

Az agrár-környezetgazdálkodás támogatása a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv bevezetése kapcsán

Gyarmati Ágnes

FVM Hajdú-Bihar Megyei Földművelésügyi Hivatal, Debrecen
gyarmatiagnes@freemail.hu

ÖSSZEFOGLALÁS

A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program (NAKP) 2002. évi bevezetésével és sikeresnek mondható működésével, az EU-ban kiemelten kezelt terület, az agrár-környezetgazdálkodás támogatására nyílt lehetőség. Ezzel tapasztalatot szereztünk az EMOGA Garanciarészleg Kísérő Intézkedései között szereplő, és kötelező érvénnyel alkalmazandó agrár-környezetgazdálkodási intézkedések megvalósításában. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv részét képező Agrár-környezetgazdálkodási Intézkedések (továbbiakban: NVT AKG) bevezetésére 2004. év őszén került sor, amikor az igénylők a vonatkozó rendelet megjelenését követően benyújtották kérelmüket. Továbbra is él a NAKP támogatása, de jelentősége elenyésző, mivel a legtöbb gazdálkodó az NVT AKG-t választotta.

Az agrár-környezetgazdálkodás elméleti hátterének és Uniós szabályozásának áttekintését követően a fenti programok tapasztalatait vizsgáljuk meg. Ehhez röviden áttekintjük a NAKP működésével kapcsolatos legfontosabb tapasztalatokat. Megvizsgáljuk, hogy az NVT AKG miben más, mint a NAKP: itt gondolunk a jogszabályi háttérre, a célprogramok nyújtotta kibővült lehetőségekre, a finanszírozási, a szervezeti és az intézményi keretekre. Végül a nyertes pályázatokra vonatkozó adatok ismeretében a programok eredményeit ismertetjük.

Kulcsszavak: fenntartható fejlődés, agrár-környezetgazdálkodási intézkedések, Közös Agrárpolitika, Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program, Nemzeti Vidékfejlesztési Terv, jogi szabályozás, finanszírozás, intézményrendszer, ellenőrzés-monitoring

SUMMARY

The financing of agri-environmental target programs which is a prominent area in the EU became possible during the implementation and successful operation of the National Agricultural Environment Protection Program (NAPP) launched in 2002. Through this program we gained experience in the field agri-environmental measures which are financed from the Guidance Section of European Agricultural and Guarantee Fund in the European Union. The agri-environmental measures which are included in the National Rural Development Plan (NRDP) were implemented in Hungary in the fall of 2004 when the farmers handed in their application after the publishing of the related law. The NAPP financing is still active, but not significant since most farmers have chosen NRDP measures.

We are examining the experience of the above programs after studying some theoretical aspects of the agricultural economics and the EU laws. We try to analyse the most important experiences of NAPP including the legal background, news opportunities yielded by target programs, the financing, organisation, and institutional background. We will present the results taking into consideration the data of the winning applicants.

Keywords: sustainable development, agri-environment measures, Common Agricultural Policy, National Agri-environmental Program, National Rural Development Plan, legal regulations, financing, institutions, checking-monitoring.

AZ AGRÁR-KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁSI TÁMOGATÁSOK ELMÉLETI HÁTTERE

A fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés koncepciója a '80-as években alakult ki, és vált a környezeti világválságból kiutat kereső kutatások kulcsfogalmává, amelyben a természeti erőforrások minőségének és szolgáltatásainak fenntartása egyrészt azt jelenti, hogy az erőforráskészletek felhasználási aránya nem haladhatja meg annak regenerációs mértékét, másrészt a hulladék kibocsátás üteme nem haladhatja meg a befogadó ökoszisztéma asszimilációs ütemét (Pearce, 1988).

A fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági élet értékrendjének átalakítását követeli meg, és számos gazdaságpolitikai feladatot von maga után. A feladatok végrehajtásához szabályozó eszközöket kell alkalmazni, ilyen például a támogatás, és olyan társadalmi-gazdasági intézmények kialakítása és működtetése is szükséges, amelyek ezeknek a jellemzően nem piaci értékeknek a gazdálkodási gyakorlatba való beépülését elősegítik (Kocsis, 1993; Bándi, 2003).

A környezeti szabályozás általános céljai:

- a természeti javak takarékos felhasználása, és a környezetszennyezés ökológiailag megengedhető szintre való csökkentése, illetve a szennyezés megelőzése,
- a környezetvédelmi feladatok költségeinek optimalizálása, a környezeti érdek gazdálkodói és fogyasztói érdekké való alakítása (Enyedi, 1994).

A fenntartható fejlődés és az Európai Unió

A környezetvédelem az EU-ban a 70-es és a 80-as években fokozatosan felértékelődött. Az Egységes Európai Okmány révén 1987-ben bekerült a környezet ügye a Római Szerződésbe (Szabó, 2001).

A környezetpolitika végül akkor vált egyenrangúvá a többi közösségi politikával, amikor a '90-es évek végén elfogadták a fenntartható fejlődés alapelveit és koncepcióját, és 2001-ben jóváhagyták az erre vonatkozó stratégiát. Az EU fenntartható fejlődési stratégiája abból indul ki, hogy a jövőben a gazdasági növekedés, a társadalmi összefogás és a környezetvédelem az eddigieknél is jobban összefonódik. A stratégiában és a cselekvési prioritásokban ennek megfelelően a

környezetpolitikai, gazdaságpolitikai és társadalompolitikai elemek egyaránt megjelennek (Láng, 2003a).

A fenntartható agrárgazdaság

Hosszú időn keresztül az intenzív gazdálkodást a növekvő világnépszerűség élelmiszerekkel való ellátásának egyetlen lehetséges útjának tekintették. Az évek során azonban az ilyen típusú mezőgazdálkodás környezetre gyakorolt káros hatásai egyre nyilvánvalóbbá váltak, ami arra ösztönözte a kormányokat, hogy a környezetkímélő módszereket bevezessék az agrárgazdaságba (Kissné, 2000).

A fenntartható agrárfejlődés lényege az olyan gazdasági tevékenység, amely harmonizál a természeti erőforrások regenerálódásával és a környezetterhelés asszimilációs képességével. Ezzel elérhető a folyamatos, mennyiségben korlátozott, minőségben korlátlan gazdasági növekedés, amely végeredményben egészségesebb emberi környezetet és táplálkozást, az élet minőségének javulását jelenti (Láng és Csete, 1996).

Ezeket felismerve születtek meg az elképzelések az agrárpolitika reformjára vonatkozóan az EU-ban.

FENNTARTHATÓ AGRÁRGAZDASÁG, AGRÁR-KÖRNYEZETVÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A mezőgazdaság gazdasági, kulturális és politikai okokból az EU-ban stratégiai ágazatnak számít. A Közös Agrárpolitika hosszú évtizedek óta formálja az európai mezőgazdasági termelők, élelmiszerfeldolgozók, kereskedők, fogyasztók mindennapjait. A KAP folyamatosan változott.

Az 1992-es CAP reform keretében megszületett 2078/92 számú EU Tanácsi rendelet valamennyi tagállamban olyan támogatási rendszerek kidolgozását és bevezetését irányozta elő, amelyek elősegítik a környezet-, természet- és tájvédelmi célok integrálását a mezőgazdasági tevékenységbe, és ehhez jelentős (80%) kiegészítő közösségi forrásokat rendelt. Azóta is folyamatos a mezőgazdaság termeléshez kötött támogatásainak fokozatos leépítését célzó programok kidolgozása, és annak vizsgálata, hogy milyen mechanizmusokon keresztül lehet a felszabaduló forrásokat a mezőgazdaság ökoszociális (környezeti, ökológiai, foglalkoztatási, szociális, kulturális, stb.) funkcióinak támogatására átcsoportosítani, és e csatornán keresztül visszajuttatni a gazdákhöz (Internet 2).

A fenntartható agrárfejlődés, illetve ezen belül a fenntartható agrárfejlődés megvalósításához vezető úton az agrár-környezetvédelem előtérbe kerülése jelentős állomás. A 2078/92 sz. rendelet az alábbi konkrét célokat fogalmazta meg:

- a korábbinál környezetkímélőbb mezőgazdasági termelés,
- termékfeleslegek kiküszöböléséhez való hozzájárulás,
- a környezetvédelmi teljesítmények díjazása révén a mezőgazdasági jövedelmek stabilizálása.

Ezt követően minden Uniós tagállamban e rendejéhez kapcsolódik az extenzív, és a természeti tartalékokat védő mezőgazdasági termelés támogatása, hiszen a programokat az egyes tagállamok valósítják meg saját országukban.

A Bizottság által készített AGENDA 2000 elnevezésű dokumentum ennek a változásnak további fontos állomása, melynek céljai között szerepelnek az alábbiak:

- nagyobb figyelmet kell fordítani a környezetvédelemre, a természetvédelemre, a vidékfejlesztésre,
- olyan európai agrármodell kell, amely a kedvezőtlenebb adottságú területeken is lehetőséget nyújt a gazdálkodásra.

Az agrár-környezetvédelem tehát egyre nagyobb szerepet kap a Közös Agrárpolitikában. Az extenzív termelési módszerek alkalmazásával csökkenthető a környezetet terhelő kemikáliák felhasználása, a hulladék kibocsátás. Emellett csökken az egységnyi területről származó termékmennyiség, ami hozzájárul a túltermelési gondok enyhítéséhez (Láng, 2003b).

Az eddigiekhez képest változást jelent a 1257/1999 számú tanácsi rendelet, amely a 2078/1992 számú rendeletet hatályon kívül helyezte, és az agrár-környezetvédelmet az új egységes vidékfejlesztési rendeletbe integrálta.

Az Európai Unióban bevezetett agrár-környezetvédelmi programokra fordított összeg igen jelentős, 1995-ben ez az összeg 500 millió Euró, 2003-ban mintegy 2 Mrd Euró volt (Internet1). A program fejlődését jól mutatja az is, hogy az EU mezőgazdasági területeinek agrár-környezetvédelmi programba bevont aránya 1998-ban 15% volt, mely 2001-re 27%-ra növekedett (Internet 1).

AGRÁR-KÖRNYEZETVÉDELME MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a 766 ezer egyéni gazda és 7800 társas vállalkozás kezében lévő mezőgazdaság az összerület 65,5%-ával közvetlenül érintkezve, a kultúrtáj fő használója, ráadásul a védett és érzékeny természeti területeknek is több mint a fele mezőgazdasági művelés alatt áll. A mezőgazdaság mindig is több volt, mint egyszerű árutermelő ágazat, környezeti, társadalmi, foglalkoztatási feladatokat is jelent. Ezek olyan ökoszociális szolgáltatások, amelyek helyben keletkeznek, nem importálhatók, és amelyekért a gazdálkodót fizetség illeti meg. Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy a mezőgazdaság mely funkciója, a termelő vagy a szolgáltatató válik meghatározóvá, az adott terület adottságaitól, a termelési potenciáltól, a környezeti, természeti érzékenységtől, sérülékenységtől kell, hogy függjön (Internet 2). Az agrár-környezetgazdálkodás támogatása nem csak az ökoszociális funkciók és környezetkímélés szempontjából nagyon fontos, hanem nagy szerepe lehet a mezőgazdaság strukturális gondjainak megoldásában is. Itt arra gondolok, hogy évről évre problémát jelent az egyoldalú gabonaorientált gazdálkodási szerkezet. A program lehetőséget ad

arra, hogy növekedjen a természetszerű állattartás területe és volumene, a legeltetéses gyepgazdálkodás, az ökológiai és őshonos állattartás, ezzel elősegítve az abrakfogyasztás növekedését. Érdemes lenne csökkenteni a gabonatúlsúlyt a termelési szerkezetben, és azt csak kiváló gabonatermőtípusokra koncentrálni, és a felszabaduló területeken, a gyengébb szántóterületeken gyepesíteni, erdősíteni, a vízhatás alatt álló területeket a vizes élőhely (hal, nádgazdálkodás) programokba bekapcsolni.

Ezeket felismerve, hazánk EU-hoz történő csatlakozási folyamata során a mezőgazdaságra vonatkozó joganyagok közül stratégiai fontosságú volt a környezetkímélő és a vidék fenntartását célzó mezőgazdasági termelési módszerek támogatásáról szóló 2078/92 számú EU Tanácsi rendelet hazai átvétele és alkalmazása. Ennek érdekében a hazai viszonyok figyelembevételével kialakításra került a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program (Ángyán et al., 1999). A program elsődleges alapelvei a fenntartható fejlődés és a minőség (Láng, 2003b). A NAKP a környezetvédelmi szempontok megjelenését szolgálja az agrárpolitikában, és az agrártámogatási rendszerünkben (Kissné, 2000), mivel olyan mezőgazdasági gyakorlat kialakítását tűzte ki célul, amely hozzájárulva a vidéki népesség foglalkoztatásához, egészséges terméket állít elő a természeti erőforrások, a táj, a természeti értékek, a biodiverzitás megőrzése mellett (Határozatok Tára, 1999).

Az EU-csatlakozást követően lehetővé vált a már megkezdett program (NAKP) kiterjesztése és kiszélesítése, tekintettel a nagyobb finanszírozási lehetőségekre. A Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben (NVT) megfogalmazott agrár-környezetgazdálkodási intézkedések többlépcsős, a gazdálkodó felkészültségéhez, és az elérni kívánt célokhoz igazodó megoldást nyújtanak a mai magyar mezőgazdaságot jellemző számos környezetvédelmi problémára.

Az agrár-környezetgazdálkodási intézkedések sokszínű és komplex jellege folytán a különböző célprogramok az NVT alapvető prioritásainak mindegyikét szolgálják, de főként a környezeti állapot megőrzésére és javítására ösztönző, és a termőhelyi adottságokhoz, valamint a piaci viszonyokhoz jobban igazodó termelési szerkezet kialakítására vonatkozó célokat.

A NAKP ÉS AZ NVT AGRÁR-KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁSI INTÉZKEDÉSEI – HASONLÓSÁGOK, ELTÉRÉSEK, AZ ÁTMENET SAJÁTOSSÁGAI

A Magyarországon 2002-ben bevezetett Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programmal a gazdálkodók tapasztalatot szerezhettek a környezetkímélő, fenntartható gazdálkodás államilag támogatott formáját illetően. A NAKP célprogramjai beépültek az NVT agrár-környezetgazdálkodási intézkedésébe.

Jogszabályok

A NAKP nemzetközi jogi forrásai között meghatározó jelentőségű a már említett 2078/1992 EGK rendelet, melyet az 1257/199 EK rendelet hatályon kívül helyezett, de annak legfontosabb elemeit megtartotta. A számos hazai jogszabály közül kiemelném a Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt, a Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényt, és Az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló 1997. évi CXIV. törvényt (Ángyán et al., 1999).

A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról, és a bevezetéséhez szükséges intézkedésekről a 2253/1999. (X.7.) Korm. határozat rendelkezik.

A program 2002. évi bevezetése a 102/2001. (XII.16.) FVM rendelet 135. §-143. §-ában, és a kapcsolódó pályázati felhívásban foglaltak alapján történt meg (FV Értesítő, 2002), 2003-ban pedig a 3/2003. (I.24.) FVM rendelet 67. §-76. §-ában, és a pályázati felhívásban foglaltak alapján lehetett a programba bekapcsolódni, illetve azokat folytatni.

Az NVT Agrár-környezetgazdálkodási intézkedéseinek Uniós jogi háttere a Tanács 1257/1999 EK rendelet 22-24. cikkei. Az intézkedés bevezetése 2004. év őszén a 150/2004. (X.12.) FVM rendelet alapján történt.

A NAKP-hoz képest az EU-s elvárásokból adódóan a gazdálkodóknak több feltételnek kell megfelelni.

A támogatást igénylőnek a nyilvántartásba vételről szóló 141/2003. (IX.9.) Korm. rendelet alapján regisztráltatni kell magát. Új rendszer az ún. MEPAR, amibe szintén be kell jelentkezni, illetve a földterületet azonosítani kell a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről szóló 115/2003. (XI.13.) FVM rendelet alapján. Itt szeretném megjegyezni, hogy ebbe a két rendszerbe történő belépés az egyszerűsített területalapú támogatás (SAPS, Top Up) igénylésének is alapfeltétele. Eltérően a NAKP támogatásától, az egyszerűsített területalapú támogatást és az NVT Agrár-környezetgazdálkodási támogatásait is igénybe lehet venni ugyanarra a mezőgazdasági földterületre.

Különbség az is, hogy míg a NAKP esetében a renDELETEH pályázati felhívás is kapcsolódott, így pályázatot, az NVT intézkedései alapján igényelhető támogatáshoz viszont kérelmet kell benyújtania a gazdálkodónak. Ez egyébként érdemi különbséget nem jelent a jelentkezők számára.

A finanszírozás

Az előzetes elképzelések szerinti 6,5 Mrd Ft-tal szemben mindössze 2,5 Mrd Ft-tal indult a NAKP 2002-ben, ebből 2,2 Mrd Ft-ot az FVM, 0,3 Mrd Ft-ot pedig a KöM biztosított. A következő évben már 4,5 Mrd Ft állt rendelkezésre, azonban ennek egy jelentős része az ötéves vállalásból adódóan, előző évben már le lett kötve. 2003-ban a források szűkösségére tekintettel 300 ha-os területi felső határ lett megszabva, természetesen ez csak az új pályázatokra vonatkozott.

A pályázóknak nem kellett önerővel rendelkezni, hiszen a támogatás terület (hektár) alapú, és 100%-ban nemzeti forrásból került finanszírozásra.

Az NVT az EMOGA Garanciarészleg Kísérő Intézkedéseivel kapcsolódik, így a támogatások forrásösszetételére jellemző, hogy az EU biztosítja a 80%-ot, míg a hazai költségvetés a 20%-ot. A gazdálkodóknak ebben az esetben sem kell saját erővel rendelkezni.

Az NVT-n belül az agrár-környezetgazdálkodás kiemelt fontosságú, így a források mintegy 38%-a kerül ide. A 2004. évi költségvetési törvény szerint erre a célra 21,2 Mrd Ft van előirányozva, amelyből az előbb említett 80-20%-os aránynak megfelelően 17 Mrd Ft EU-s, míg 4,2 Mrd Ft hazai forrás.

Az NVT intézkedésekre szánt 2004. évi forrást az FVM 25%-kal, mintegy 14 Mrd Ft-tal akarta csökkenteni, illetve átcsoportosítani, amiből az agrár-környezetgazdálkodási intézkedéshez 8 Mrd Ft-os csökkenés kapcsolódott volna. A Gazdademónstráció keretében létrejött megállapodás értelmében ez az összeg legfeljebb 2 Mrd Ft lehet. Így mintegy 18 Mrd Ft kerülhet felhasználásra, ami így is négyszerese az előző évi forrásnak. A további években ez az összeg növekedni fog, 2005-ben várhatóan 25 Mrd Ft, 006-ban 30,9 Mrd Ft lesz.

Az intézményrendszer

A programok megvalósulásának sikere a pénzügyi erőforrások biztosítása mellett a hatékony és ütöképes intézményrendszeren múlik (Ángyán et al., 2001). A szervezeti-intézményi rendszer hiányosságairól az EU-hoz való csatlakozási folyamat során, és azt követően is sokat lehetett hallani. Nincs ez másképp az agrár-környezetgazdálkodási támogatások esetében sem. A NAKP támogatások szakmai koordinációját az FVM Agrár-környezetgazdálkodási Önálló Osztálya végezte. A bevezetés évében a programra országosan összesen 5321 db pályázat érkezett, amelyeket az FVM megyei földművelésügyi hivatalai fogadtak be, és a hiánypótlásokat követően döntéshozatalra felterjesztették a minisztériumba. Ez a nagy mennyiségű pályázat meghaladta a munkaerő-kapacitást, és természetesen egy induló programra jellemzően, egyéb előre nem látott nehézségek is adódtak, így a tervezetthez képest jó néhány hónappal később történt meg a támogatási szerződések megkötése.

A 2003. évben a szervezeti működés már jóval kidolgozottabb és hatékonyabb volt. Az előző évvel ellentétben a földművelésügyi hivatalok feladatköre bővült, hiszen a benyújtott pályázatok bírálata formai és tartalmi szempontból, illetve pontozása helyben történt meg. Menet közben létrejött az agrár-környezetgazdálkodási referenci hálózat az FM hivatalok keretein belül. Így a minisztérium illetékeseinek már könnyebb volt a helyzete a döntés előkészítésben. Nehezítette azonban a helyzetet, hogy bonyolultabb lett a pályázatok rendszere. Az ötéves kötelezettségvállalás miatt ugyanis volt olyan kérelmező, aki már második alkalommal, mint nyertes és szerződéssel rendelkező jelentkezett. Azok

a pályázók, akiknek 2002-ben forráshiány miatt elutasították a pályázatát, előnyt élveztek. Harmadik kategóriát jelentettek az új pályázók, illetve azok a pályázatok, amit újonnan bevonandó területekre nyújtottak be. A program megvalósításához szükséges informatikai háttér is fejlődött az előző évhez képest.

2003. évben a Minisztérium valamennyi nyertes pályázónak kétféle támogatási szerződést küldött ki. Az egyiket azok írták alá, akik továbbra is a NAKP rendszerében akartak maradni, míg a pályázók döntő többsége azt a szerződést írta alá, ami az NVT-be való belépésre vonatkozott. Ennek ellenére ez nem jelentett automatikus belépést a NVT-be, hiszen a fentebb említett rendeletekben meghatározott adminisztrációs kötelezettségeknek és szigorított feltételrendszernek kell megfelelni. Tehát mindenkinek új kérelmet kellett benyújtani 2004. novemberében, azonban akik korábban NAKP szerződéssel rendelkeztek, a bírálat során előnyben részesültek. A NAKP-ban azok a pályázók maradtak benn zömében, akik 2002-ben 300 ha-nál nagyobb területtel léptek be (2003-ban erre már nem volt lehetőség, az említett területi korlát miatt), és arra számítottak, hogy az NVT-ben maximalizálva lesz a bevíhető terület. Ezzel szemben ilyen kitétel nincs az előírások között.

A 81/2003. (VI.7.) Korm. rendelet alapján felállt a kifizető ügynökségként működő Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, amely a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter irányítása alatt áll. Az MVH többek között az EMOGA és a központi költségvetés társfinanszírozásában megvalósuló NVT támogatások bonyolítását is végzi. Az indulás itt is nehézkes volt, így a kezdeti feladatokat, mint a gazdák új Uniós ügyfél regisztrációját, valamint a MEPAR rendszerbe történő bejelentkezést a falugazdász hálózat végezte el. Az FM hivatalok, és főként a falugazdászok szorosan együttműködnek az MVH területileg illetékes kirendeltségeivel, mind az ügyfelek tájékoztatását, mind az igénylések feldolgozását illetően. Az NVT végleges verziójának késői, 2004. augusztusi elfogadást követően a tervezetthez képest később jelent meg a támogatást szabályozó FVM rendelet. Jelentősen megcsúszott a kérelmek feldolgozása, a határozatok megküldésére 2005. év augusztustól került sor.

Az intézményrendszerrel kapcsolatban további változás még, hogy míg korábban a támogatások jogosságának helyszíni ellenőrzését célprogramtól függően a falugazdászok, a megyei növény- és talajvédelmi szolgálatok, nemzeti park igazgatóságok, és az ökológiai gazdálkodást ellenőrző szervezet végezték, az NVT agrár-környezetgazdálkodási támogatásait az MVH ellenőrzi, és szükség esetén bevonja a szakhatóságokat. Korábbi tapasztalatok alapján az a véleményem, hogy sokkal hatékonyabb lenne a rendszer, ha a megyei szervek szélesebb hatáskört kapnának, és ezzel együtt természetesen bővülne a humán erőforrás is.

Az MVH működteti az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszert, amelyen keresztül a kérelmek,

a nyilvántartások, a referencia adatbázisok rendszerét átláthatóan üzemelteti.

Az FVM felelős az intézkedések rendszerének kidolgozásáért, szakmai megalapozottságáért úgy, hogy a hazai és Uniós agrárpolitikai célok megvalósuljanak. Munkájának eredményessége a jogalkotáson és irányításon keresztül mutatkozik meg.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések rendszere a jelenlegi agrártámogatási rendszer legsokrétűbb, legszélesebb szakmai tudást integráló tevékenységcsoportja, melyek hatását folyamatosan monitorozni kell, hogy az összhang megmaradjon a KAP és az NVT irányelveivel. Ezt a monitoring rendszert segíti az Agrár-környezetgazdálkodási Információs Rendszer (AIR), amelyet az FVM üzemeltet. Az AIR egyrészt információs adatrendszer, másrészt technológiai fejlesztések, információ biztosításával, tudományos háttérrel hivat jelent az FVM szabályozási és az MVH végrehajtó tevékenysége között.

Ellenőrzés, monitoring

A NAKP és az NVT közötti egyik legszembevetőbb változás az ellenőrzési rendszer szigorodása, a vállalt kötelezettségek, előírások ellenőrzési szempontjainak és a szankcionálás rendszerének kidolgozottabbá válása. Minden támogatási kérelem adminisztratív ellenőrzésre kerül, a támogatottak 5%-ánál pedig helyszíni ellenőrzésre kerül sor. A szabálytalanságok mértékének megállapítása pontozási rendszer alapján történik, és ehhez kapcsolódik a szankcionálás mértéke, ami a támogatás csökkentésétől a programból való kizárásig terjedhet. A program nagy hangsúlyt helyez a vállalási időszak első és utolsó évében történő talajvizsgálatra, amellyel elsősorban nem a gazdálkodók tevékenysége, hanem a program hatékonysága kerül monitorozásra. Az ellenőrzések tapasztalatairól a későbbiekben lehet nyilatkozni, hisz még a program csak most indult. Feltételezhető azonban, hogy a helyszíni ellenőrzések keretében sok hiányosság fog felszínre jönni. Egyrészt azért, mert a hazai gyakorlatnál – ahol szintén sok hiányosság merült fel – sokkal szigorúbb a feltételrendszer, és a gazdálkodók egy része tapasztalatlan. Másrészt a kérelmek benyújtásakor a korábbi gyakorlatnál kevesebb dolgot kellett csatolni, igazolni, így az egyszerűbb igénylési forma sokakat vonzott. Feltételezhető, hogy a jóval szigorúbb ellenőrzésekkor sok hiba és hiányosság fog feltárulni.

Célprogramok

Az NVT agrár-környezetgazdálkodási intézkedése hasonlóan a NAKP-hoz, célprogramokból épül fel, azonban az új intézkedés jóval több célprogramot és más szerkezetben tartalmaz. A célprogram mindkét esetben az agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósítását elősegítő egyes gazdálkodási előírások összességét jelenti. Mindkét program esetében horizontális, azaz a teljes mezőgazdasági földhasználatra kiterjedő,

valamint térségi célprogramok kerültek meghirdetésre.

A horizontális célprogramok között a legegyszerűbben, legkönnyebben vállalhatók az agrár-környezetgazdálkodási alapprogramok (szántóföldi, gyepgazdálkodási, őshonos és magas genetikai értéket képviselő haszonállatok tartása) és más élőhely programok (pl: vizes élőhely célprogramok).

Ennél már összetettebb, és több vállalatot tartalmaz az integrált növénytermesztési célprogram (szántóföldi növénytermesztés, zöldségtermesztés, ültetvények).

Még szigorúbbak az előírások az ökológiai gazdálkodási célprogramok (szántóföldi növénytermesztés, zöldségtermesztés, gyepgazdálkodás, ültetvénykultúrák, állattartás) esetében.

A zonális célprogramok, más néven az Érzékeny Természeti Területek (ÉTT) célprogramjai a legmagasabb szintet képviselik speciális előírásaival, természetesen a legmagasabb támogatási összegekkel párosulva. Az ÉTT célprogramjai élőhely-megőrzési céllal a speciálisan alacsony ráfordítású, a biológiai sokféleség megőrzését és javítását elősegítő gazdálkodási módszereket támogatják (szántóföldi, gyep művelési módok).

Mindkét program esetében alapelv, hogy a célprogramok kiválasztásánál a gazdálkodó vegye figyelembe a gazdaság lehetőségeit, adottságait, a célprogram igazodjon a gazda felkészültségéhez, szakmai ismereteihez, és lehetőleg a fokozatosság elvét tartsa be. A NAKP-ba bevitt földterületek célprogramok közötti váltására nem volt lehetőség, az NVT-ben lehet módosítani, de csak az adott hasznosítási irányban és fölfelé, azaz szigorúbb előírásokat alkalmazó célprogram felé. A NAKP-ban részt vett igénylők az NVT-be belépve választhattak kevésbé szigorú célprogramot.

Elmondható, hogy igen bonyolult a célprogramok rendszere. Elképzelhető, hogy ésszerűbb lett volna kezdetben kevesebb célprogramot bevezetni, és a későbbiekben bővíteni a lehetőségeket. Ez a bonyolult rendszer kissé nehezen átlátható a gazdálkodó számára, és problematikus a rendszer működtetése (feldolgozás, ellenőrzés, stb.) szempontjából is.

Támogatási összegek

A támogatás mértékének megállapításánál az az alapelv, hogy pótolja a kieső jövedelmet, illetve ellentételezze a vállalásokból származó többletköltségeket, továbbá tartalmazzon 20%-os ösztönző prémiumot (Szabó et al., 2003). Ez a rendelkezés szerinti elv, azonban ennek megalapozására nem készültek üzemgazdasági számítások.

A NAKP első évében az átlagos támogatási összeg 23 eFt/ha volt, amely célprogramtól függően 8-50 eFt/ha között változott. A legnagyobb érdeklődést mutató gyepgazdálkodási célprogram esetében a támogatás 8 eFt/ha volt. Következő évben a legtöbb célprogramban nem változott a támogatási

összeg, vagy kis mértékben emelkedett. Az átlagos támogatási összeg 25 eFt/ha, a gyepgazdálkodási célprogramban 10 eFt/ha volt.

Az NVT agrár-környezetgazdálkodási célprogramjainak támogatási összege 2004. évben átlagosan majdnem a duplája az előző évhez képest, 14-99 eFt/ha, célprogramtól függően. Nem növekedett azonban a támogatás összege ilyen mértékben a gazdálkodók nagy része által igényelt gyepgazdálkodási célprogramban, a támogatás összege mintegy 14.700 Ft/ha volt.

Helyes Gazdálkodási Gyakorlat

Ami a támogatások igénybevételének feltételeit illeti, a korábbiakhoz képest többletet jelent a jogosultak számára a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” (HGGY) előírásainak betartása, amelyet a 4/2004. (I.13.) FVM rendelet módosításáról szóló 156/2004. (X.27.) FVM rendelet szabályoz. A HGGY 12 pontba foglalt iránymutatások összessége, amelyek betartásával a környezettudatos gazdálkodás elősegíthető. A gazdálkodóknak gazdaságuk teljes területén követni kell a Helyes Gazdálkodási Gyakorlatot, és ezért nem kapnak külön térítést. A szabályozás 12 pontja tartalmazza többek között a tápanyag-gazdálkodás, a növényvédelem, a talajerózió, a művelés minimális szintjének előírásait, a kötelező nyilvántartásokat. Az előírások betartását a helyszínen ellenőrzik.

A gazdálkodási év

Az átmenet egy érdekes problematikája a naptári évről a gazdálkodási évre történő áttérés. A gazdálkodási év szeptember elsején kezdődő, és a következő év augusztus 31-ig tartó időszak. Az átmeneti évben, 2004-ben kissé megszakadt a folytonosság azok számára, akik már korábban a NAKP-ba bekapcsolódtak, hiszen a 2004/2005-ös gazdasági évre vonatkozó kérelmeket 2004 év október, novemberében lehetett benyújtani, a kifizetés pedig átcúsított 2005-re. Így a 2004-es naptári évben nem kaptak támogatást a rendszerben részt vevő gazdálkodók.

A NAKP MŰKÖDÉSÉNEK, VALAMINT AZ NVT BEVEZETÉSÉNEK EREDMÉNYEI A SZÁMOK TÜKRÉBEN

NAKP 2002. év

A program 2002. évi pályázati kiírására országosan 4219 pályázótól mintegy 5321 pályázat érkezett (egy pályázó több célprogramra is pályázhatott különböző területeivel). A pályázott terület meghaladta a 270 ezer ha-t, az igényelt támogatási összeg pedig megközelítette a 4,5 milliárd forintot.

A rendelkezésre álló keret célprogramok közötti szétosztása meglehetősen mechanikusan, a célprogramokra pályázott terület arányában történt.

A legnagyobb érdeklődés a *gyepgazdálkodási* és *ökológiai gazdálkodási* célprogramok iránt nyilvánult meg. Ez a pályázatok számára (33%, 20%) és a pályázott területre (35%, 27%) egyaránt vonatkozik.

Az integrált gazdálkodásra benyújtott pályázatok száma igen jelentős (31%), de alacsony a területi részesedése (7%). Az ÉTT-nél figyelemre méltó tény, hogy az igényelt támogatás közel 1/3-a ehhez kötődik, míg a benyújtott pályázatok száma csak az összes pályázat 1/5-e. Ez a tény abból adódik, hogy az 1 ha-ra jutó támogatás mértéke itt a legnagyobb. Az agrár-környezetgazdálkodási alaprogram és a vizes élőhely célprogram iránti érdeklődés minden tekintetben szerény mértékű volt.

A beadott 5321 pályázatnak csak mintegy 50%-a nyert támogatást. A nyertes pályázatok fele a gyepgazdálkodási célprogramhoz kapcsolódik. Az elnyert támogatásokat tekintve megállapítható, hogy még az ökológiai és az érzékeny természeti területek célprogram vitt el jelentős összegeket. Az integrált gazdálkodási célprogramra pályázóknak csak nagyon kis része nyert támogatást. A vizes élőhely és az alaprogram esetében a szerény érdeklődés miatt a nyertesek száma is elenyésző.

A bírálati szempontrendszer egységes volt, nem volt célprogramonként kidolgozva.

NAKP 2003. év

A pályázatok elbírálásának szempontrendszere célprogramonként, annak sajátosságait és az előző évi hiányosságokat figyelembe véve került kidolgozásra.

2003-ban mintegy 290.500 ha-ra nyújtottak be pályázatot, mely 19.000 ha-ral több, mint 2002-ben. Ebben benne vannak a 2002. évi nyertes pályázatok is, amelyek 2003-ban újra regisztrálva lettek (I. típus). 2002-ben 2691 db nyertes pályázat volt, ezzel szemben 2003-ban az előző évi nyertesek közül csak 2330 db pályázat érkezett, tehát a 2002-ben 5 évre szerződött nyertes pályázatok 13,5%-a lemorzsolódott.

A rendelkezésre álló forrás célprogramok közötti megosztására 2002. évben a célprogramokra pályázott területek arányában, míg 2003-évben szakmai szempontok alapján került sor. Ennek eredményeként 2003. évben az *ökológiai gazdálkodási célprogramok* és az *integrált gazdálkodási célprogramok* nagyobb hangsúlyt kaptak.

Az összes nyertes pályázat száma 4237 db, de ennek 55%-a 2002-ben szerződést kötött pályázóké.

A NAKP-ba bevont összes terület 207.707 ha, ennek 69%-a a 2002-ben nyertes pályázatokhoz tartozik. Ez a pályázatok számának arányához képest magas, ami azzal magyarázható, hogy előző évben sokkal nagyobb területek tartozhattak egy pályázathoz, mivel nem volt a 300 ha-os területi korlát. Az összes elnyert támogatás összege: 3.524.166 eFt és ennek csak 38%-a az új pályázatoké.

Az összes pályázatot figyelve megállapítható, hogy a legtöbb nyertes pályázat a gyepgazdálkodási célprogramban van.

Amennyiben csak az új nyerteseket vizsgáljuk – a fentebb említett szakmailag indokolt prioritásoknak megfelelően –, a legtöbb nyertes pályázat az integrált gazdálkodási célprogramhoz tartozik, a nyertes

pályázatok 40%-a. Az előző évben ebben a célprogramban nagyon kevesen nyertek támogatást, magas volt a forráshiány miatt elutasítottak száma. Az ökológiai gazdálkodási célprogram nyertes pályázatainak aránya (db számot tekintve) hasonló a

tavalyihoz, ugyanez mondható el a zonális célprogramok pályázataira is. A vizes élőhely és talajvédő gazdálkodási célprogram aránya a korábbiakhoz hasonlóan elenyésző. *Az 1. táblázat a NAKP végeredményének tekinthető.*

1. táblázat

A NAKP eredményei

	Összes támogatás 2003-ban(1)		A programba bevitt terület(2)		A nyertes pályázatok(3)	
	e Ft	%	ha	%	db	%
Agrár-környezetvédelmi alaprogram(4)	110 800	3,14	5831	2,8	53	1,25
Integrált gazdálkodási célprogram(5)	465 093	13,2	10559	5,1	1025	24,19
Ökogazdálkodási célprogram(6)	950 034	26,96	52865	25,5	899	21,22
Extenzív gyephasznosítási célprogram(7)	893 257	25,35	87949	42,3	1642	38,75
Vizes élőhely célprogram(8)	143 034	4,06	17781	8,6	100	2,36
Zonális célprogram(9)	961 946	27,3	32720	15,8	518	12,23
Összesen(10)	3 524 166	100	207707,6	100	4237	100

Forrás: FVM Agrár-környezetgazdálkodási Önálló Osztály adatai alapján, saját számítás

Table 1: Achievements of NAPP

Total subsidies in 2003(1), Areas covered by target programs(2), Winning applicants(3) Agri-environmental(4), Integrated farming(5), Ecological(6), Extensive use of grassland(7), Wetlands(8), Regional(9), Total(10)

Az NVT Agrár-környezetgazdálkodási intézkedések – 2004. év

Az NVT agrár-környezetgazdálkodási kifizetés is, hasonlóan mint a NAKP, terület-, valamint állatlétszám alapú vissza nem térítendő támogatás. A gazdálkodó valamely agrár-környezetgazdálkodási intézkedés végrehajtásának ellentételezéséért kapja a támogatást, a vállalt célprogramba bevitt terület nagysága vagy állatlétszáma alapján, legalább 5, legfeljebb 20 éves időtartamra. A kifizetés mértéke a vállalás jellegétől függ.

A 2004. szeptember 1.-2005. augusztus 31. gazdasági évre vonatkozó támogatási kérelmek beadására mintegy másfél hónap állt rendelkezésre 2004. november 26-ig. Az MVH csak postai úton fogadta be a kérelmeket, hiánypótlásra egy alkalommal, 15 napos határidővel volt lehetőség. A rendelet szerint az első támogatási kérelem a nyertesek esetében egyben kifizetési kérelmet is jelent, a nyerteseknek a következő években csak kifizetési kérelmet kell benyújtani.

Az MVH a kérelmeket a már megszokott gyakorlatnak megfelelően pontozásos rendszerben bírálta el, a pontozási rendszer célprogram csoportonként eltérő, így az országos rangsor felállítása is célprogram csoportonként történt. Célprogram csoportot képez például a szántóföldi termesztési módok összessége, a gyepgazdálkodási rendszerek, stb. Egy célprogram csoporton belül az eltérő szintű vállalást más-más pontszám illeti meg. Legalacsonyabb pontot érnek az alaprogramok, míg a legmagasabb pontot az ÉTT célprogramok kaptak. A pontozási rendszerben továbbá olyan szempontok szerepelnek, mint a kérelmező lakhelyén/székelyén a foglalkoztatottság aránya, az adott hasznosítási

irányba tartozó földterületek hány százalékát viszi be a gazdálkodó a programba, a kérelmezőnél a mezőgazdasági foglalkoztatottak száma, NAKP részvétel, a terület vízbázis védelmi szempontú besorolása, a terület nitrát érzékenysége. A pontozás parcellánként történik, majd a pontszám a súlyozott átlagból alakul ki.

Az NVT-ben szereplő célprogramok egy részére 2004-ben nem lehetett támogatást igényelni, ezek ezt követően megnyíló lehetőségek.

Az MVH-nak a benyújtási határidőtől számított 60 napon belül el kellett volna végezni a bírálatot, és a tervek szerint a nyertesek 2005. február, március hónapban megkapták volna a támogatást. Ez azonban nem így történt.

A rögzítés a megyei kirendeltségeknél, az érdemi munka a központban történik, így eléggé bürokratikus és rugalmatlan a rendszer. Az első év nagy terhet rótt az MVH-ra, elhúzódott a feldolgozás.

A program népszerűségéről az országosan beérkezett 32300 pályázat tanúsodik, melynek támogatás igénye közel 100 Mrd Ft.

Mivel a korábbiaktól eltérően nem pályázat, hanem igénylés alapján lehetett jelentkezni, így nem támogatási szerződés, hanem támogatási kérelmet jóváhagyó határozat születik, amely szintén 5 évre szóló kötelezettség vállalást jelent.

A bírálat 2005. július végére fejeződött be, melynek eredményeként 25131 nyertes pályázaton keresztül mintegy 1,5 millió ha mezőgazdasági terület került bevonásra valamely környezetkímélő gazdálkodási rendszerbe. A 23 célprogram közül az alábbi négyhez tartozik a nyertes pályázatok legnagyobb része. Alapszintű szántóföldi célprogram: 11800 nyertes pályázat, integrált

ültetvény: 6469, füves élőhelyek kezelése
 célprogram: 4539, integrált szántóföldi
 növénytermesztési célprogram: 3428 nyertes
 pályázat.

KÖVETKEZTETÉSEK

A fenntartható fejlődés, illetve ezen belül a fenntartható agrárfejlődés megvalósításához vezető úton az agrár-környezetvédelem előtérbe kerülése jelentős állomás.

A hazai agrártámogatási rendszerbe 2002-ben bevezetett Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program sikeres és népszerű volt. Így tapasztalatot szerzett egyrészt az intézményi, másrészt a gazdálkodói oldal is az EU-ban kötelező és kiemelten kezelt terület az agrár-környezetgazdálkodás támogatási rendszerében. A NAKP célprogramjai beillesztésre kerültek az NVT AKG intézkedéseibe, és a kibővült forráslehetőségekre tekintettel a már megkezdett program felfutása várható.

A hazai agrár-környezetgazdálkodási programok megvalósításának sikere nagymértékben függ az intézményrendszer hatékonyságától, amelyben még továbbra is hiányosságok tapasztalhatók, így a jövőbeni fejlesztése elengedhetetlenül fontos feladat.

A NAKP sikeres tanulólecke volt, melyet 2004. évben felváltott az Unió agrár-környezetgazdálkodási támogatási rendszer (NVT AKG), melynek következtében megötszöröződött a

támogatottak száma, és a környezetkímélő gazdálkodás által lefedett területek nagysága. A környezetbarát gazdálkodás által lefedett terület Magyarország mezőgazdasági területének most már a 25 százaléka, és ezzel az eredménnyel az EU 25 vonatkozásában benne vagyunk az első 7-ben.

JÖVŐBENI KILÁTÁSOK

A Miniszterek Tanácsa meghatározta a 2007-2013 tervezési időszak vidékfejlesztési programjának szakmai körvonalait. Az 1698/2005 EU Tanácsi rendelet szól az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról (EMVA), és ezzel a vidékfejlesztéshez kapcsolódó források egységes alapba rendeződnek, mely négy fő tengely mentén kerül felhasználásra. Az EMVA fő feladata hozzájárulni a fenntartható vidékfejlesztés elősegítéséhez. Fontos célkitűzés a versenyképesség és a vidéki életminőség javítása mellett a környezet minőségének javítása a termőföld hasznosítás támogatása révén. A célkitűzések megvalósítása a 4 tengely mentén valósul meg, melyek közül egyik a környezet és a vidék fejlesztése. E tengelyen belül találhatóak a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát célzó intézkedések, így ide tartoznak az agrár-környezetvédelmi kifizetések. A fentieknek megfelelően a következő tervezési időszakra vonatkozóan hazánk vidékfejlesztési stratégiai terve egységes lesz.

IRODALOM

- Ángyán J.-Fésüs I.-Podmaniczky L.-Tar F.-Vajnáne Madarassy A. (szerk.) (1999): Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program I. kötet. FVM Budapest
- Ángyán J.-Podmaniczky L.-Szabó G.-Vajnáne Madarassy A. (szerk.) (2001): Az Érzékeny Természeti Területek (ÉTT) rendszere. ELTE-TTK, SZIE KGI, KöM-TvH, Budapest-Gödöllő-Berlin-Madrid-Thessaloniki 208-209.
- Bándi Gy. (2003): Gazdasági szabályozás, önszabályozás – útkeresés a környezetvédelemben. A Környezetvédelmi Szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni konferenciák előadásai, Debrecen, 2002. 9-23.
- Enyedi Gy. (1994): Fenntartható fejlődés. In: Magyar Tudomány. 10. 1151-1161.
- Kissné B.E. (2000): Az ökológiai szabályozási rendszerének EU-konform továbbfejlesztése az AGENDA 2000 tükrében. In: Agrárgazdasági Tanulmányok, 2. AKII, Budapest.
- Kocsis É. (1993): A minőségi növekedés, a fenntartható fejlődés és a stacionárius gazdaság. Magyar Tudomány, 1. 3-13.
- Láng I. (2003a): A fenntartható fejlődés Johannesburg után. Budapest.
- Láng I. (2003b): Agrártermelés és globális környezetvédelem. Mezőgazda Kiadó, Budapest.
- Láng I.-Csete L. (1996): A magyarországi agrárgazdaság fenntartható fejlődése, Gazdálkodás XXXX. 3. 1-14.
- Pearce, D. (1988): Optimal Prices for Sustainable Development. Econ. Growth and Sustainable Enviroments. Macmillan Press
- Szabó G. (2001): Környezet-gazdálkodás-Környezetpolitika (egyetemi jegyzet). DE MTK, Debrecen.
- Szabó G.-Fésüs I.-Balázs K.-Katonáné Kovács J. (2003): A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program pályázatainak elemzése Gazdálkodás XLVII. 1. 26-39.
- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő (2002): A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter 102/2001 (XII. 16.) rendelete az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról. LIII. 1. 2-19.
- Határozatok Tára (1999): A Kormány 2253/1999. (X.7.) Korm. határozat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és a bevezetéséhez szükséges intézkedésekről. 37. 382-397.
- Internet 1: Agri-environment Measures (2005): Overview on General Principles, Types of Measure, and Application, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index_de.htm
- Internet 2: Ángyán J. (2004): Agrár-környezetgazdálkodás és vidékfejlesztés (stratégiaivázlat). www.nakp.hu/publi.htm