

Somai Miklós

NEMZETI AGRÁRTÁMOGATÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN
ÉS A MAGYAR AGRÁRCSATLAKOZÁS

1. Magyarország 2004. május 1-je óta az Európai Unió tagja. A mezőgazdaság tekintetében „nem teljes jogú tagja”, mivel termelőit nem illetik meg ugyanazon jogok (és támogatások), mint a tizenötökéit. A teljes jogú állapotra 2013-ig várni kell, addig – a csatlakozási szerződésben rögzítettek alapján – az ún. átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezések lesznek érvényben.

2. Az EU agrártermelői közpénzekből alapvetően az alábbi forrásokból részesülhetnek támogatásban:

- (1) a közösségi agráralap (FEOGA, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia-alap) garanciális és orientációs részlegéből,
- (2) a nemzeti költségvetésből és
- (3) a közigazgatás alacsonyabb szintjeinek (régiók, megyék, települések) költségvetéséből.

2.1. A FEOGA-ból kifizetett támogatásokat közösségi, a nemzeti közigazgatás különböző szintű költségvetéseiből kiutalt szubvenciókat pedig összefoglalóan nemzeti támogatásoknak nevezzük. (A nemzeti támogatás itt közösségi versenyjogi formula. Semmi esetre sem keverendő össze az állami támogatásokkal, melyekbe WTO-i értelemben ugyanúgy beletartoznak a FEOGA-ból fizetett közösségi támogatások, mint a tagállami támogatások, illetve támogatáskiegészítések, az ún. ko-finanszírozás.) Ez utóbbiak nagyságrendje a tizenötökben évi 13-14 milliárd euró körül alakult az 1998 és 2002 közötti időszakban.

3. A nemzeti támogatásokat (elvben) a következőképpen csoportosíthatjuk:

- (a) a közös agrárpolitika (CAP, *common agricultural policy*) ún. első pillére – a termelők piaci (és jövedelmi) támogatásai – tekintetében, a FEOGA garanciális szekciója kifizetéseinek tagállami (a nemzeti költségvetésből történő) kiegészítése (a marhaszektorban az anyatehén támogatásokkal, a kergemarhakór miatti kényszervágásokkal vagy az iskolatejprogrammal; a nagykulturáknál a kötelező ugaron a biomassa-termelés elindításával; a zöldség-gyümölcs szektorban a TЭСZ-ek elterjesztésével kapcsolatban stb.);
- (b) a CAP második pillére – a nemzeti fejlesztési tervben, illetve vidékfejlesztési programban meghatározott célok – tekintetében, a FEOGA kifizetéseinek tagállami társfinanszírozása (ko-finanszírozás);
- (c) egyéb, a mezőgazdaság kizárólag nemzeti forrásokból történő támogatása (pl. az agrártermékekkel kapcsolatos kül- és belpiaci tájékoztatás és promóció, illetve bármely, az idevonatkozó EU-joganyagnak megfelelő nemzeti támogatás).

3.1. A gyakorlatban Magyarországon (és a többi új tagországban) nem csupán a felsorolt támogatásokat fogják a nemzeti büdzséből fizetni, hanem – a csatlakozási megállapodás értelmében egészen 2013-ig – a közvetlen támogatások egy részét is. A nemzeti hányad 2010-ig a tizenötökben érvényben lévő összeg harminc százaléka lesz, majd évi tíz százalékpontos csökkenésekkel 2013-ig fokozatosan leépül.

3.2. Az új tagországokban a mezőgazdaság kizárólag nemzeti forrásokból történő támogatásával kapcsolatban az alábbiak a mérvadók:

- * Egyrészt, a csatlakozás után legkésőbb négy hónapon belül bejelentett (ún. meglévő) nemzeti támogatások – ha az Európai Bizottság másképp nem rendelkezik, azaz nem találja azokat szöges ellentétben lévőknek a közösségi szabályozással – a tagság harmadik évének végéig fenntarthatók, illetve addig összhangba kell hozni őket azokkal a bizonyos közösségi szabályokkal.
- * Másrészt, a „csoportos mentességi” (*bloc exemption*) rendeletnek, illetve – várhatóan 2004. év végi hatályba lépése után – az ún. *de minimis* rendeletnek megfelelő támogatásrendszerek a bizottság előzetes értesítése (notifikáció), illetve annak előzetes jóváhagyása nélkül is alkalmazhatók.
- * Harmadrészt, az EU-irányelvekkel összhangban bármikor bevezethetők újfajta nemzeti támogatások, miután azokra a bizottság áldását adta.

4. Közösségi (EU-) jogi értelemben nem tartoznak a nemzeti támogatások közé

- (1) a nem vállalatok (vállalkozások) számára kiutalt szubvenciók,
- (2) a horizontális szabályokból (pl. a tagállamok közötti közbeszerzési és műszaki normák eltéréseiből, a társadalombiztosítási és adórendszerbeli különbségekből) adódó kedvezmények. (Kivétel, ha a kisvállalkozások a *standard* kulcsnál kedvezőbb kulccsal fizetnek profitadókat. Vagyis az eme kedvezményben megtestesülő támogatás – az EU versenyszabályai szerint – a nemzeti támogatások körébe tartozik.),
- (3) az uniós alapok (FEOGA) és nemzetközi intézmények (pl. EBRD) támogatásai és
- (4) egyéb (pl. közmunka).

5. A nemzeti támogatások közösségi szabályozása három síkon fut. A támogatásoknak meg kell felelniük (i) a közösség versenypolitikai előírásainak, vagyis az EK-szerződés 87., 88., és 89. cikkelyének, (ii) a közös agrár- és vidékfejlesztési politika első és második pillére szabályainak, valamint (iii) az EU nemzetközi szerződéseiből, döntően a WTO-megállapodásból eredő kötelezettségeinek.

5.1. Az EK-szerződés fent említett cikkelyei – amelyek lényegi változtatás nélkül III-56., III-57. és III-58. cikkelyként jelennek meg az unió alkotmánytervezetében – tartalmazzák a tagállamok által működtetett támogatási rendszerekre vonatkozó általános szabályokat:

5.1.1. A 87. cikkely értelmében az EU közös (belső) piacával nem egyeztethetők össze a tagállamok közötti kereskedelem szabadságát torzító vagy azt veszélyeztető támogatások. A kompatibilis támogatások közé tartoznak a szociális okokból, természeti katasztrófák alkalmával, valamint a Németország megosztottságából adódó hátrányok kompenzálásaként nyújtott szubvenciók. (Másképp a németekkel való kivételezés. Ilyen alapon akár Magyarország is kérhetne mentességeket a trianoni békeszerződéssel kapcsolatban, hiszen például a haránt vasútvonalak a mai napig a határokon kívül futnak, ami megemeli az export szállítási költségeit.) Szintén kompatibilisnek tekinthetők a magas munkanélküliséggel vagy alacsony életszínvonallal sújtott régióknak, az egyes gazdasági tevékenységek és régiók fejlődését elősegítő, a fontos összeurópai érdekekkel magyarázott vagy egy adott tagország súlyos gazdasági válsága miatt nyújtott, illetve a kulturális célból és a nemzeti vagyon megőrzése érdekében megítélt támogatások stb.

5.1.2. A 88. cikkely értelmében a tagországoknak a támogatási sémával kapcsolatos minden újítást, illetve változtatást előzetesen engedélyeztetniük kell a bizottsággal (3.§). Az engedélyezési eljárás (a notifikációval kapcsolatos procedúra) rendszerint hosszú hónapokat vesz igénybe, s addig a séma nem alkalmazható. Amennyiben a bizottság kivétel nélkül talál egy adott ország támogatási gyakorlatában, úgy kötelezheti azt, hogy záros határidőn belül szüntesse meg vagy változtassa meg a támogatási sémát (2.§). A határidő letelte után a bizottság vagy bármely tagország az Európai Bírósághoz fordulhat. (Mindazonáltal – kivételes körülményekre hivatkozva – a tagország kérésére az Európai Tanács, egyöntetű szavazással, kompatibilisnek ítélni a támogatást.)

5.1.3. A 89. cikkely felhatalmazza az Európai Tanácsot a 87. és 88. cikkelyvel kapcsolatos további rendeletek megalkotására, ezen cikkelyek alkalmazási feltételeinek, valamint a szabályozás alól mentesülő támogatáskategóriák meghatározására.

5.2. A közös agrár- és vidékfejlesztési politika (CAP I. és II. pillér) szabályaival – lényegében az egyes piaci rendtartásokkal és a vidékfejlesztési rendelettel – kapcsolatban az EK-szerződés 36. cikkelye úgy fogalmaz, hogy az agrártermékek termelésére és kereskedelmére csak annyiban vonatkoznak a (szerződés 87., 88., 89. cikkelyeiben lefektetett) versenyjogi szabályok, amilyen mértékben azt az Európai Tanács meghatározta. Más szóval, az Európai Bizottságnak a nemzeti támogatásokra vonatkozó ellenőrzési és felügyeleti jogköre – más szektorokkal ellentétben – nem közvetlenül a szerződésből, csupán a tanács által elfogadott rendeletekből ered. Ugyanakkor, gyakorlatilag az említett piaci rendtartások és a vidékfejlesztési rendelet kivétel nélkül megemlítik, hogy a nemzeti támogatások tekintetében a szerződés 87., 88. és 89. cikkelyei a mérvadók. Ez végső soron azt jelenti, hogy a mezőgazdaságban nyújtott állami támogatásokra mégis érvényesek a szerződésben lefektetett versenyszabályok – kivételt képeznek azonban azok a szektorok (pl. burgonya [más, mint keményítőjéért termelt], lóhús, méz, kávé, agráreredetű alkohol, alkohol- és parafaecet), amelyekben nem működik piaci rendtartás. Ez utóbbi szektorokban – ellentétben a közösségi irányelvekkel – ún. működési (operatív) támogatás is nyújtható, különösen akkor, ha az adott szubvencionálási rezsim a CAP valamely más rendtartásában alkalmazottakhoz hasonló eszközökre épül.

5.3. Az EU nemzetközi szerződéseiből (döntően a WTO-agrármegállapodásból) eredő kötelezettségekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy eme kötelezettségek általában gyengébb korlátot jelentenek, mint maga a CAP. A közös agrárpolitika létrehozásakor ugyanis a tagállamok lényegében lemondtak azon jogukról, hogy saját közpénzeikből az agrárpiacokra, a termelésre és a termelők jövedelmi viszonyaira lényeges hatást gyakorló (WTO-i értelemben ún. sárga-, illetve kékdobozos) támogatásokat nyújtsanak. Ilyen szubvenciók csak a CAP által meghatározott esetekben nyújthatók, s ezek általában az összes piaci jellegű támogatás alig öt százalékát teszik ki. Nemzetközi szerződések (döntően a WTO) által korlátozott (sárga- és kékdobozos) támogatások nyújtása esetén tehát, az adott tagország sokkal korábban ütközik a CAP szabályaiba, semmint az EU nemzetközi vállalásaiba.

6. A fent ismertetett viszonylag általános előírások az utóbbi öt évben – lényegében a vidékfejlesztési politikának az Agenda 2000-rel történő megerősödése óta – kiegészültek egy sor, a nemzeti támogatások konkrét szabályozására vonatkozó rendelettel.

6.1. A sorban az első az ún. vidékfejlesztési rendelet (a tanács 1257/1999 számú rendelete), angol rövidítéssel RDR, *rural development regulation*. A rendelet bevezetőjének 51. szakasza megemlíti annak fontosságát, hogy (i) a vidékfejlesztési intézkedések uniós társfinanszírozás nélkül is támogathatók legyenek a tagállami büdzsékből, illetve (ii) külön szabályozást kell felállítani a nemzeti támogatások vonatkozásában. Az RDR rendelkezéseinek megfelelően – és a tagállamokkal való multilaterális konzultációk után – a bizottság még 1999-ben kidolgozta és elfogadta az agrárszektorban érvényesülő nemzeti támogatásokra vonatkozó közösségi „irányelveket”. Ezek 2000. január 1-je óta vannak érvényben.

6.1.1. Az irányelvekben rögzítve vannak egyrészt azok a nemzeti támogatásfajták, melyek a bizottság szerint megfelelnek a közösségi szabályoknak, másrészt azok a körülmények (pl. támogatásintenzitási limitek), amelyek feltételét képezik a támogatások odaítélésének. Az előzmények (RDR-preambulum 51. szakasz) ismeretében nem meglepő, hogy az irányelvekben szereplő támogatásfajták jelentős átfedésben vannak a CAP második pillérét képező vidékfejlesztési célokkal (beruházások, agrár-környezetvédelem, kedvezőtlen adottságú területek, fiatal pályakezdők, előnyügdíj, termékminőség javításának támogatása stb.). Ezenkívül egyéb célok is megjelennek: termelői szervezetek támogatása, természeti (azaz klimatikus, valamint növény- és állategészségügyi) katasztrófák kárenyhítése, illetve megelőzése, K+F, marketing és promóció támogatása, nehéz helyzetű (szerkezetváltási problémákkal küzdő) termelők megsegítése, forgótőkehitel

kamattámogatása, foglalkoztatás támogatása stb. Az uniós verseny- és agrárpolitikai szabályokból, valamint az EU nemzeti kötelezettségeiből következő, már említett általános követelmények teljesítésén túlmenően a nemzeti támogatások (belső piaci versennyel való) kompatibilitásának további feltétele, hogy

- (1) a kedvezményezett vállalkozás életképes, a támogatott termék pedig eladható legyen (megfelelő piacokkal rendelkezzen);
- (2) a támogatási séma tartalmazzon valamely, a kedvezményezettet ösztönző elemet, vagy követelje meg, hogy a kedvezményezett maga is vállaljon részt a gazdasági erőfeszítésekből;
- (3) a támogatás ténylegesen járuljon hozzá bizonyos régiók vagy gazdasági tevékenységek fejlődéséhez; a kizárólag a termelők anyagi helyzetének javítását szolgáló – főként az árakhoz, mennyiségekhez, valamint az egységnyi termeléshez, illetve termelési eszközökhöz kötött – ún. működési (azaz operatív) támogatások nem tekinthetők kompatibilisnek;
- (4) a támogatási séma tartalmazzon a várható környezeti hatással kapcsolatos elemzést, és a várható hatások ne ütközzenek az EU környezetvédelmi alapelveivel;
- (5) minden új (az EU-kofinanszírozást élvező vidékfejlesztési terven kívüli) támogatási sémát az Európai Bizottság előzetesen engedélyezzen.

6.1.2. Az irányelvekben világosan kifejtették, hogy az agrárszektorban nem érvényesek az 1996-ban elfogadott, a kis- és középvállalatokat érintő ún. *bloc exemption* (csoportos mentességi), valamint az elhanyagolható nagyságrendű támogatásokra vonatkozó ún. *de minimis* szabályok. Az akkori indoklás szerint, míg a mentességi szabályok alkalmazását az agrárszektor sajátos (vagyis rendkívül elaprózott, sokszereplős) szerkezete akadályozta, addig a de minimis szabályok érvényesítését az a tény tette lehetetlenné, hogy az egyes mezőgazdasági termelőknek, illetve termékeknek nyújtott állami támogatások – bármily szerény mértékűek is legyenek – alkalmasak a piaci verseny és a tagországok közötti kereskedelem torzítására. Minthogy azonban a nemzeti támogatásokkal kapcsolatos szabályozást mindenképpen célszerű volt egyszerűsíteni, az említett témákban – néhány évvel az Agenda 2000 és az irányelvek megjelenése után – kidolgozták a speciálisan az agrárszektorra vonatkozó rendeleteket.

6.2. A csoportos mentességi (*bloc exemption*) rendelet 2004 januárjában lépett érvénybe. Célja, hogy az agrártermékek termelésével, feldolgozásával és értékesítésével foglalkozó kis- és közepes vállalkozások számára megítélt, bizonyos típusú (farmeruházásokhoz, tájkép- és épületmegőrzéshez, közcélú épületáthelyezéshez, fiatalok pályakezdéséhez, előnyugdíjhoz, TÉSZ-ek létrehozásához, biztosítási díjakhoz, tagosításhoz, minőségjavításhoz stb. nyújtott) nemzeti támogatások könnyebben (gyorsabban, a korábbinál kevesebb bürokratikus megkötéssel) jussanak el a címzettekhez.

6.2.1. Lényegében arról van szó, hogy a rendeletben szereplő támogatások és támogatási rendszerek tekintetében – bizonyos támogatásintenzitási és összegszerű limiteken belül, melyek jellemzően megegyeznek az irányelvekben szereplőkkel – a tagországok mentesülnek az EK-szerződés 88. cikkelyében leírt notifikációs eljárás alól. Míg a hagyományos notifikációs eljárás esetén az Európai Bizottságnak két hónap állt a rendelkezésére, hogy a benyújtott támogatásokkal kapcsolatosan megfogalmazza első állásfoglalását – a teljes engedélyezési procedúra akár egy évig is eltarthatott –, addig a mentességi rendelet értelmében

- (a) az adott támogatási séma (vagy egyedi támogatás) életbe lépése előtt minimum tíz nappal a tagország (meghatározott forma szerinti) összefoglalót küld a bizottságnak, melyben tájékoztatást ad a rendszer lényegéről;
- (b) a bizottság öt napon belül köteles elbírálni (azaz visszaigazolni, hogy formailag minden rendben van) az anyagot, és a „transzparencia” jegyében közzétenni azt az interneten;

(c) a tagországok tíz évig kötelesek megőrizni a támogatásokkal kapcsolatos minden dokumentumot.

A mentességi rendelet nem vonatkozik

- (1) a 12,5 millió eurónál nagyobb költségű beruházásokra, illetve azokra, amelyekben az állami szubvenció meghaladja a hatmillió eurót,
- (2) az exporttevékenységhez kapcsolódó támogatásokra, valamint
- (3) azon támogatásokra, amelyek feltétele, hogy a kedvezményezettek az importtal szemben a hazai termékeket részesítsék előnyben.

6.2.2. A rendelet – azonkívül, hogy megkönnyíti az új nemzeti támogatási sémák bevezetését – nagy súlyt fektet a környezetvédelmi, állattjóléti és állategészségügyi normák emelésére vonatkozó nemzeti programok minél zökkenőmentesebb megindítására.

6.3. A *de minimis* támogatásokkal kapcsolatban a bizottság az Agenda 2000 óta megváltoztatta a véleményét. A hozzá bejelentett nemzeti támogatások sok esetben olyan kis összegekre vonatkoztak, amelyek vonatkozásában nem volt ésszerű hosszú távon fenntartani a több hónapos engedélyezési procedúrát.

6.3.1. A 2003 novemberében kidolgozott – s jelenleg tagországi elfogadás alatt álló – rendelettervezet szerint, a mezőgazdaságban is léteznek olyan kismértékű támogatások, amelyek nem veszélyeztetik a piaci verseny és a tagországok közötti kereskedelem tisztaságát, s ezért fölösleges alkalmazni rájuk a közösségi versenypolitika procedurális szabályait (az EK-szerződés 88. cikkelyét).

6.3.2. A rendelettervezet – bármely három egymás utáni év során – maximum 3000 €/vállalkozás erejéig a közösségi versenyszabályokkal nem kompatibilis támogatások nyújtását is megengedné. A túlságosan kiterjedt támogatási akciók megakadályozása érdekében azonban egy másik limitet is beépítenének a rendszerbe, mely – az említett időszakban – a GAP (bruttó agrártermék) 0,3%-ában korlátozná az összes *de minimis* alá eső szubvenciót. (A GAP-re vonatkozó korlát Magyarországon – bármely három egymás utáni év távlatában – a mezőgazdaság esetében 16,98 millió eurós, a halászat esetében pedig 146.370 eurós támogatási plafont jelent.) Ezeket a támogatásokat a bizottság felé nem kellene notifikálni, mindössze nyilvántartást vezetni róluk, hogy ellenőrizhetők legyenek. Az adatokat tíz évig kellene megőrizni. A rendelet várhatóan 2004 végén lép életbe.

7. A magyar mezőgazdaság finanszírozása 2004. május elsejétől gyökeresen új szabályozási feltételek közé került. A termelők piaci és jövedelmi helyzetét befolyásoló támogatások – az EU közös agrárpolitikájának logikája szerint – igen jelentős részben kikerültek a nemzeti agrárpolitika hatóköréből. A korábbinál jóval szűkebbé vált a tagországi szintű agrárstratégia kialakítására, illetve folytatására vonatkozó mozgástér. Ugyanakkor egyrészt, az ide vonatkozó szabályozott keretek között már ma is – valamint a *de minimis* körében a jövőben – adható nemzeti támogatások lehetővé teszik a termelők bizonyos fajta orientálását. Másrészt, adott esetben – és a tizenötök példáját szem előtt tartva – a *de minimis*-en túlmenően sem kell teljesen lemondani a közösségi szabályokkal nem feltétlenül kompatibilis támogatások nyújtásáról. Ez utóbbi gyakorlat ma a régi tagországokban többnyire a régiók szintjén (ritkábban az alsóbb közigazgatási szinteken) valósul meg, azaz a nem kompatibilis támogatások zöme a regionális közigazgatás felelősségi körébe tartozó költségvetésekben, megfelelően (a.m. Brüsszel szeméi elől) elbújítatva jut el a termelőkhez. (Az 1994 GATT-szerződés Magyarország számára rendkívül hátrányos vállalásai emlékeztessenek rá, hogy nem az a jó köztisztviselő, aki betartja a szabályokat, hanem az, aki betartja a szabályos működés látszatát... – miközben minden tőle telhetőt megtesz a hozzá tartozó területen működők érdekében.)

7.1. Hazánk szempontjából a fentiekből két fő tanulság adódik:

- * Egyrészt nem szabad lemondani a nemzeti agrárstratégia folytatásáról, mert az integráción belül is van mód a termelőknek a magyar sajátosságoknak megfelelő orientálására és támogatására.
- * Másrészt érdemes kiépíteni a ma még csak papíron létező regionális közigazgatást, mert a régebbi tagországokban általánosan alkalmazott, a termelők nem EU-konform szubvencionálási gyakorlata, illetve az ebből származó támogatás elsősorban az Európai Bizottság által a nemzetinél sokkal kevésbé hatékonyan ellenőrizhető regionális költségvetésen keresztül juthat el a termelőkhez.

* * * * *