS-TÁMOGATÁSOK ELOSZLÁSA A GAZDÁLKODÓK RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ MEZŐGAZDASÁGI PARCELLÁK TERÜLETÉN ALAPUL, A KIFIZETÉSEK NAGYRÉSzt NÉHÁNY NAGY KEDVEZMÉNYEZETNél KONCENTRÁLÓDNAK, ÉS A TÁMOGATÁS A FÖLDTERÜLETEK ÁRÁNAK VAGY BÉRLETI DÍJÁNAK EMELKEDÉSÉHEZ IS VEZETHET. A RÉGÓTA FENNÁLLÓ STRUKTURÁLIS HIÁNYOSSÁGOK ÉS A NÖVEKVŐ FÖLDÁRAK CSÖKKENTHETIK A TÁMOGATÁS EREDMÉNYESSÉGÉT ÉS HATÉKONYSÁGÁT. A SZÁMVEVŐSZÉK AZT JAVASOLJA, HOGY A TÁMOGATÁST ELSŐSORBAN AZOKNAK AZ AKTÍV MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐKNEK NYÚJTSÁK, AKIK KONKRÉT ÉS RENDSZERES MEZŐGAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGET VÉGEZNEK, TOVÁBBÁ A KÜLÖNBÖZŐ RÉGIÓKBAN TALÁLHATÓ GAZDASÁGOK SAJÁTOS KÖRÜLMÉNYEINEK FIGYELEMBEVÉTELÉVEL TÖREKEDJENEK A TÁMOGATÁSOK KIEGYENSÚLYOZOTTABB ELOSZLÁSÁRA A GAZDÁLKODÓK KÖZÖTT.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



ISBN 978-92-9237-926-1

