

Útmutató

termelői közösségek számára

**a Községi Agrárpolitika 2023-2027 közötti
forrásairól, felhasználási lehetőségeiről**

Készült

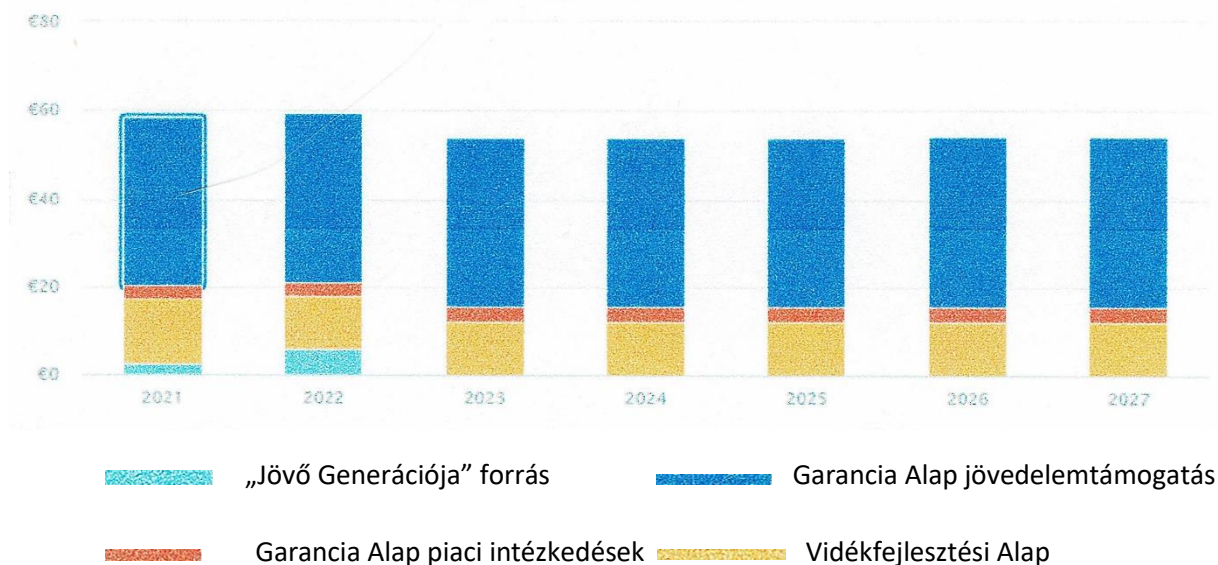
az Agrárminisztérium PTKF 382/3/2021 számú

támogatásával

2022. március



Jelen kiadvány a 2023-2027 közötti Közöségi Agrárpolitika (KAP) közösségekre vonatkozó szabályozásáról, forrásainak felhasználási lehetőségeiről kíván tájékoztatást adni, így tartalma csak utalásaiban terjed ki a közvetlen támogatásra és a piaci intézkedésekre vonatkozó EU-s joganyag bemutatására. Előljáróban megemlítendő ugyanakkor, hogy az EU források felhasználásának elemzése során nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretéről (MFF) szóló rendelet szerinti, és a „Next Generation” EU helyreállítási eszközzel meghatározott pénzügyi keretek 1,8 billió € összegű támogatás nyújtását teszik lehetővé az EU számára az elkövetkező évek folyamán. Ezen belül az MFF forrásokból mintegy 32 % (336,4 milliárd €) szolgálja a Közöségi Agrárpolitika két fő alapját (Európai Mezőgazdasági Garancia Alap /EMGA/, és Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap /EMVA/). A tervezési ciklusban rendelkezésre álló források egymáshoz viszonyított arányát az adott esztendőben szemlélteti az alábbi ábra.



1. ábra Éves keretek milliárd €-ban, és megoszlásuk az egyes jogcímek között¹

A pénzügyi összefüggések ábrája jól mutatja, hogy a közösségi támogatások legnagyobb hányadát a jövedelem támogatás² képviseli, a **vidékfejlesztési eszközök mintegy 23 %-ot képviselnek az agrárkölségvetésen belül.** Ennek **hatékony felhasználásában ezért kiemelt fontosságú a közösségek megfelelő felkészültsége a források lehívásához, és szabályszerű felhasználásához.** Kiadványunk ehhez kíván segítséget nyújtani.

¹ Forrás: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#overview

² alaptámogatás, zöldítéssel összefüggő támogatások, fiatal gazda támogatás, mezőgazdasági kistermelői támogatás, hátrányos területen történő gazdálkodás támogatása, hátrányos ágazatok termeléstől függő támogatása

1.A 2023-2027 közötti KAP üzenete a közösségi összefogásokra

Előkészítő folyamat

A szabályozást előkészítő dokumentumok rögzítették, hogy a 2023 és 2027 közötti időszak közös agrárpolitikája tíz fontos célkitűzésre épül. Az uniós tagállamoknak e célkitűzésekre kell alapozniuk a nemzeti KAP stratégiai terveiket. A kilenc specifikus (3 gazdasági, 3 környezeti és 3 társadalmi), plusz egy átfogó célkitűzés:

1. méltányos jövedelem biztosítása a mezőgazdasági termelők számára;
2. a versenyképesség javítása;
3. a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncon belül;
4. az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedések meghozatala;
5. a környezet védelme;
6. a tájak és a biológiai sokféleség megőrzése;
7. a generációs megújulás támogatása;
8. a vidéki térségek gazdaságának élénkítése;
9. az élelmiszer-minőség és az egészség védelme;



10. az ismeretek bővítése és az innováció fokozása.

A szakpolitikát előkészítő dokumentum³ kiemelte, hogy a 2023-27 közötti KAP 2. (versenyképességi) és 3. (értéklánc) célkitűzéseinek⁴ keretében a mezőgazdasági termelők értékláncokban betöltött pozíciójának megerősítését a közösségi agrárpolitika a **mezőgazdasági termelők közötti együttműködés erősítésével**, az értékláncokon belüli szinergiák fokozásával, a piacvezérelt termelési modellek fejlesztésének támogatásával, a kutatás és az innováció ösztönzésével, a piac átláthatóságának növelésével és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elleni hatékony mechanizmusok biztosításával kívánja elérni.

Az említett elemzés szerint az **értékláncban** – különösen annak felső szakaszában - bekövetkezett **koncentráció korlátozza a farmerek érdekeinek érvényesülését, ezt a gazdák szorosabb együttműködése kompenzálhatja**, ugyanakkor ennek egyes ágazatokban és tagállamokban akadályai vannak. Ennek okai például a bizalom hiánya, a termelői szervezetek potenciális előnyeinek nem megfelelő ismerete; egymást versenytársnak tekintése, az egyéni termelési és beruházási döntések feletti ellenőrzés megtartása, illetve történelmi és kulturális okok. Bár sok termelő termelői szervezetben (TCs, TЭСZ, TISz) és más kollektív szervezetekben, például szövetkezetekben egyesíti erőit, a gazdák ilyen vállalkozásokban való tagsága tekintetében továbbra is jelentős különbségek vannak Európa-szerte. Még a viszonylag magas szerveződési aránnyal rendelkező gyümölcs- és zöldségágazatban is pl. csak az összes értékesíthető termék értékének felét értékesítették termelői szervezeteken keresztül 2015-ben.

Ezért a KAP szabályozásában a versenyképességi célok eléréséhez, **az értéklánc működésének javításához elsődleges eszköznek tekintették a termelői együttműködés megerősítését, annak ösztönzését.** Így a termelői szervezetek és társulásaik jogi kerete minden ágazatban kiegészíti az ilyen csoportok létrehozásához nyújtott pénzügyi támogatást és a rövid ellátási láncokat támogató mechanizmusokat. Különösen néhány ágazatban, mint például a gyümölcs- és zöldségfélék vagy az olívaolaj, az ágazati strukturális beavatkozásokat a termelői szervezeteken keresztül irányítják. Ezekkel az intézkedésekkel az **EU meg kívánja erősíteni a mezőgazdasági termelők alkupozícióját és együttműködési lehetőségeiket a versenyjog keretein belül** annak érdekében, hogy javítsa az élelmiszer-ellátási láncban keletkező hozzáadott érték elosztását. A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslat nagyrészt fenntartja az ágazati programokat, de azokat az új programozási környezethez és az új célkitűzésekhez igazítja. Például a

³ Az új közös agrárpolitika legfontosabb szakpolitikai célkitűzései: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_hu

⁴ CAP specific objective: Farmer position in value chains: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-3-farmer-position-in-value-chains_en.pdf

gyümölcs- és zöldségfogyasztás növelését kifejezetten az ágazati program további céljaként javasolja. A javaslatok továbbá lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy stratégiai KAP-terveikben az EU valamennyi főbb mezőgazdasági ágazatára vonatkozóan konkrét beavatkozásokat dolgozzanak ki.

A 2018. júniusi keltezésű bizottsági munkaanyag⁵ (a **tervezett közös agrárpolitikai intézkedések előzetes hatástanulmánya**) alátámasztotta azt, hogy a gazdák méltányos jövedelmének elérését (1. célkitűzés) szolgálóan az áringadozások elleni védelem szempontjából a termelői összefogás fontos eszköz, így a kockázatkezelési intézkedések kialakítása során erre is tekintettel kell lenni. A **mezőgazdasági termelők értékláncban megvalósuló helyzetének javításával** kapcsolatos lehetőségeket sokoldalúan elemezték a KAP egészének orientáltsága⁶ tükrében. A dokumentum kiemelte, hogy a lehetőségek közül a **gazdálkodók közötti horizontális együttműködés megerősítése a legjelentősebb**. Azt is megállapította az elemzés, hogy a kisgazdaságokra és a környezetre összpontosító forráselosztási javaslat esetén a kisgazdaságok a nagygazdaságokhoz képest jobban ösztönözve vannak a szerveződésre, valamint a rövid ellátási láncok kialakítására. Ugyancsak ösztönző lehet a **közvetlen kifizetések csökkentése** és a **kockázatkezelésre szánt nagyobb költségvetés**, ami ösztönzőleg hat a mezőgazdasági termelők közötti együttműködésre, mivel hatékonyabbá kell válniuk ahhoz, hogy többet nyerjenek a piacból. Emellett a tervezet a vidékfejlesztés keretében a termelői szervezetek létrehozására irányuló ösztönző intézkedéseket (az együttműködési intézkedés keretében) magas költségvetéssel kívánta kombinálja az **európai innovációs partnerségek** számára is.

Az EU Tanács párhuzamos döntése⁷ a KAP forrás rendszerének egységesítéséről a piaci szabályozás keretén belül a termelői szervezetekkel kapcsolatban kimondta, hogy:

„A termelői szervezetek egyes előjogai, mint például a termelés tervezése, a termelési költségek optimalizálása, a mezőgazdasági termékek tagok nevében történő forgalomba hozatal és a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos szállítási szerződések tárgyalása, amelyek már léteznek olyan ágazatokban, mint az olívaolaj, a marhahús és a szántóföldi növények, minden ágazatra kiterjesztésre kerülnek a mezőgazdasági termelők ellátási láncban elfoglalt helyzetének javítása érdekében. E kiterjesztés fényében úgy döntöttek, hogy a termelői szervezetekről szóló cikket kiegészítik néhány biztosítékkal, amelyek garantálják, hogy a verseny nem zárható ki.”

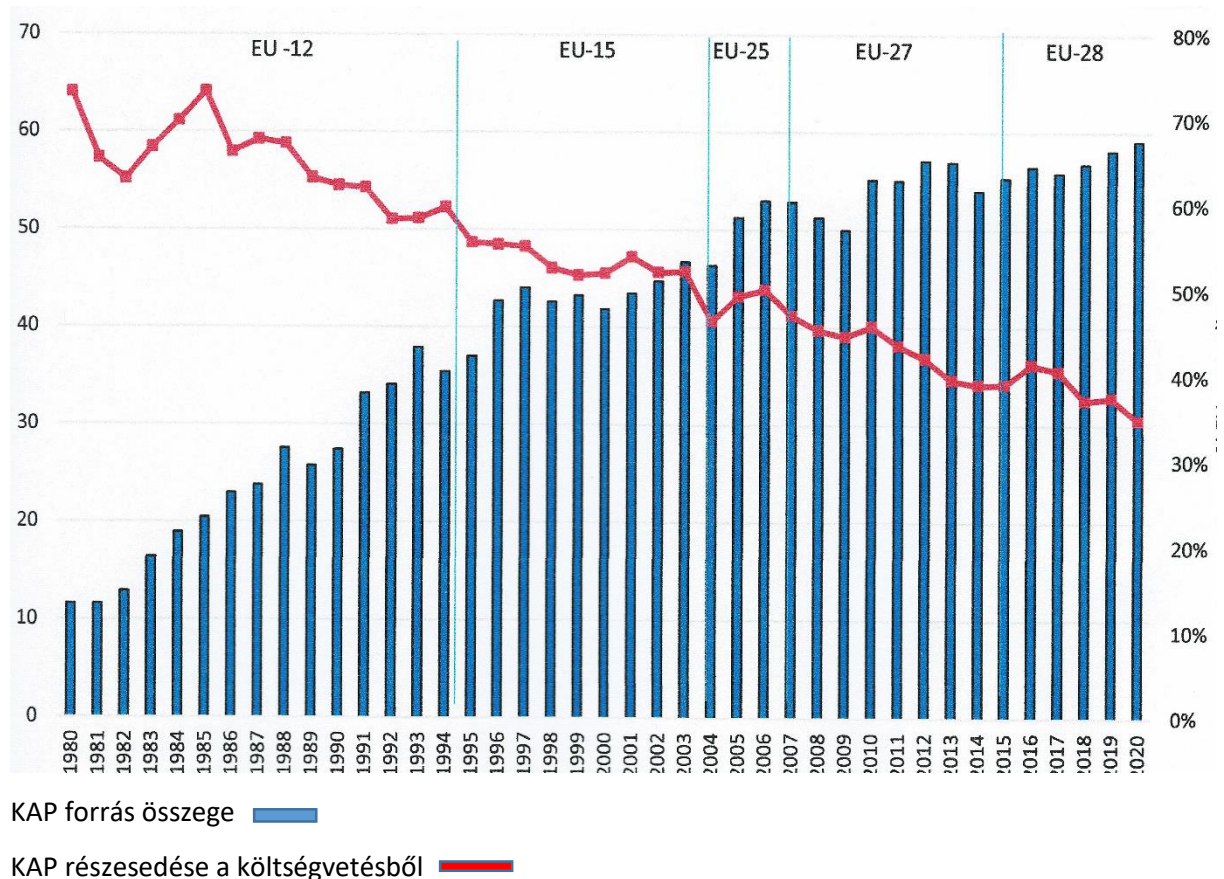
A 2020 utáni agrárpolitika forrásairól, és fő irányultságáról – különösen a gazdasági és környezeti érdekek összehangolásáról - folyó éles viták lelassították a többéves keretprogram agrárcélokra fordítható összegének meghatározását,

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, IMPACT ASSESSMENT: SWD(2018) 301 final

⁶ A gazdasági, és egyéb (környezeti, éghajlatpolitikai, egészségügyi és szociális) szempontok kombinációját érvényesítő forráselosztás.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>

valamint szabályainak elfogadását, és így az utolsó pillanatban 2020-ban született döntés⁸ arról, hogy 2021-2022 során az előző pénzügyi ciklus szabályai érvényesülnek. A lerövidült ciklusú, 2023-2027 közötti – immár az I. (EMGA) és II.(EMVA) pilléres támogatásokat egybe ötvöző - KAP rendelkezések elfogadására 2021 decemberében került sor. A **források tekintetében jelentős eredményt jelentett az, hogy az EU büdzsében évek óta csökkenő (ld. 1. ábra) agrárágazati részesedés az új ciklusban lényegében nem változott.**



1. ábra A KAP éves kerete (miliárd €), és aránya az EU költségvetésben⁹

Közösségi Agrárpolitika 2023-2027

Az elfogadott szabályozás három elemet tartalmaz, a piaci rendelkezéseket¹⁰, az ún. horizontális rendelkezéseket¹¹, valamint a stratégiai tervvel¹² kapcsolatos közösségi szabályokat. Elemzésünkben – jellegénél fogva – ez utóbbival foglalkozunk részletesen, bár megemlítendő, hogy a **piaci rendelkezések** az elismert

⁸ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2020/2220 RENDELETE (2020. december 23.)

⁹ Forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph1_en.pdf

¹⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/2117 RENDELETE (2021. december 2.)

¹¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/2116 RENDELETE (2021. december 2.)

¹² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/2115 RENDELETE (2021. december 2.)

termelői szervezetek számára tartalmaznak az **alaprendelet**¹³ **kiegészítő, illetve új intézkedéseket** az oltalmuk alá tartozó termékek forgalomba hozatalával, a szervezetüket demokratikusabbá tevő, ugyanakkor a „potyautas” (nem csatlakozó) termelőket érintő szabályokkal, illetőleg a zöldség-gyümölcs ágazatban a folyamatban lévő (2022 utáni időszakra terjedő) operatív programokkal kapcsolatos teendőkkel összefüggésben.¹⁴

Ezen túlmenően a **piaci rendelet elvi alapjait tartalmazó bevezető rész 50. pontja külön is foglalkozik a termelői közösségekkel**, különös tekintettel a **környezetvédelmi célok** elérését szolgáló lehetőségek ösztönzésével. Eszerint „Az Unió környezetvédelmi célkitűzéseinek elérésének segítése érdekében lehetővé kell tenni, hogy a tagállamok elismerhessék azon **termelői szervezeteket**, amelyek a melléktermékek, a maradványanyagok és a hulladékok kezelésével és hasznosításával kapcsolatos célok elérésére – különösen a **környezet védelmére és a körforgásos jelleg** ösztönzésére – törekednek, valamint azon termelői szervezeteket, amelyek a bármely ágazat számára létrehozott **kölcsönös kockázatkezelési alapok** kezelésével kapcsolatos célok elérésére törekednek. Ezért helyénvaló kiterjeszteni a termelői szervezetek célkitűzéseinek az 1308/2013/EU rendelet 152. cikkében meghatározott jelenlegi listáját. A termelői szervezetek átláthatóságának növelése érdekében a termelői szervezetek alapszabályainak is lehetővé kell tenniük a termelő tagok számára, hogy demokratikusan ellenőrizzék a szervezet elszámolásait és költségvetését. Ezen kívül, a termelői szervezet által folytatott kereskedelmi ügyletek megkönnyítése céljából helyénvaló megállapítani, hogy a **termelői szervezet alapszabálya lehetővé teheti a termelő tagok számára, hogy közvetlen kapcsolatban legyenek a felvásárlókkal, feltéve, hogy az ilyen közvetlen kapcsolat nem veszélyezteti a termelői szervezetnek a kínálat koncentrálásával és a termékek forgalomba hozatalával kapcsolatos funkcióját, továbbá feltéve, hogy a termelői szervezet továbbra is kizárólagos mérlegelési jogkörrel rendelkezik a termelői szervezet által végrehajtandó értékesítések alapvető elemeit illetően.**” Ez az elvi álláspont különösen érdekes a **korábban elismert termelői csoportok új tevékenységek** elismerésén alapuló esetleges támogathatóságának megalapozásában.

A közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő nemzeti stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2021/2115 (2021. december 2.) EU rendelet a hosszas vita után végül a gazdasági és környezeti szempontok egyensúlyának kialakítására törekszik, érvényesítve a 3-3 gazdasági, környezeti és szociális cél egyensúlyát. Jellemzője a rendeletnek, hogy a tagállamok által készítendő stratégiai terv számára elsősorban keretjellegű szabályokat kívánnak megadni, lényegében lehetővé téve az eddigi intézkedések további alkalmazását. Ez különösen igaz az EMVA forrásokkal

¹³ 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.)

¹⁴ 2021/2117 RENDELET 1.cikke (1308/2013/EU rendelet 102., 153., 154.,165., és 166a. cikkek módosítása), továbbá 5. cikke

összefüggő intézkedésekre. Elemzésünk során a rendeletnek a termelői együttműködésekre, szervezetekre, csoportokra, valamint a szövetkezetekre vonatkozó elemeit vizsgáltuk.

Tekintettel arra, hogy elemzésünk elsődlegesen a termelői együttműködések lehetőségeire koncentrál, a jogszabály első 68 – EMGA forrásokra vonatkozó - cikkeire ezen összefüggések keretében térünk ki.

Egyik ilyen elemet képviseli a szabályozás 30. cikke, amely a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott hektáralapú kiegészítő jövedelemtámogatás érvényesítéséhez termelők csoportja, termelői szervezetek vagy szövetkezetek esetében feltételként írja elő, hogy a fiatal gazda tag hozzájáruljon az érintett jogi személyek vagy csoportok agrárstruktúráinak megerősítéséhez.

A rendelet 42.-65 cikkei bizonyos – nevesített – ágazatokra vonatkozó **piaci beavatkozás típusok** szabályait tartalmazza. Az érintett ágazatokat a zöldség-gyümölcs, a méhészet, a bor, a komló, olívaolaj- és étkezési olajbogyó ágazatok képviselik. A nevesített ágazatok esetében a **zöldség- gyümölcs ágazat az, amelynek támogatása termelői közösségi keretben (TÉSZ, vagy TÉSZ-társulás) megvalósuló operatív programhoz kötődően történik.** A többi nevesített ágazatban a támogatott intézkedések elsősorban közvetlenül a termelőkre irányulnak.

A **zöldség-gyümölcs ágazati támogatások EU szabályai lényegében megegyeznek a korábbi pénzügyi ciklusban megismertekkel.** Így a támogatás alapjául szolgáló ágazati célkitűzések között a rendelet felsorolja

- a termelés tervezését és szervezését, a termelés hozzáigazítását a kereslethez különösen a minőség és a mennyiség tekintetében, a termelési költségek és a végrehajtott beruházások megtérülésének optimalizálását, valamint a termelői árak stabilizálását;
- a kínálati oldal koncentrációját és a termékek forgalomba hozatalát;
- a közép- és hosszú távú versenyképesség javítását, különösen korszerűsítés révén;
- kutatást és fejlesztést a fenntartható termelési módszerek terén, ideértve a károsítókkal szembeni ellenálló képességet, az állatbetegségekkel szembeni rezisztenciát, valamint az éghajlatváltozás mérséklését és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást szolgáló módszereket, továbbá a gazdasági versenyképességet fokozó és a kedvező piaci fejleményeket elősegítő innovatív gyakorlatokat és termelési technikákat;
- a termékek kereskedelmi értékének és színvonalának növelését, ideértve a termékminőség javítását és az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott, illetve valamely uniós minőségrendszer vagy a tagállamok által elismert nemzeti minőségrendszer hatálya alá tartozó termékek kifejlesztését;

- a friss vagy feldolgozott gyümölcs- és zöldségágazati termékek fogyasztásának növelését, a termékek promócióját és marketingjét;
- az érintett ágazat piacain bekövetkező zavarok elkerülését és kezelését célzó válságmegelőzést és kockázatkezelést.

A felsorolt célkitűzésekkel összhangban lévő **beavatkozásokat az operatív programok szintjén kell megvalósítani a termelői közösségnek**, beleértve a

- kölcsönös kockázatkezelési alapoknak az elismert termelői szervezetek és termelőiszervezet-társulások általi létrehozását, feltöltését és újrafeltöltését;
- tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházásokat, amelyek hatékonyabbá teszik a forgalomba kerülő mennyiségek kezelését, beleértve a közös tárolást is;
- termelői szervezetek vagy azok tagjai által előállított termékek közös tárolását, ezen belül szükség esetén a termékek kollektív feldolgozását a közös tárolás megkönnyítése érdekében;
- ültetvények újratelepítését, állatállomány pótlását egészségügyi okokból történő kivágás/ kényszervágás vagy a természeti katasztrófákból eredő veszteségeket követően;
- forgalomból történő kivonást ingyenes szétosztás céljára vagy más rendeltetésre;
- zöldszüretet, azaz az olyan, nem forgalmazható éretlen termékek egy adott területen végzett teljes betakarítását, illetőleg a be nem takarítást, azaz a folyó termelési ciklus megszakítását az érintett területen;
- betakarítási és termelési biztosítást, amely hozzájárul a termelők jövedelmének védelméhez, és biztosítja, hogy a kedvezményezettek megtegyék a szükséges kockázatmegelőzési intézkedéseket;
- személyre szabott tanácsadást a termelői szervezeteknek és termelői szervezet-társulásoknak vagy egyéni termelőknek;
- tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházásokat, kutatást, valamint kísérleti és innovatív termelési módszereket és egyéb tevékenységeket, különösen a talaj- és vízgazdálkodás, a környezeti és éghajlati alkalmazkodás, az energiahatékonyság, a biológiai biztonság és sokféleség, az állatjólét, kibocsátás- és hulladékcsökkentés, valamint a termékminőség, továbbá a genetikai erőforrások javítása területén;
- tanácsadási szolgáltatásokat és technikai segítségnyújtást;
- képzést, ideértve a személyre szabott tanácsadást és a legjobb gyakorlatok cseréjét is;
- ökológiai vagy integrált termelést;
- a termékek szállításának és tárolásának fenntarthatóságát és hatékonyságát növelő intézkedéseket;
- promóciót, kommunikációt és marketinget, ideértve különösen az uniós minőségrendszerekkel és az egészséges táplálkozás fontosságával

kapcsolatos fogyasztói ismeretek gyarapítására, valamint a piacok diverzifikációjára és konszolidációjára irányuló intézkedéseket és tevékenységeket;

- uniós és nemzeti minőségrendszerek alkalmazását, nyomonkövethetőségi, és tanúsítási rendszerek alkalmazása, különösen a végső fogyasztóknak értékesített termékek minőségének monitoringját.

A legalább három, legfeljebb hét év időtartamra készített operatív programok finanszírozására a működési alapok szolgálnak, amelynek forrásai az uniós pénzügyi támogatás mellett a termelői szervezet, vagy termelői szervezetek társulása tagjai által nyújtott pénzügyi hozzájárulások. Az uniós pénzügyi támogatás megegyezik a tagi pénzügyi hozzájárulások ténylegesen befizetett összegével, és legfeljebb a felmerült tényleges kiadások 50 %-áig terjedhet. Maximális mértéke

- az adott termelői szervezet által forgalmazott termékek értékének 4,1 %-a;
- a termelői szervezetek adott társulása által forgalmazott termékek értékének 4,5 %-a;
- az adott transznacionális termelői szervezet vagy termelőiszervezet-társulás által forgalmazott termékek értékének 5 %-a.

Az EU forrás mellett a zöldség- gyümölcs ágazatban nemzeti támogatás is nyújtható azon tagországi régióban, ahol a régióban a termelők szervezettségének foka jelentősen elmarad az uniós átlagtól, azaz ha a szervezettség átlagos foka az operatív program végrehajtását megelőző három egymást követő évben nem érte el a 20 %-ot.

A jogalkotó nyitottságát jelző alapvető újdonság az EMGA keretben ugyanakkor, hogy **tagállami hatáskörbe helyezve széles spektrumban egyéb ágazatok számára is megnyitja (42. cikk f) pont) a piaci intézkedések szabályozási, támogatási kerete kialakításának** lehetőségét a kidolgozásra kerülő Nemzeti Stratégiai Tervben. E széles spektrum a következő ágazatokat öleli fel:

gabonafélék; rizs; cukor; szárított takarmány; vetőmagok; komló; len és kender; banán; élő fák és egyéb növények, gumók, gyökerek és hasonlók, vágott virágok és díszítőlomboszat; marha- és borjúhús; tej és tejtermékek; sertéshús; juh- és kecskehús; tojás; baromfihús; selyemhernyó; ló; élő sertés; házi nyúl; burgonya; szárított hüvelyes zöldségek; olajrepce- vagy repcemag, napraforgómag.

A felsorolt ágazatokban ezáltal lehetőség nyílik a zöldség- gyümölcs ágazati rendszer kapcsán összegzett támogatási célkitűzésekkel egyező célok érdekében létrejövő termelői szervezeteket vagy termelőiszervezet-társulásokat, szövetkezeteket, valamint a termelők közötti együttműködésnek a termelők kezdeményezésére létrehozott és általuk ellenőrzött egyéb olyan formáit operatív programjaik teljesítéséhez támogatásban részesíteni.

A rendelet III. cím IV fejezete - a 69– 84 cikkekben – határozza meg a vidékfejlesztési intézkedésre vonatkozó EU szabályokat. Az új pénzügyi ciklusra vonatkozó szabályozás jelentős mértékben eltér a korábbi ciklusok rendelkezéseitől. Az, hogy a mostani szabályozás keretszabályozás jellegű, a nemzeti szintű döntések számára nagy szabadságot ad az intézkedésekre, és ezt a jogszabály bevezető szakaszában így rögzíti:

„A vidékfejlesztésre irányuló beavatkozások alapelveinek meghatározása uniós szinten történik, különösen a kiválasztási kritériumok tagállamok általi alkalmazására vonatkozó alapkövetelményekre tekintettel. Ugyanakkor a tagállamoknak tág mérlegelési jogkörrel kell rendelkezniük a szükségleteiknek megfelelő egyedi feltételek meghatározásához.”

A 2014-2020 közötti szabályozásban az EMVA források felhasználására 26 jogcím került nevesítésre, és tételes szabályainak meghatározásra. Ezzel szemben a 2021/2115 (2021. december 2.) EU rendelet 69. cikke nyolc pontban így határozza meg az új ciklus vidékfejlesztési beavatkozási lehetőségeit:

„Az e fejezet szerinti beavatkozástípusok a következőkre vonatkozó kifizetéseket vagy támogatást foglalnak magukban:

- a) a környezetvédelmi, éghajlattal kapcsolatos és egyéb gazdálkodási kötelezettségvállalások;*
- b) hátrányos természeti adottság és egyéb területspecifikus hátrányok;*
- c) bizonyos kötelező követelményekből eredő területspecifikus hátrányok;*
- d) beruházások, az öntözésre irányuló beruházásokat is beleértve;*
- e) fiatal mezőgazdasági termelők és új mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdése, a vidéki induló vállalkozások tevékenységének megkezdését is beleértve;*
- f) kockázatkezelési eszközök;*
- g) együttműködés;*
- h) az ismeretek cseréje és az információk terjesztése.”*

A lehetséges intézkedések számának csökkenése ugyanakkor látszólagos, hiszen például a beruházások terén számos korábbi konkrét intézkedés – nemzeti szinten meghatározottan, és indokolt igény esetén – az EU-s szabályok keretei között a Nemzeti Stratégia Terv része lehet. Ugyanígy- bár konkrétan nincs nevesítve – pl. az erdőgazdálkodással összefüggő intézkedések a környezetvédelmi, éghajlattal kapcsolatos és egyéb gazdálkodási kötelezettségvállalások körébe szervesen beleilleszkednek.

A termelők közötti együttműködések fontosságát a jogszabály bevezető szakasza elvi szinten (és néhány korábbi önálló intézkedést tükrözően) is rögzíti:

„A támogatásnak lehetővé kell tennie, hogy legalább két jogalany együttműködést alakítson ki és folytasson a KAP célkitűzéseinek megvalósítása céljából. Lehetővé kell tenni, hogy az ilyen támogatás az ilyen együttműködés valamennyi vonatkozására kiterjedjen, például a következőkre: **minőségrendszerek létrehozása**, valamint a **minőségrendszerekhez kapcsolódó tájékoztatási és promóciós tevékenységek**; kollektív környezetvédelmi és éghajlat-politikai fellépések; a **rövid ellátási láncok és a helyi piacok előmozdítása**; kísérleti projektek; az operatív csoportok projektjei az EIP helyi fejlesztési projekteken belül, okos falvak, vásárlói klubok és közös géphasználat céljából létrejövő termelői körök; mezőgazdasági társulások; **erdőgazdálkodási tervek**; **hálózatok és klaszterek**; terápiás célú gazdálkodás; közösségi támogatású mezőgazdaság; a **LEADER** hatálya alá tartozó fellépések; továbbá **termelői csoportok és termelői szervezetek létrehozása**, valamint az együttműködés egyéb, a KAP egyedi célkitűzéseinek megvalósításához szükségesnek tekintett formáinak kialakítása.”

Az idézett elvi álláspont ugyancsak alátámasztja, hogy az új ciklusra vonatkozó szabályozás 69.cikk g) pontja ennek értelmében felöleli a fenti idézetben kiemelten jelzett – a korábbi ciklusban önállóan megjelenített- beavatkozásokat. Az említett pont szerinti együttműködési intézkedés részletes szabályozásában a következő kategóriák kerülnek meghatározásra:

- az Európai Innovációs Program operatív csoportok projektjeinek előkészítéséhez és végrehajtásához;
- a LEADER előkészítéséhez és végrehajtásához;
- az Unió vagy a tagállamok által elismert minőségrendszereknek és e rendszerek mezőgazdasági termelők általi használatának népszerűsítéséhez és támogatásához;
- termelői csoportok, termelői szervezetek vagy szakmaközi szervezetek támogatásához;
- a tagállamok által meghatározottak szerinti, „okos falvak” stratégiák kidolgozásához és végrehajtásához;
- az együttműködés egyéb formáinak támogatásához.

Elemzésünk tárgya szempontjából lényeges, hogy **a termelői csoportok létrehozásához nyújtott támogatás alapszinten továbbra is az új szervezetek létrehozására irányul, ugyanakkor a korábbi szabályozástól eltérően lehetőség nyílik a meglévő termelői együttműködések támogatására valamely új tevékenységük megkezdése¹⁵ esetén. Feltétel továbbá, hogy az együttműködésnek hozzá kell járulnia egy vagy több egyedi célkitűzés¹⁶ megvalósításához.**

¹⁵ Id id. jogszabály 77.cikk (2) bekezdés

¹⁶ pl. jövedelembiztonság, élelmezésbiztonság, mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban, környezetvédelem, fenntartható fejlődés és erőforrás gazdálkodás, biológiai sokféleség megőrzése, a társadalmi befogadásnak és a helyi fejlesztésnek az előmozdítása a vidéki térségekben, az innováció és a digitalizáció, valamint ezek mezőgazdasági termelők általi alkalmazásának ösztönzése stb. Id. id. jogszabály 6. cikk (1) és (2) bekezdés

A Bizottsági ajánlásai Magyarország KAP stratégiai tervéhez

Az EU Bizottság már ezt megelőzően, 2020 decemberében az EU egészére vonatkozó általános, és tagországokkénti ajánlásokat dolgozott ki a stratégiai terv szempontrendszerére. Az unió egészére vonatkozó dokumentum¹⁷ is utalt a termelői együttműködések fontosságára. Utalt arra a gyengeségre, hogy bár az egyértelmű, hogy az ágazat gazdasági fenntarthatósága attól is függ, hogy a mezőgazdasági termelők mennyire képesek nagyobb arányú hozzáadott értéket teremteni és pozíciót szerezni az élelmiszer-ellátási láncban, ugyanakkor egyes ágazatokban és tagállamokban a mezőgazdasági termelők nem szívesen vesznek részt vertikális integrációban vagy megerősített együttműködésben, például termelői szervezetekben vagy szövetkezetekben. Ezért **uniós szinten is** megfogalmazza, hogy folytatni kell a **termelői együttműködés fejlesztésére és erősítésére** irányuló erőfeszítéseket, például a jövőbeni ágazati programok új eszközei útján, erősítve közben az ellátási lánc átláthatóságának javítását célzó erőfeszítéseket.

A Magyarország számára készített szolgálati munkadokumentumban¹⁸ fejtette ki előzetesen álláspontját arra vonatkozóan, hogy a Magyar Nemzeti Stratégiai Terv kidolgozása során milyen specifikus területekre való koncentrációt javasolnak. A termelői együttműködések tekintetében az élelmezésbiztonságot garantáló mezőgazdasági ágazat előmozdításához a gazdaságok életképességének javítása, az ágazat piacorientáltságának és versenyképességének előmozdítása mellett kiemelt fontosságúnak tekinti a mezőgazdasági termelők helyzetének megerősítését. Ezt azon keresztül látja elérhetőnek, ha erősödik a mezőgazdasági termelők közötti együttműködés, különösen azokon a termelői szervezeteken keresztül, amelyek összefogják az általuk közösen végzett gazdasági tevékenységeket, részesei lesznek innovációnak, valamint közösen alakítanak ki új piacokat.

Az ajánlás mellett – ugyan ellentmondásosan¹⁹ – arra is rámutat a bizottsági anyag, hogy meglátása szerint a mezőgazdasági termelők helyzete Magyarországon az értékláncban milyen állapotban van. Eszerint

„2017-ben 69 elismert termelői szervezet működött Magyarországon két mezőgazdasági ágazatban, amely egymillió üzemre számítva 104 elismert termelői szervezetet jelent – ezzel szemben az uniós átlag egymillió üzemre számítva 254 elismert termelői szervezet. A termelői szervezetek csaknem felét (30) ismerték el 2010 óta, és közülük majdnem mindegyiket (64) a zöldség- és gyümölcságazatba tartozóként ismerték el. Utóbbiak esetében egyik szervezet éves árbevétele sem lépi át az 50 millió EUR-t, ami azt jelenti, hogy egyikük sem haladja meg a kis- és

¹⁷ COM(2020) 846 final

¹⁸ SDW (2020) 397 final

¹⁹ Az anyag – amint az a szövegből egyértelmű - lényegében a zöldség-gyümölcs ágazat termelői együttműködésének helyzetét elemzi, a vidékfejlesztési intézkedések keretében tartozó termelői szervezetek bemutatása hiányzik.

középvállalkozások méretét, összességükben pedig ezek a szervezetek a zöldség- és gyümölcságazat által létrehozott érték mindössze 19 %-át teszik ki – szemben a 38 %-os uniós átlaggal. Magyarországon ezenkívül a becslések szerint legalább 1 000 mezőgazdasági szövetkezet létezik, amelyeket a legtöbb esetben nem ismernek el termelői szervezetként. Ezeknek a szövetkezeteknek a piaci részesedése az adott ágazatokban körülbelül 20 %, ami kisebb, mint a tagállamok legtöbbszörében. Magyarország 9 szakmaközi szervezetet is elismert, amelyek hozzájárulnak a láncon belüli vertikális együttműködés erősítéséhez.”

Összességében az anyag ugyanakkor megállapítja, hogy mind a zöldség-gyümölcs szektorra, mind az egyéb (termelői csoportok által lefedett) ágazatokra is igaz, hogy a termelők élelmiszer-ellátási láncban elfoglalt helyzetének javítására a meghatározó lehetőséget a termelői szervezeteken belüli együttműködés teremti/teremtheti meg.

tematikailag más logikájú online kérdőívnek az Agrárközgazdasági Intézethez történő megküldésére.

A termelői szervezetek felkészítése és a szervezeti álláspont kialakítása érdekében **2021. december 17.-ére ezért on-line konferenciát szervezett a HANGYA az elismert termelői csoportok számára.** A rendezvényre történő felkészülés alapjául a minisztérium honlapján megjelent említett dokumentum szolgált, a kiegészítő szóbeli tájékoztatást dr. Feldman Zsolt államtitkár adta.

Az új KAP társadalmi egyeztetése 2021

A 33 oldalas anyag – az új KAP szabályozásnak megfelelően – átfogóan összegezi a 2023 utáni időszakra szóló Stratégiai Tervvel kapcsolatos kormányzati elképzeléseket. Tömören bemutatja az EU szintjén született fő – irányokat, és útmutatást adó – dokumentumokat, és a kiadvány születéséig megvalósult kormányzati lépéseket. Ezek utóbbiak között alapvető fontosságú - és ez már az átmeneti évek (2021-2022) vidékfejlesztési támogatásaira is hatást gyakorló – kormányzati lépés volt a **1003/2021. (I. 11.) Korm.határozat** „a vidéki Magyarország megújításáról, a hazai mezőgazdaság és élelmiszeripar versenyképességének, valamint a gazdák támogatási szintjének a 2021–2027-es időszakban történő megőrzéséről”. Ez a döntés az EMVA kerettel kapcsolatban két döntést hozott. Egyfelől a 2023–2027-es időszakban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap keretéből **25%-os forrás átcsoportosításra** kerül az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (**EMGA**) keretbe, ugyanakkor már 2021–től kezdődően (és 2027-ig terjedő időszakra) **80%-os nemzeti kiegészítő finanszírozás** kerül biztosításra a Közös Agrárpolitika Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (**EMVA**) kerete számára. A közvetlen támogatásokra így éves szinten átlagosan 1327 millió euró, a piaci intézkedésekre 38 millió euró, a vidéki intézkedésekre 1732 millió euró jut a 2021–2027 közötti időszakban.

Így a fenti döntések határozzák meg a KAP két pillérére jutó összegeket, és azok egymáshoz viszonyított arányát. A KAP I. pillérének támogatási kerete az új időszakban (2023–2027) évente 1243 millió euró, amely csökkenés lett volna a jelenlegi időszakhoz képest, ezért volt fontos a Kormány döntése a II. pillérből történő maximális, 25%-os átcsoportosításról. Így 2023 és 2027 között 1347,4 millió euró a közvetlen támogatások kerete, amely csekély mértékben (1,2%) magasabb, mint a 2014 és 2020 közötti időszak évi 1331 millió eurós értéke. Az átcsoportosítás megfelelő forrást biztosít a fiatal mezőgazdasági termelők helyzetének javításához, a fenntarthatóság növeléséhez, valamint segítséget nyújt az új zöld elvárások teljesítéséhez.

A 2021–2027 közötti időszakban minden korábbinál nagyobb, 4382 milliárd forint összeget áll rendelkezésre a magyar vidék, a magyar mezőgazdaság és az

élelmiszeripar fejlesztésére a KAP Stratégiai Terv II. pillérén belül, azaz a vidékfejlesztési támogatások keretében. A Kormány azon döntése, hogy a 80%-os nemzeti kiegészítést már a 2021. és 2022. átmeneti években is biztosítja, kivételes lehetőséget teremtett arra, hogy minden korábbinál jelentősebb beruházás alapú modernizációs program induljon. A két átmeneti év alatt rendelkezésre álló 1500 milliárd forint feletti forrás több mint 70%-a (1000 milliárd forint felett) került lekötésre a Megújuló vidék, megújuló agrárium program keretében gazdaságfejlesztésre. A 2023–2027-es időszakban a vidékfejlesztési támogatások keretében 2853 milliárd forintot lehet majd felhasználni.

Kitér az anyag a 13.-14. oldalon bemutatott bizottsági ajánlásra (SDW (2020) 397 final) is megjegyezve, hogy azok általánosságban megfelelnek a magyar agrár- és vidékfejlesztési politika irányainak. Előre bocsájtja ugyanakkor, hogy azok teljesítése attól függően ütközik akadályba, hogy a Magyar Stratégiai Tervben a Bizottság milyen 2027-es célszámok szerepeltetését várja el, és ezekhez képest azoknak a 2030-as teljesítés reális-e. A 16 pontban összegzett bizottsági ajánlások ismertetése között az életképességi, versenyképességi és piacorientáltsági szempontokat követően a kiadványban kiemelt helyen szerepel a termelői együttműködésekkel kapcsolatos elvárás a következő megfogalmazásban:

„Az ajánlásokban a Bizottság a következőket írja elő Magyarország számára:

.....

2. A mezőgazdasági termelők együttműködés-alapú megerősítése a termelői szervezeteken keresztül; innováció; valamint új piacok kiépítése.”

A nemzeti terv társadalmi bemutatását szolgáló anyag - igazodva az uniós szabályozáshoz - a termelői közösségekkel kapcsolatos elképzeléseket mind a KAP I., mind a II. pillérén belül megjeleníti. A dokumentum azzal is segíti az eligazodást, hogy a tervezett konkrét beavatkozások esetében utal az előző ciklus intézkedéseire, mintegy előre vetítve annak várható tartalmát, szabályozását.

Az uniós zöldség-gyümölcs ágazati szabályozás forrása az EMGA, így a nemzeti stratégiai tervben is az I. pilléres intézkedésen belül kerül tervezésre a **zöldség-gyümölcs ágazati termelői szervezetek** támogatása²¹. Ezen ágazatok termelői szervezetének támogatási rendszere Magyarországon már az EU-s csatlakozás előtt kibontakozott²², természetesen a 2004-ben történt csatlakozásunk óta a hazai szabályzás a vonatkozó uniós rendeletekre épül, azokkal harmonizál. Az **új KAP rendszerén belül az ágazatra vonatkozóan egyszerűbb szabályozás** alakul ki, ami remélhetőleg erősíteni fogja e szervezetek létrehozását, megerősítését, mivel az

²¹ Megjegyzendő, hogy a bizottsági ajánlás az ezen téren való elmaradásunkat részleteiben is elemzi.

²² 25/1999 (III.5.) FVM rendelet

elmúlt időszakban számos szervezet a rendkívül bonyolult adminisztratív terhek miatt a támogatásokra igényt nem tartva, piaci hátrányba került, és megszűnt. Az anyag a 10. oldalon már említettekben annyiban egészíti ki, hogy az uniós szintű egységes szabályozás miatt az alaptámogatási szint (4,1%) fölött egyes nagyobb szintű szerveződéseknek nyújtható többlettámogatások további 0,5 százalékponttal növelhetők, amennyiben ezen összeget kizárólag kutatás, környezet-és klímavédelem, valamint fogyasztásösztönzéshez kapcsolódó egy vagy több beavatkozásra használják. Az is előírás, hogy a támogatási forrás legalább 15%-át klíma- és környezetvédelmi célokra, 2%-át pedig kutatás-fejlesztésre kell költeni.

Az operatív programok finanszírozására vonatkozóan az uniós jogszabály által engedélyezetten az 50 %-os támogatási szint 80 %-ra emelésének lehetőségét is tervezi a dokumentum a kutatás- és fejlesztéshez kapcsolódó kiadások, illetve környezet- és klímavédelmi célkitűzéshez kapcsolódó kiadások meghatározott arányú mértéke esetén. Az anyag ugyanakkor **nem jeleníti meg a kormányzati szándékot arra vonatkozóan, hogy kíván-e nemzeti támogatást nyújtani** az ágazati szervezeteknek, amelyre egyébiránt az uniós jogszabály²³ lehetőséget ad, és amelynek jogi feltétele (20% alatti termelői szervezettség) sajnálatosan adott.

Az EMVA források felhasználására vonatkozó szakpolitikai elképzeléseket a dokumentum az EU hármas célrendszere (Gazdasági fenntarthatóság; Zöld fenntarthatóság; Társadalmi-vidéki fenntarthatóság) szerint csoportosítja. A tervezés szerint Magyarország a gazdasági fejlődés előmozdítását szolgáló intézkedésekre az EMVA források többségét, számszerűen 51 %-át kívánja fordítani.

A gazdasági fenntarthatóságot szolgáló intézkedések céljai között a legfontosabb fejlesztési prioritás az élelmiszeripar, míg a mezőgazdaságban egyrészt az egy hektárra vetített hozzáadott érték emelését, másrészt a termelés költséghatékonyságának növelését célzó beruházás-támogatási struktúra kialakítását tervezi a dokumentum. Az ezt elősegítő eszközök között kiemelendő, hogy a tervezés szerint az **élelmiszeripar fejlesztésére irányuló pályázati felhívásokban 2023-tól** olyan szakpolitikai szempontokat kíván a kormányzat érvényesíteni, mint tömegtermékek esetében a nemzetközileg életképes és versenyképes beruházások támogatása, az exportképesség preferálása, a **termelők védelmét szolgálóan a termékpálya-kapcsolatok és a beszállító termelők felé történő üzleti kapcsolatok minősége. Kinyilvánított szakpolitikai cél a termelői együttműködések közös fejlesztéseinek, beruházásainak ösztönzése**, különös tekintettel az élelmiszerfeldolgozásra. Ennek érdekében **kiemelt támogatási intenzitást** kíván a kormányzat számukra biztosítani ezeknél az intézkedéseknél, valamint **egyszerűvé tenni** a termelői közösségek számára a **jogosultsági feltételeknek** való megfelelést.

²³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/2115 RENDELETE (2021. december 2.), 53. cikk

A termelői csoportok, és általában a termelői együttműködések pályázati lehetőségei számos tervezett, a gazdasági fenntarthatóságot szolgáló intézkedéshez kapcsolódóan megfogalmazódik. A 12 tervezett konkrét beavatkozás potenciális kedvezményezettjei között – tartalmilag illeszkedően – öt esetben a taxatívan termelői közösségek (termelői csoportok és termelők együttműködései) is felsorolásra kerülnek, így:

Tervezett beavatkozás	Előző VP intézkedése(i)
Mezőgazdasági üzemek fejlesztése	VP.4.1.1; VP.4.1.3; VP.4.1.7; VP.5.1.1; VP.4.1.8.
Élelmiszer-feldolgozás fejlesztése a mezőgazdasági termékek értéknövelésével	VP.4.2.1; VP.4.2.2
Tevékenység diverzifikáció mezőgazdasági üzemben belül és kívül	VP.6.2.1; VP.6.4.1
Mezőgazdasági üzemben belüli és kívüli vízgazdálkodási beruházások	VP.4.1.4
Mezőgazdasági öntözési közösségek támogatása	VP.16.45.2

A gazdasági fenntarthatósági célok elérését szolgáló új intézkedés lesz a dokumentum szerint az „Induló vidéki vállalkozások támogatása”. E beavatkozás célja a helyi szükségleteket kiszolgáló árutermelő vagy szolgáltató vállalkozások indításának előmozdítása a vidéki térségekben. Jellegénél fogva ez lehet magánvállalkozás, de kedvezményezettjei lehetnek agrárágazati kapcsolódású közösségek, szociális szövetkezetek, ami szintén a termelői összefogást jeleníti meg.

A zöld fenntarthatósági célokkal összefüggő beavatkozások esetében közvetlen kedvezményezettként a termelői csoportok, és termelők közösségei nem kerülnek nevesítésre, de ugyanakkor például a beruházási, fejlesztési intézkedések potenciális kedvezményezettjeként környezet- és klíma-védelmi, génmegőrzési, állatjóléti stb. tevékenységük a pályázatuk elbírálása során előnyt, annak hiánya szelekciót vagy kizárást jelenthet számukra.

A harmadik uniós célkitűzést szolgáló vidékfejlesztési intézkedések - jellegükénél fogva - jelentős mértékben közösségi együttműködésre épülnek. Ilyen értelemben a termelői csoportok és közösségek szerepe általánosnak tekinthető ezen tervezett beavatkozások esetében, ugyanakkor néhány jogcímben a termelői együttműködések, szövetkezetek külön is nevesítésre kerültek.

Tervezett beavatkozás	Előző VP intézkedése(i)
Termelői csoportok és termelői integrációs szervezetek támogatása	VP.9.1.1
Minőségrendszerek létrehozása, a csatlakozás támogatása és promóciója	VP.3.1.1; VP.3.2.1
Társadalmi agrárvállalkozások együttműködései (beleértve szociális szövetkezeteket)	Új intézkedés
Vidékfejlesztési digitalizáció támogatása	Új intézkedés

A konkrét nevesítésen túlmenően több intézkedés, így a

- LEADER
- Rövid Ellátási Lánc együttműködések támogatása
- Térségi aktív és ökoturisztikai együttműködések
- Vadgazdálkodási együttműködések támogatása
- Innováció – Európai Innovációs Partnerség támogatása

termelői, társadalmi közösségek együttműködésére épít az új ciklusra vonatkozó EU szabályozás 69.cikk g) pontjára épülően.

Jelen elemzésünk tekintetében a tervezett „Termelői csoportok és termelői integrációs szervezetek támogatása” kiemelt szerepű, ezért indokolt a kormányzati szándék bemutatása a szöveg szó szerinti idézésével. A dokumentum szerint a 2014–2020 közötti Vidékfejlesztési Program VP.9.1.1 intézkedését folytató:

„Beavatkozás célja: A termelői csoportok, (termelői szervezetek, termelői integrációs szervezetek és szakmaközi szervezetek) megalakulásának és fennmaradásának ösztönzése, ezáltal a termelők jövedelempozíciójának stabilizálása, illetve erősítése, valamint közvetett módon a vidéki életkörülmények javítása. Az együttműködések azért is szükségesek, mert termelői összefogás hiányában a termelők alkupozíciója az ellátási láncban gyenge marad. Az aktuális ágazati problémák egységes kezelésével, a magas minőségű és piacorientált árualap előállítását segítő termesztési és tenyésztési módszerek ajánlásával az ágazatok fejlődése elősegíthető, az előállított termékek feldolgozottsági szintje növelhető, illetve piacra jutásuk hatékonysága elősegíthető.

Támogatás igénylők köre: Állami elismeréssel rendelkező termelői csoportok (termelői szervezetek, termelői integrációs szervezetek, szakmaközi szervezetek).”

A 2014-2020 közötti intézkedés célmeghatározása lényegében hasonlóan fogalmazódott meg, ugyanakkor arra a pozitív hatásra is utalt, hogy az intézkedés a vidéki életkörülmények javítása az elvándorlásra is mérséklő hatást gyakorol. Azt is egyértelműen kifejtette az intézkedés korábbi leírása, hogy a hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján a támogatás abszorpciója akkor a legmegfelelőbb, ha

hosszútávon működő, a gazdasági életben sikeres szervezetek alakulnak. A legmegfelelőbbnek ítélt **gazdálkodási forma a szövetkezés** lehet, amely a tagok demokratikus felügyelete alatt áll és ebből adódóan alkalmas gazdasági érdekeik rugalmas érvényesítésére. A termelői csoportok és szervezetek sikeres működésének egyik feltétele a **tagi vagyoni hozzájárulások** bevonása, illetve a **más mezőgazdasági támogatások elérhetővé tétele**. A beruházások léte tartós egyensúlyi helyzetet teremt a csoportok és szervezetek gazdálkodásában, ami a hosszú távú működés egyik alapfeltétele. Ezért is kiemelten fontosnak tekinthető a 19. oldalon részletezett intézkedések esetében jelzett szándék, hogy a termelői együttműködések azon intézkedések kedvezményezettjei legyenek. Ennek szándékát egyébiránt a 2021. október 12.-i egyeztetésen dr. Feldman Zsolt államtitkár úgy erősítette meg, hogy a **kollektív beruházások esetén a támogatás intenzitás mértékét – a korábbi ciklusban alkalmazotthoz hasonlóan - 10 %-al tervezik megemelni**. A termelői csoportok más intézkedésben való részvétele kapcsán az előző ciklus leírása utalt ugyanakkor arra, hogy figyelmet kell fordítani a **kettős finanszírozás elkerülésére**. Feltételeztük, hogy ezek a szempontok az új finanszírozási ciklusban is megjelennek a stratégiai tervben, illetve az azon alapuló hazai rendelkezésekben is.

A társadalmi vitára bocsájtott dokumentum nem tér ki ugyanakkor arra az uniós rendeletben szereplő lehetőségre, amely megnyitja e forrásokhoz való hozzáférést a korábban elismert termelői csoportoknak abban az esetben, ha új tevékenységet látnak el. Megjegyzendő, hogy az államtitkár részéről az említett októberi megbeszélésen elhangzott, hogy ennek érdekében a tárca kezdeményező lépéseket tett az EU Bizottság felé.

3. Az EU Bizottsághoz benyújtott Stratégiai Terv közösségi elemei

Általános áttekintés

A Nemzeti Stratégia Tervet hazánk az előírt határidőre, 2021. december 30.-án benyújtotta, ugyanakkor sajnálatos módon – tekintettel az EU Bizottsággal folyó egyeztetés jellegére – a dokumentum nyilvánosságra hozatalára, pontosabban a Terv kivonatának a tárca honlapján történő közzétételére²⁴ csak 2022. március 8.-án került sor. A közzététel kapcsán az illetékes államtitkár jelezte, hogy az Európai Bizottsággal lefolytatandó kétoldalú tárgyalások minden bizonnyal számos kérdést fel fognak vetni, illetve kisebb-nagyobb tartalmi változtatásokra is szükség lehet a konszenzus eléréséhez. Ennek megfelelően **jelen elemzésünk a termelői közösségek felkészítésének első szakaszát** jelenti a közzétett kivonat alapján.

A 617 oldalas kivonat 5 fejezetben foglalja össze

- a KAP Stratégiai Terv hazai szakpolitikai céljait
- a KAP Stratégiai Terv uniós célok elérését szolgáló beavatkozásait
- a KAP Stratégiai Terv I. pilléres közvetlen támogatás beavatkozásait
- a KAP Stratégiai Terv I. pilléres piaci támogatás beavatkozásait
- a KAP Stratégiai Terv II. pilléres beavatkozásait

Az összegző anyag háttereként 5 mellékletet is tartalmaz a részletek kifejtése érdekében, nevezetesen a következőket:

- Pénzügyi összesítő
- Kimeneti indikátorok összesítése
- Eredményindikátor célterv összesítő
- Igényfelmérés és beavatkozási stratégia
- A KAP Stratégiai Terv Zöld felépítménye

A Terv 1. (szakpolitikai célokat összegző) fejezetében a gazdasági fejlődést és élelmiszerellátást szolgáló hazai szakpolitikai célok között a dokumentum megerősíti, hogy az élelmiszeripar kiemelt prioritást képvisel. E szakpolitikai cél egy kiemelt elemének tekinti a kisebb gazdálkodók piacosítását. Ezzel összefüggésben így fogalmaz:

*„**Elemi értéknek tekintjük a kisgazdaságokat, akik számára támogatáspolitikai eszközeinkkel széleskörű lehetőséget kívánunk adni saját gazdaságuk erősítésére, a helyi értékesítésben való aktívabb részvételre, vagy éppen a termelési értékláncokban való erőteljesebb közreműködésre. A kisebb gazdaságok helyzetének javítása érdekében kiemelt figyelmet fordítunk a termelői együttműködések közös fejlesztéseinek, beruházásainak ösztönzésére, különös tekintettel az élelmiszer-feldolgozásához kapcsolódó tevékenységek keretében,***

²⁴ <https://kormany.hu/dokumentumtar/kozso-agrar-politika-2023-2027-nemzeti-strategiai-tervenek-kivonata>

ezzel is hozzájárulva a termékpályán keletkező jövedelem igazságosabb eloszlásához.”

A megújuló vidéket szolgáló hazai szakpolitikai célok között is megfogalmazásra kerül számos közösségi együttműködést feltételező intézkedés támogatása, így a helyi stratégiák ösztönzését szolgáló LEADER mellett a gazdálkodói tevékenységek mezőgazdaságon kívüli irányba történő diverzifikációja (azaz a több lábbon állás, amire klasszikus példa a turisztikai szolgáltatás), a helyi termelők áruinak értékesítésére szolgáló piacok létesítése, a helyi termékek hasznosítását elősegítő közkonyhák kialakítása, vagy a helyi termelők és a fogyasztók értékesítési közösségeinek létrehozása.

Az új többéves pénzügyi keretről (MFF) született megállapodás értelmében a Magyarországra jutó európai uniós források valamelyest csökkennek. A Magyarország számára alokált uniós agrárforrások összegében 2021-2027 között a csökkenés mértéke (a Next Generation²⁵ EU /NGEU/ vidékfejlesztési többletforrás figyelembe vételével) 2,7% (nélküle pedig 5,1%). Ezért volt történelmi jelentőségű Magyarország Kormányának azon döntése, miszerint a **nemzeti társfinanszírozást a maximális 80% mértékűre emeli**. Ezzel lehetővé tette, hogy 2021 és 2027 közötti időszakban **ne forráscsökkenéssel, hanem háromszoros forrással** tervezhessünk a II. pillér esetében; illetve a jelenlegi időszakhoz hasonló forráskerettel az I. pillér esetében.

	Uniós és hazai 2021-2022 (millió euró)	Uniós és hazai 2021-2022 (milliárd forint)	Uniós és hazai 2023-2027 (millió euró)	Uniós és hazai 2023-2027 (milliárd forint)	Összesen 2021-2027 (milliárd forint)
KAP I. és II. pillér összesen	6 997,00	2 553,91	14 628,00	5 339,22	7 893,13
I. Pillér összesen*:	2 627,00	958,86	6 808,00	2 484,92	3 443,78
- Közvetlen támogatások	2 551,00	931,12	6 633,00	2 421,05	3 352,17
- Piaci intézkedések	76,00	27,74	175,00	63,88	91,62
II. Pillér forrása*:	4 370,00	1 595,05	7 820,00	2 854,30	4 449,35
- NGEU	303,00	110,60	0,00	0,00	110,60

1. táblázat Magyarország KAP forrásallokációja az átmeneti (2021-2022) és az új (2023-2027) időszakban²⁶

²⁵ Jövő Generációja

²⁶ 365 Ft/euro árfolyamon számolva

A 2. fejezet az uniós célok elérését szolgáló beavatkozásokat tekinti át.

A fejezet elsőként a gazdasági fejlődés szakpolitikai céllal összefüggésben az **igazságosabb támogatás-elosztást** szolgáló (a közvetlen kifizetésekre vonatkozó, illetve a **vidéki területek fejlesztését, hátrányainak csökkentését** célzó) beavatkozásokat emeli ki. Az I. pilléren belül az alapszintű jövedelemtámogatás mellett az újraelosztó jövedelemtámogatást (redisztribúció, CRISS) kívánja alkalmazni Magyarország a kis- és közepes méretű gazdaságok felé történő erőteljes (10% a korábbi 3 % helyett!) mértékű átcsoportosítással. Az I. pilléren belül az **érzékeny ágazatok termeléstől függő támogatása** is megmarad, mivel az kulcsfontosságú a vidéki lakosság munkahelyteremtéséhez, jövedelembiztonságához. Ez az intézkedés főleg a gyümölcs- és zöldségágazatban vagy az állattenyésztésben tevékenykedő kisüzemet célozza meg. Az igazságosabb támogatáselosztást, illetve a területi kiegyenlítést a II. pilléren belül a mezőgazdasági kisüzemeket célzó támogatások, az ellátási lánc rövidítése, a LEADER beavatkozás, az okosfalú stratégiák kidolgozása és végrehajtása, valamint az agrártudás és innovációs rendszer²⁷ elemei szolgálják.

Az **ágazat generációs megújulása** a gazdaságpolitikai célok megvalósulásához nélkülözhetetlen. Ezért KAP Stratégiai Terv I. és II. pillérében összesen öt, a generációs megújulást közvetlenül szolgáló beavatkozás²⁸ terve szerepel, a jelenlegi időszakhoz képest háromszorosára forráskerettel (112 milliárd forint). Ezen túlmenően a kiválasztási kritériumokon, és a támogatás-intenzitáson keresztül minden egyéb, a mezőgazdasági üzemek fejlesztését szolgáló beruházási intézkedés esetében is előnyt élveznek a fiatal gazdák.

A gazdaságpolitikai célok teljesüléshez az **ágazati kockázatkezelést** szolgáló beavatkozások – különös tekintettel a környezeti kockázatokra, és az utóbbi időben egyre markánsabb piaci volatilitásra - egyre fontosabb szerepet játszanak. Az agrárkár-enyhítési rendszer támogatása nem része a KAP Stratégiai Tervnek, ugyanakkor a II. pillérben a növényi kultúrákra vonatkozó díjtámogatott biztosítás, az országos jégkarmérséklő rendszer fejlesztése, és az időjárás, továbbá a mezőgazdasági ágazat egészének²⁹ valamennyi termelési, piaci, gazdasági kockázatának hatását ellensúlyozó krízisbiztosítás fontos kiegészítő elem.

Az uniós célkitűzések hangsúlyos elemét képezik az agrárpolitika „zöldítését” szolgáló elemek. A Stratégiai Terv ezért egy- az EMGA és EMVA forrásokra épülő-összehangolt 5 szintű **„Zöld felépítmény”**-t tartalmaz, amely révén az I. pilléres források lehető legtöbb termelőt a lehető legtöbb hektáron segítik egy racionális agro-ökológiai alaprogramon keresztül a célkitűzések teljesítésében. Erre épülnek azok a II. pilléres agrár-környezeti és klíma beavatkozások, amelyek a gazdálkodók

²⁷ A rendszer angol megnevezése: Agricultural Knowledge and Innovation Systeme (AKIS). A tanácsadás, képzés, innováció és digitalizáció rendszere, amely a termelőket szolgálja a KAP specifikus céljainak eléréseben

²⁸ Kiegészítő jövedelemtámogatás; Támogatás fiatal mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdéséhez; Működő gazdaságok átvétele, illetve a gazdaságátadása; fiatal erdőgazdálkodó szakemberek önálló vállalkozás indítása.

²⁹ állattartás, és -tenyésztés is !

területi és kihívás különbségeit figyelembe véve nagyobb célzottságot és hosszabb elköteleződést tudnak biztosítani számukra.

A harmadik szakpolitikai célkitűzés, a megújuló vidék kulcselemének a Stratégiai Terv az **Agrártudás és Innovációs Rendszer** megerősítését, megújulását tekinti. Ez magában foglalja a tanácsadási, képzési alapszolgáltatáson túl az ágazati programok tudásátadási és innovációs beavatkozásait, valamint a digitalizációs átállást szolgáló beavatkozásokat.

Egyes - közösségeket segítő – beavatkozások

A Stratégiai Tervben az EMGA közvetlen támogatásra fordított forrásai 17 jogcím keretében lesznek elérhetők 2023 után, míg a piaci támogatás keretébe 28 jogcím szerinti beavatkozás tartozik. Az EMVA források ugyanakkor 61 intézkedés forrásául szolgálnak. A széleskörű lehetősége között a továbbiakban a közösségeket segítő intézkedések elemzésére kerül sor. E körbe tartozónak tekintjük azokat, amelyek esetében termelői csoportok, vagy termelői szervezetek, termelői közösségek, illetőleg szövetkezetek (egyes intézkedéseknél „társadalmi vállalkozások” ???) közvetlen kedvezményezettként jelennek meg.

Tekintettel arra, hogy a **hozzáférhető kiadvány csak kivonata** a Stratégiai Tervnek, továbbá a bizottsági egyeztetés következtében még pontosításokra, esetleg módosításokra sor kerülhet, így a **konkrét lehetőségek a termelői közösségek számára csak a Terv véglegesítése, sőt a konkrét pályázati felhívások birtokában válnak egyértelművé.** Az ugyanakkor már jelen állapotban is megállapítható, hogy a társadalmi vitára bocsájtott anyag néhány eleme a konkrét tervleírásban kevésbé tűnik nyitottnak a termelői közösségek számára. Mindezek figyelembe vétele mellett az állapítható meg, hogy a **piaci beavatkozások** között **egy** komplex, a **vidékfejlesztési beavatkozások** között **17** olyan részletes **intézkedés** található, amelyek esetében a termelői együttműködések valamely fent említett formája a kedvezményezettek között szerepel. Az érintett intézkedéseket a mellékletünk rendelt tervezett forrásokkal együtt az alábbiak a következőképpen³⁰ foglalják össze:

Szektorális Beavatkozások Pénzügyi Táblázata (2023-2027)

Kód	Megnevezés	Uniós forrás (EUR)	Összes forrás (EUR)	Összes forrás (HUF)
SC11-SC28	Gyümölcs- és zöldségfélék	42 493 151	42 493 151	15 509 999 998

³⁰ Pirossal jelöltük a kifejezetten a termelői közösségek számára nyitott intézkedéseket, kézzel a termelői közösségek megerősítését szolgáló stratégiaileg fontosnak minősített beavatkozásokat.
A táblázat pénzügyi adatai 365 Ft/€ átváltás alapján készültek.

Vidékfejlesztési Beavatkozások Pénzügyi Táblázata (2023-2029)

Kód	Megnevezés	Unió forrás (EUR)	Összes forrás (EUR)	Összes forrás (HUF)
RD01_E01_FRM_73	Mezőgazdasági üzemek fenntarthatósági fejlesztése	66 060 269	1 694 246 575	618 399 999 891
RD02_D01_FRM_73	Mezőgazdasági üzemek digitális átállásának támogatása	6 849 315	273 972 603	100 000 000 000
RD03_E02_FON_73	Élelmiszerfeldolgozás fejlesztése a mezőgazdasági üzemek belülről	54 794 521	1 136 986 301	415 000 000 000
RD04_E03_FOF_73	Élelmiszerfeldolgozás fejlesztése a mezőgazdasági üzemek kívülről	2 739 726	178 082 192	65 000 000 000
RD10_B06_DVO_73	Mezőgazdasági üzemek belüli tevékenység diverzifikáció támogatása	547 945	10 958 904	4 000 000 000
RD11_B07_DVF_73	Mezőgazdasági üzemek kívüli tevékenység diverzifikáció támogatása	6 849 315	101 369 863	37 000 000 000
RD15_W04_COP_77	Vízfelhasználás hatékonyságát javító mezőgazdasági öntözési közösségek támogatása	547 945	5 479 452	2 000 000 000
RD44_R03_POG_77	Termelői csoportok és termelői szervezetek támogatása	5 479 452	36 712 329	13 400 000 000
RD45_R04_GIS_77	Minőségrendszerek létrehozása	547 950	4 383 562	1 600 000 000
RD46_R05_GIJ_77	Minőségrendszerekhez történő csatlakozás támogatása	547 950	4 383 562	1 600 000 000
RD47_R06_QSJ_77	Minőségbiztosítási és irányítási rendszerekhez történő csatlakozás támogatása	547 950	4 383 562	1 600 000 000
RD48_R07_QSP_77	Minőségrendszerek tájékoztatási és promóciós	547 950	5 479 452	2 000 000 000

	tevékenységének támogatása			
RD49_R09_SCC_77	Vidékfejlesztési együttműködés a Rövid Ellátási Láncok fejlesztéséért	684 932	4 383 562	1 600 000 000
RD50_R10_SEC_77	Vidékfejlesztési együttműködés a társadalmi vállalkozások fejlesztéséért	547 950	4 383 562	1 600 000 000
RD52_R12_BIC_77	Vidékfejlesztési együttműködés a biomassza alapú gazdaság fejlesztéséért	547 950	4 383 562	1 600 000 000
RD53_R13_GAC_77	Vidékfejlesztési együttműködés a vadgazdálkodás területén	547 950	4 383 562	1 600 000 000
RD61_A05_EIP_77	Európai Innovációs Partnerség (EIP) együttműködés	5 479 452	27 397 260	10 000 000 000

2. táblázat Egyes, közösségeket segítő intézkedések és forrás allokációjuk

Az 1. és 2. táblázat összevetéséből az is érzékelhető - és a forrásallokáció arra is rámutat-, hogy a közösségek támogatását kifejezetten megcélzó intézkedések a pénzügyi források mindössze 0,4 %-át (30,9 milliárd Ft-ot) képviselik. A stratégiaileg lényeges élelmiszeripari fejlesztésekkel együtt (amelyből természetesen csak töredéke juthat el termelői közösségekhez) képvisel ez az arány 6,5 %-ot (510,9 milliárd Ft).

A 8,5 %-nyi forrást jelentő 15 nem kiemelt intézkedés kapcsán általánosnak tekinthető, hogy a **kollektív beruházásokra** a korábbi szabályozásban is megfogalmazott **10 %-os támogatás- intenzitási többlet** a 2023 utáni időszakban is érvényesül. Az **államilag elismert termelői közösségeket** kedvező helyzetbe hozza az a szabályozási elem, hogy noha fő tevékenységük jellemzően nem mezőgazdasági, hanem a mezőgazdaság vertikális irányú kiegészítése, a **pályázati támogatások szempontjából** jogilag kedvezményezettnek tekinthető **mezőgazdasági termelőnek minősülnek**. Ezáltal az államilag elismert termelői közösségnek – szemben az elismeréssel nem rendelkezőkkel - nem kell tagonként igazolnia az üzemméret, és gazdasági tevékenység szerinti megfelelőségüket, ami jelentős adminisztratív tehertől mentesíti e szervezeteket.

Az előző fejezetben bemutatott – társadalmi vitára bocsájtott- anyag leírásához képest visszafogottabb lehetőségeket vetít előre a „Mezőgazdasági üzemek

fenntarthatósági fejlesztése” azáltal, hogy a mezőgazdasági üzemek versenyképességének, hozzáadott érték termelésének fokozását kifejezetten **új, innovatív és környezetbarát termesztési, tenyésztési és termelési technológiák elterjesztésének és fejlesztésének támogatása** révén kívánja elősegíteni. Ez a törekvés teljesen érthető, ugyanakkor az előző ciklus innovációs értelmezését tekintve előre láthatólag számos vitát fog gerjesztetni. Az intézkedés értelmezéséhez bizonyára ezért segítséget fog jelenteni, hogy mivel az egyes mezőgazdasági ágazatok igényei eltérőek lehetnek, ezért indokolt esetben külön - ágazati- pályázati felhívások megjelentetése lehet szükséges a beavatkozás végrehajtása során.

A **zöldség- gyümölcs ágazati szabályozás** szerint a támogatások elérése továbbra is **operatív programokban** meghatározott tevékenységek végrehajtásán alapul. A korábbi szabályozáshoz képest a Stratégia Terv figyelembe veszi az EU Bizottság 2021/652 számú felhatalmazáson alapuló, 2021. április 23.-án elfogadott rendeletében foglaltakat. Az új szabályozási elemek egyszerűsítést jelentenek a zöldség- és gyümölcságazatban működő termelői szervezetek tevékenységeire és programjaira vonatkozó szabályokban, így különösen a következőkben:

- A szabványos átalányösszegek vagy átalányösszegek alkalmazása kiterjesztésre került a gyümölcs- és zöldségágazat operatív programjai keretében támogatott valamennyi költségre, kivéve a válságintézkedéseket;
- Egyszerűsödtek a gyümölcsök és zöldségek ingyenes szétosztás céljából történő piacról való kivonására vonatkozó szabályok;
- Maximális támogatási összeg került bevezetésre a feldolgozás céljából történő piacról való kivonásra vonatkozóan;
- A válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekkel (pl. termésbiztosítás, stb.), kapcsolatos szabályok egyszerűsítésre kerültek a zöldség- és gyümölcságazatban működő termelői szervezetek nagyobb mértékű részvételének ösztönzése érdekében.

Az általános zöldség- gyümölcs ágazati, és 17 db ágazatot segítő beavatkozás³¹ összesen 42,5 millió €-s forrása mellett a **közvetlen kifizetések** rendszerében további 62,6 millió € áll rendelkezésre az **extenzív és intenzív gyümölcs ültetvények** támogatásán keresztül.

A társadalmi vitára bocsájtott anyagtól eltérően a Stratégiai Terv már tartalmazza azt az uniós szabályt, hogy a **tagállamok azon régióiban, ahol a gyümölcs- és zöldségágazatban a termelők szervezettségének foka jelentősen elmarad** az uniós átlagtól, a tagállamok az 1308/2013/EU rendelet alapján elismert termelői

³¹ Zöldség- gyümölcs ágazatra irányuló speciális beavatkozások: tanácsadás; képzés; ökológiai vagy integrált termelés; termékek szállítása és tárolása; promóció, kommunikáció és marketing; uniós és nemzeti minőségrendszerek alkalmazása; nyomkövethetőségi és tanúsítási rendszerek alkalmazása; éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás; kölcsönös kockázatkezelés; forgalomba kerülő mennyiségek kezelését, közös tárolását szolgáló beruházások; termékek közös tárolása, feldolgozása; gyümölcsösök újra telepítése; forgalomból történő kivonás; zöldszüret; be nem takarítás; betakarítási és termelési biztosítás; fogyasztók tájékoztatása.

szervezetek számára a 2021/2115 (2021. december 2.) rendelet 51. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett pénzügyi hozzájárulás legfeljebb 80 %-át és a bármely ilyen termelői szervezet által forgalmazott termékek értékének legfeljebb 10 %-át kitevő **nemzeti pénzügyi támogatást** nyújthatnak. Ugyanakkor a Stratégiai Terv **pénzügyi táblázatában** az ágazatra vonatkozóan **csak uniós forrás** került tervezésre.

Sajnálattal állapítható meg ugyanakkor, hogy Magyarország Stratégiai Terve nem él az uniós jogalkotásban³² rejlő azon lehetőséggel, hogy más ágazatokra kiterjedően is alkalmazza az operatív programokon alapuló támogatások bevezetését.

A termelői közösségek közvetlen támogatására irányul a vidékfejlesztési támogatások közül a „Termelői csoportok és termelői szervezetek támogatása”, és a „Vízfelhasználás hatékonyságát javító mezőgazdasági öntözési közösségek támogatása” beavatkozás. Mindkettő jellemzője, hogy a korábbi támogatási ciklusban már bevezetett intézkedéseken alapul, az öntözési közösségek létrejötte ugyanakkor még kezdetleges.

A **termelői csoportok és termelői szervezetek támogatásául** szolgáló beavatkozás az eddigi **VP.9.1.1 intézkedés folytatásának** tekinthető. Az intézkedés céljának meghatározását illetően hasonló elemekre utal a Stratégiai Terv:

- a termelőknek az **ellátási láncban lévő alkupozíciójuk**, így jövedelempozíciójának stabilizálása, illetve erősítése, valamint közvetett módon a **vidéki életkörülmények javítása**.
- a tagság termelésének és eredményeinek a **piaci követelményekhez igazításával**, az egységes képvisellel elérhető a piacok befolyásolása és az, hogy a termelőknél magasabb jövedelem realizálódjon.
- az együttműködések jelentős szerepet tölthetnek be továbbá a **kisebb méretű gazdaságok megerősítésében**, egyebek mellett a **termelés koordinációjával** és az alapanyag-termeléssel összefüggő **innováció** közvetítéssel.
- a beavatkozás előmozdítja az **egységes minőségű és magasabb feldolgozottságú árualap** kialakítását is.
- a termelői szerveződések a **klímavédelmi célok** elérését is segítik, mivel jelentős hatékonyságnövelést hajtanak végre az egyes termelők tevékenységének szintjén, illetve az előkészítés, a feldolgozás, és a piacra jutás során.

A beavatkozással **létrehozási támogatás** nyújtható az újonnan megalakuló termelői csoportoknak, termelői szervezeteknek és szakmaközi szervezeteknek legfeljebb 5 évig degresszív mértékben. Ennek **maximális mértéke 100 000 €/ év**, de az összeg kapcsolódik az éves értékesített termeléshez, így az **első két évben**

³² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/2115 RENDELETE (2021. december 2.) 42. cikk f) pont

annak **10%-a**, majd a **következő három esztendőben** a százalékos arány **évente 1 %-al csökken**.

A korábitól eltérő elemként megjelenik a Stratégiai Tervben az uniós jogszabály kapcsán már említett, majd a társadalmi vitára bocsájtott anyagból hiányolt azon rendelkezés, amely alapján **új tevékenységet vállaló, már működő állami elismeréssel rendelkező csoportok támogatására** is sor kerülhet. Ennek keretében **legalább 5 éves működést követően együttműködési tervet végrehajtó termelői csoportoknak**, termelői szervezeteknek és szakmaközi szervezeteknek az együttműködési terv időtartama alatt lehet támogatást igénybe venni. Az új tevékenység végzése (például a piacrajutást, a termékminőség javulását, a jövedelmezőséget környezet állapotának javulását, klímaváltozáshoz történő adaptációt elősegítő szaktanácsadás, adminisztrációs, piaci, pénzügyi szolgáltatás nyújtása a tagságnak vagy a tagság, termékkör bővítése, feldolgozottság fokozása, stb.) széleskörű, de a **termelői közösség termékpálya melletti tevékenységét elősegítő aktivitás** lehet. A támogatás mértéke ebben az esetben (az új tevékenység végrehajtása esetén) a szervezet vagy annak termelő tagjai által a szervezet által lefolytatott tárgyalásoknak megfelelő szerződéses feltételekkel, szakmaközi szervezet esetén a szervezet által elfogadott megállapodás vagy összehangolt magatartásnak megfelelően értékesített éves értékesített **termelési érték 6%-a**, de **legfeljebb évente 500 000 €** szervezetenként.

A szakpolitikai célokkal összhangban az élelmiszeripar fejlesztésére irányuló pályázatoknak egyfelől elő kell mozdítaniuk a **termelők védelmét a termékpálya-kapcsolatokban** és ezen belül az **üzleti kapcsolatokban**. Kinyilvánított szakpolitikai cél a **termelői együttműködések élelmiszeriparra irányuló közös fejlesztéseinek, beruházásainak ösztönzése**. A Stratégiai Terv szóhasználata ugyanakkor nem teszi egyértelművé, hogy ezen fejlesztéseknek kik a címzettjei, hiszen a beavatkozások címe („Élelmiszerfeldolgozás fejlesztése a mezőgazdasági üzemen belül/ kívül”) nem is utal az élelmiszeripari szereplőkre, sőt a részletes leírásban is összesen egy helyen, és összemosottan jelenik meg az élelmiszeripar kifejezés („agrár- és élelmiszeripari vállalkozók”)³³. A két intézkedés célja a mezőgazdasági termékek **értéknövelését** és a **piacra jutást** elősegítő, **technológiai fejlesztést** célzó **beruházások támogatása** az élelmiszer-feldolgozás vállalati (!)³⁴ hatékonyságának növelése érdekében, továbbá a mezőgazdasági termékek értéknövelésével összefüggő, erőforrás- és energiahatékonyságot célzó fejlesztések támogatása a mezőgazdasági termelők üzemeiben/ illetve azon kívül. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az intézkedések eredménymutatóiban a megújuló energia alkalmazása, az éghajlat-változáshoz való alkalmazkodás, a digitális technológia fő szempontként fogalmazódik meg. Az, hogy a termelői közösségeket kiemelten kívánják kezelni e forrás felhasználása során, abból válik egyértelművé, hogy – noha

³³ Megjegyzendő, hogy a 2014-2020 ciklus terve is hasonló megfogalmazású, de a pályázati felhívás már a tevékenységben az élelmiszeripari TEAOR számot tartalmazta, bevonva ennek szereplőit

³⁴ Eszerint viszont a fő célcsoport az élelmiszer feldolgozó üzem!

a kedvezményezettek között közvetve, mint jogi személyiségű vállalkozások egyikeként³⁵ értelmezhető a lehetőségük - a kiválasztás szempontok között az üzleti terv minősége után rögtön következő elem az állami elismeréssel rendelkező együttműködés, vagy abban való részvétel ténye.

Ezen intézkedések keretében elszámolható költségek a következők:

- a) Közvetlenül a technológiához, illetve az üzem működését szolgáló infrastruktúrához kapcsolódó épület, építmény építése, fejlesztése, korszerűsítése.
- b) Új gépek és eszközök, technológiák vásárlása, meglévő gépek, eszközök korszerűsítése, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat.
- c) Az előzőekben említett kiadásokhoz kapcsolódó általános költségek, például az építések, mérnökök díjai, tanácsadási díjak, hatósági eljárási díjak, tanácsadói és projekt-menedzsment költségek, a környezeti és a gazdasági fenntarthatóságra vonatkozó tanácsadással kapcsolatos díjak, megvalósíthatósági tanulmányok költségeit is beleértve.
- d) Immateriális beruházások: számítógépes szoftverek megvásárlása vagy kifejlesztése, valamint szabadalmak, licencek, szerzői jogok, védjegyek, stb. megszerzése.
- e) Az a) ponthoz kapcsolódóan szükséges ingatlan vásárlása az érintett művelet teljes elszámolható kiadásának 5%-át meg nem haladó mértékig, valamint természetbeni hozzájárulásként elszámolható a beruházáshoz elengedhetetlen, már meglévő termőföld vagy ingatlan értéke, ha nem haladja meg az érintett művelet teljes elszámolható kiadásának 5%-át. Új földterület vásárlására a beruházás max. 10%-a számolható el.
- f) Kedvezményes díjú intézményi kezességvállalás

A támogatás maximális mértéke legfeljebb a jogosult (ténylegesen felmerült, és elszámolható) költségek 65%-a lehet, amely növelhető legfeljebb a jogosult költségek 80%-ig, amennyiben a beruházás a környezetvédelmi és a klímaspecifikus célkitűzéseket, valamint állatjóléti fejlesztéseket szolgálja. Ehhez járulhat még hozzá az, hogy kedvezményes díjú intézményi kezességvállalás igénybevétele esetében 5%-kal megemelt támogatás intenzitás adható, illetőleg kollektív beruházásnál 10 % támogatás-intenzitás növelés érhető el.

³⁵ gazdasági társaságok+szövetkezetek (szociális szövetkezeteket is beleértve)

4. Javaslato, ajánlások a korábbi pályázati tapasztalatok tükrében

A Stratégiai Terv – az előző ciklusra vonatkozó „Magyarország - Vidékfejlesztési Program 2014 – 2020”-hoz hasonlóan- a lehetséges beavatkozások keretszabályait tartalmazza, így a **tényleges lehetőségeket a támogatási jogcímről rendelkező, továbbá a támogatásra vonatkozó pályázati kiírások tükrében** lehet majd megítélni. Ezek részletes kidolgozását ugyanakkor meg kell, hogy előzze az EU jogalkotásában azoknak a végrehajtási rendeleteknek a kiadása, amelyek megállapítják a pénzügyi irányításra és a kifizetésekre vonatkozó szabályokat. A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozóan ezt a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló 1306/2013/EU (2013. december 17.) rendelete, valamint a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 1307/2013/EU (2013. december 17.) rendelet tartalmazta, és erre épülően született a hazai kifizetéseket részleteiben szabályozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet. Az új támogatási ciklusban lényeges változásként várható az, hogy az uniós szinten az I. és a II. pillér pénzügyi szabályai egy jogszabályban jelennek meg. Ugyanakkor arról jelenleg **nincs nyilvános információ, hogy az eljárásrend tartalmában várható-e jelentősebb változás**, ezért feltételezhető, hogy az eddigi szabályok betartása mellett sikeresen lehet pályázni. Elemzésünk célcsoportja szempontjából a termelői csoport támogatásra vonatkozóan vizsgáljuk a jelenleg futó pályázati lehetőségek tapasztalatait.

A termelői csoportok **támogatásának alapfeltétele az állami elismerés** megszerzése volt. A 42/2015. (VII. 22.) FM rendelet által elismert termelői csoport nyújthatta be támogatási kérelmét az Irányító Hatósághoz, amely a pályázati felhívásban közzétett értékelési szempontok alapján bocsájtotta ki a támogatási okiratot. Ennek birtokában lehetett a felhívásban meghatározott időkorlátok között³⁶ kifizetési kérelmet benyújtani.

Az állami elismerés **szempontrendszerét** a szervezetnek a hivatkozott rendeletben előírt **jogi megfelelése** (különös tekintettel a szövetkezetek demokratikus és érdekeltségi szabályaira), a **tagi kötelezettségek** alapszabályban történt rögzítése, és négy évre kidolgozott **üzleti terv** értékelése képezte, de az állami elismerést előkészítő bizottsági értékelés módszerében az egyes elemek elfogadásának csak az igen/nem értékelésére került sor. E módszer mellett az üzleti terv lényegi értékelése, az intézkedési céloknak való megfelelés elsikkadt. Az EU által elvárt kvantitatív alapú minősítő kiválasztást elvileg a **támogatási kérelem értékelésének** pontozásos rendszere teremthette meg. Ezen belül a szempontok a következők voltak:

³⁶ Az első kifizetési kérelmet a támogatási kérelem benyújtásával azonos év december 31. napjáig, a további kifizetési kérelmeket az adott támogatási év december 31. napjáig lehet benyújtani.

– Termelői koncentráció kibővítésének ³⁷ mértéke	20 pont
– A termelői csoport taglétszáma ³⁸	15 pont
– A szövetkezet székhely szerinti területi elhelyezkedése	10 pont
– A szolgáltatások (Alkalmazott foglalkoztatása, Innovatív eljárások, technológiák beszerzése, Képzés és tanácsadás, Input ellátás és/vagy logisztikai szolgáltatás) versenyképességének erőssége	30 pont
– A VP-ben megfogalmazott ágazati preferenciákhoz való viszony ³⁹	10 pont
– Termelői csoporton keresztüli termék értékesítés aránya	15 pont

A támogatási okiratot azok a pályázók kaphatták meg, amely szervezetek az elérhető 100 pontból 50 pontnál többet értek el. Ebből következően az állami elismerés önmagában nem adott arra garanciát, hogy az érintett közösség támogatáshoz jut-e, ez, továbbá a pályázati felhívás néhány pontjának eltérő értelmezése jogvitákhoz, bizonyos fokig az intézkedés hitelességének megkérdőjelezéséhez vezetett.

Feltételezve azt, hogy az új támogatási ciklusban az újonnan létrejövő termelői csoportok elismerési és támogatás odaítélési rendje a korábbival egyező lesz, az **állami elismerés** érdekében a következőkre különös figyelmet kell fordítaniuk a pályázóknak:

- a termelői csoport működési alapelve, hogy a **nyereségből való részesedés** a beszállítás arányában kerüljön az alapszabályban meghatározásra. Ezt – tekintettel a Ptk.-ban szereplő szabályozás ellentmondó megfogalmazására⁴⁰ – nem minden esetben érvényesítették a pályázók;
- az **üzleti tervet** a jogszabályban előírt **4 évre** kell tervezni, több esetben 3 évre szóló terv került benyújtásra, ami formai hiba. Tartalmilag ugyanakkor arra is törekedni kell, hogy az **üzleti terv leírása**, és a **csatolt pénzügyi terv koherens**, ellentmondásmentes legyen, ez is sok esetben hibádzott
- a versenyképességi szolgáltatások körében a munkahelyteremtési, illetőleg a **más termelői csoportokkal való együttműködési** készség sok esetben hiányzott
- bár a jelenlegi ciklusban az elismerési eljárás során erre nem került sor, a **területi átfedés** alapján az elismerést a miniszter megtagadhatja, ezért figyelemmel kell lenni a tagság területi elhelyezkedésére.

A **támogatási pályázatok** esetében a következő szempontok befolyásolták a támogató nyilatkozathoz szükséges 50 pont megszerzését:

³⁷ Termelői közösségben eddig részt nem vevők bevonása

³⁸ A minimális létszám meghaladásának mértéke

³⁹ Kertészeti, illetve állattenyésztési ágazatok preferenciája

⁴⁰ A szövetkezet nyereségének a felét a tagok között személyes közreműködésük arányában kell felosztani; semmis az alapszabály azon rendelkezése, amely a nyereség személyes közreműködés arányában felosztandó részét a nyereség felénél kisebb mértékben határozza meg.

- mivel az intézkedés a 2014. január 1.- után létrejött termelői csoportok támogatását tette lehetővé, számos korábbi termelői csoport tagja az új TCs tagja lett. Ezt az értékelő rendszer a **termelő regisztrációs számán** keresztül észlelte, így az elérhető pontszám ritkán érte el a 14 pontot.
- az elismerést elnyert **szervezetek létszáma** nagyon kevés esetben haladta meg a **20-25 főt**. Ezáltal a termelői csoport taglétszáma alapján kapható pontszám jellemzően 5 volt.
- az **innovatív fejlesztésekre** vonatkozó szolgáltatások tekintetében sokszor (már a támogatási pályázatnál, de a kifizetésnél is!) értelmezési vita⁴¹ gátolta az ezen szolgáltatásra adható maximális 8 pont megszerzését
- tekintettel arra, hogy a pályázók jelentős hányada szántóföldi ágazatra jött létre, a **kertészeti és az állattenyésztési ágazat** esetében járó 10 pont hiányzott e pályázóknál az 50 pont eléréséhez
- jöllehet az intézkedés alapvető célja a közös értékesítés előmozdítása, a 42/2015 (VII.22.) **FM rendelet** a tag számára a termelésének **minimum 50 %-át** határozza meg a **TCs-n keresztül értékesítendő árumennyiségként**. Ezért sok pályázó a termelői csoporton keresztüli termék értékesítés arányának alacsony értéke miatt jellemzően csak 5-10 pontot tudott elérni.

Az összetett elbírálási folyamat, és értelmezési vita időben rendkívül elhúzta a termelői csoportok számára kifizethető támogatások folyósítását, így bár az első elismerésekre 2015-ben sor került, az első kifizetések csak 2018-ban történtek meg. Ebben szerepet játszott az IH – előző támogatási ciklusból áthúzódóan a minősített termelői csoportokkal kapcsolatban az érintett szervezetekkel és az EU-val folytatott- vitája is. Emellett két olyan elem is megjelent, ami tanulságos lehet a most következő ciklus megvalósítása során:

- tekintettel arra, hogy az újonnan induló termelői csoportok tényleges áruforgalmat nem bonyolítottak le, éltek azzal a lehetőséggel, hogy a támogatás alapjául szolgáló **árbevételüket** a **tagok** által a csoportba történő belépésüket **megelőző három év során értékesített termelés** éves átlagértéke alapján határozzák meg. Ez rendkívül nagy adminisztrációt, és hibaforrás lehetőségét adta.
- számos új termelői csoporthoz annak **megalakulása után 1-2-esztendővel korábbi** - már támogatásban nem részesülő- **TCs-k** anyagi ellehetetlenülésük miatt **beolvadtak** az új szervezetbe. Ez a beolvadás az IH értelmezése szerint olyan jogutódlás, ami kizárja az új TCs támogatását. Ezt az álláspontot az érintett TCs-k bíróságon megtámadták, és noha a bírósági döntés számukra kedvező, a kifizetésekre még nem került sor.

A 2023-2027 ciklusban történő pályázások során a felsorolt szempontokra, és vitákra különös figyelmet kell fordítani a felkészülés során. A már működő termelői

⁴¹ A hatóságok ezalatt jellemzően tárgyi eszközöket értettek

szervezetek esetében külön is figyelmet kell fordítani az említettekkel összefüggésben, hogy a tervezési dokumentumokban jelzett azon lehetőség, amely szerint már működő csoportok is támogatáshoz juthatnak, a felsorolt hibáktól mentesen segítse elő a fenntartható fejlődésüket.

Mindezek tükrében a 2022. év meghatározó feladata az agrárérdekképviselői szervezetek számára a véglegesített Stratégiai Terv vonatkozó beavatkozásaival kapcsolatos fejlemények nyomonkövetése, a szabályozók kialakítása során tagságuk érdekeinek képviselete, és a végleges anyagok minél szélesebb körben történő megismertetése.

Tartalomjegyzék

Bevezető	2
1. A 2023-2027 közötti KAP üzenete a közösségi összefogásokra	3
Előkészítő folyamat	3
Közösségi Agrárpolitika 2023-2027	6
A Bizottsági ajánlásai Magyarország KAP stratégiai tervéhez	13
2. A magyar Stratégiai Terv előkészítése során a közösségekre vonatkozó törekvések megjelenése	14
Kormányzati szervezési folyamat	14
Az új KAP társadalmi egyeztetése 2021	15
3. Az EU Bizottsághoz benyújtott Stratégiai Terv közösségi elemei	22
Általános áttekintés	22
Egyes - közösségeket segítő – beavatkozások	25
4. Javaslatok, ajánlások a korábbi pályázati tapasztalatok tükrében	32