

Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet
Közhasznú Társaság
2103 Gödöllő, Páter K. u. 1.
Tel: 28/410 200, Fax: 28/415 383



**AZ „AGRÁR-KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁSI INFORMÁCIÓS RENDSZER”
KIALAKÍTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES MEGALAPOZÓ KUTATÁSOK**

Témafelelős:
Dr. Podmaniczky László

Gödöllő
2005

TARTALOM

I. A „KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK” (KAT) RENDSZERÉNEK BEVEZETÉSÉHEZ SZÜKSÉGES TERÜLET-LEHATÁROLÁSI FELADATOK MEGALAPOZÁSA.....	3
1 A KEDVEZŐTLEN TERMŐHELYI ADOTTSÁGOK TERÜLETI LEHATÁROLÁSÁNAK EU GYAKORLATA	3
1.1 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN	3
1.2 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK LEHATÁROLÁSÁNAK GYAKORLATA A TAGORSZÁGOKBAN	5
2 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK LEHATÁROLÁSÁNAK METODIKAI ÉS ALAPADAT FEJLESZTÉSI IGÉNYEI HAZÁNKBAN	8
2.1 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK KIJELELÉSÉNEK TAPASZTALATAI	11
2.2 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK TÁMOGATÁSI POLITIKÁJÁNAK VÁLTOZÁSA AZ ELMÚLT ÉVEKBEN	12
2.3 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK KIJELELÉSÉNEK STRATÉGIÁJA	14
2.4 AZ EGYÉB KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK LEHATÁROLÁSA	15
2.5 AZ EGYEDI HÁTRÁNYOKKAL ÉRINTETT TERÜLETEK LEHATÁROLÁSA.....	17
3 JAVASLAT A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK KOMPENZÁCIÓS ÖSSZEGÉNEK KISZÁMÍTÁSÁRA.....	18
3.1 JELENLEGI KAT TÁMOGATÁS FELÉPÍTÉSE	18
3.2 A KIFIZETÉSRE VONATKOZÓ JOGSZABÁLYI HÁTTÉR BEMUTATÁSA.....	19
3.3 A KOMPENZÁCIÓS TÁMOGATÁS KIFIZETÉSÉNEK JELENLEG ALKALMAZOTT MÓDSZERE	20
3.4 JAVASOLT KOMPENZÁCIÓS MÓDSZERTAN	21

*I. A „KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK” (KAT) RENDSZERÉNEK
BEVEZETÉSÉHEZ SZÜKSÉGES TERÜLET-LEHATÁROLÁSI FELADATOK
MEGALAPOZÁSA*

**1 A KEDVEZŐTLEN TERMŐHELYI ADOTTSÁGOK TERÜLETI
LEHATÁROLÁSÁNAK EU GYAKORLATA**

Hazánkban a 1990-es évek kezdete óta több kísérlet történt a kedvezőtlen adottságú, rossz termőképességű területeken való mezőgazdálkodás kompenzációs támogatására. 2004. május 1-vel, Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával megnyíltak azok a lehetőségek, melyek uniós társfinanszírozással teszik lehetővé a mezőgazdasági termelési szempontból kedvezőtlennek minősülő területek támogatását. A támogatás jelenlegi uniós jogszabályi hátterét a 1257/1999 Tanácsi Rendelet „*az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról illetve hatályon kívül helyezéséről*”, annak módosítása a 1783/2003 Tanácsi Rendelet, illetve a 817/2004/EK Bizottsági rendelet alkotja. A hazai támogatási rendszerben a kedvezőtlen adottságú területek támogatásai a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben (továbbiakban: NVT) való megjelenítéssel és szükséges hazai jogszabályok megalkotásával (151/2004. FVM rendelet) váltak meghirdethetővé.

**1.1 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK AZ EURÓPAI
UNIÓBAN**

A kedvezőtlen adottságú területek (továbbiakban: KAT) támogatása 1975-től (a 75/268 Tanácsi Rendelet „*a hegy- és dombvidéki gazdálkodásról és a különböző kedvezőtlen adottságú területekről*”) indult meg az Európai Unióban. A kedvezőtlen adottságú területek támogatása fokozatosan egyre nagyobb teret nyert az európai uniós agrártámogatási és vidékfejlesztési rendszerben. A KAT területek aránya 2000-re 56%-ig emelkedett. Mára az EU tagállamok szerteágazóan, területi adottságaik és ágazati igényeik szerint szerteágazóan alkalmazzák a KAT támogatásokat vidékfejlesztési célra.

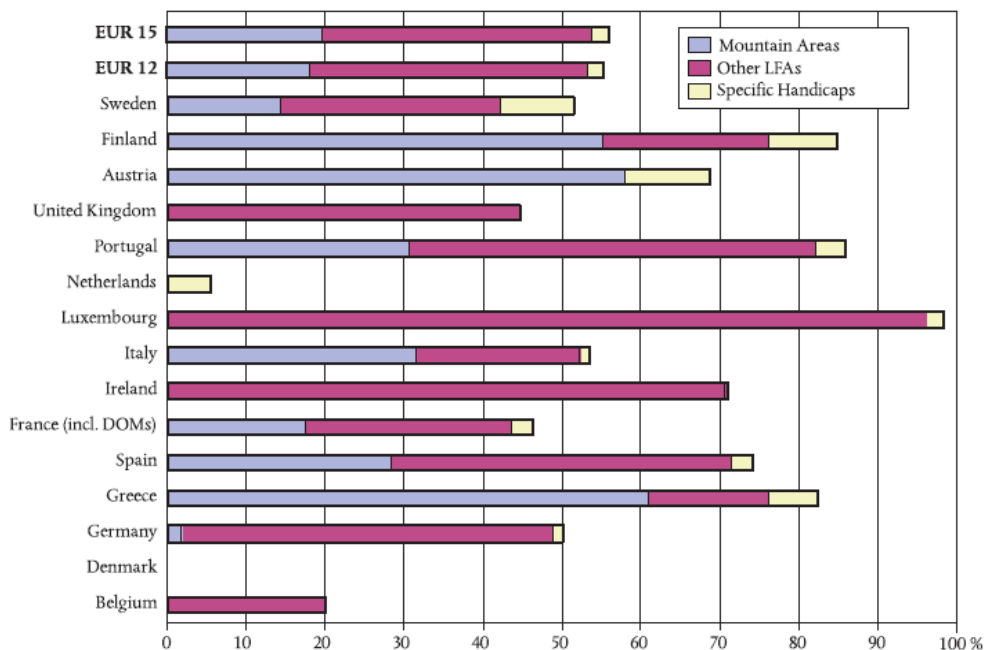
A kedvezőtlen adottságú területek kijelölését a 1257/1999. Tanácsi Rendeletnek megfelelően alapvetően négy eltérő kategóriára végezték a tagállamok, melyek a következők:

Hegyvidéki területek: a nagy tengerszintfeletti magasság vagy a meredek lejtés miatt a mezőgazdasági művelés feladatainak elvégzése nehéz vagy költséges. Ezeken a területek a klimatikus viszonyok is nehezítik a termelést (rövid vegetációs időszak, nagy magasságból eredő szélsőséges időjárás). Ehhez a kategóriához tartoznak a 62. szélességi körtől északra fekvő területek is.

Egyéb kedvezőtlen adottságú területek: Kedvezőtlen adottságú térségek, amelyekben fennáll a földhasznosítás megszüntetésének veszélye, és ahol a tájjelleg megőrzése szükséges, magukba foglalva a természetes termelési feltételek szempontjából homogén, alacsony termőképességű területeket, melyek esetében fennáll a művelésből való kivonás, a „felhagyás” veszélye.

Egyedi hátrányok által érintett területek: A kedvezőtlen adottságú térségek közé tartozhatnak más, speciálisan hátrányos adottságú térségek, amelyekben szükség esetén bizonyos feltételek

mellett gazdálkodási tevékenységet kell folytatni a környezet védelme vagy javítása, a tájjelleg megóvása és a térség idegenforgalmi vonzerejének megőrzése, vagy a partvonal védelme céljából.



1.
ábra

A KAT típusok területi eloszlása az EU tagországai között 1998-ban (forrás: STAR Bizottság)

A kedvezőtlen adottságú területek összességének viszonyulása a tagországok területén és a három kategória egymáshoz viszonyított aránya eltérő KAT stratégiákról árulkodik. Egyes országok (pl. Luxemburg) igyekeztek teljes mértékben kihasználni a KAT támogatások adta lehetőségeket, míg más országok nem használták fel az erre a célra kifizethető támogatásokat. Összegezve a különböző KAT jogcímek eloszlását az EU-15-ök teljes területére megállapítható, hogy a tagországok legnagyobb arányban (60,7 %) az egyéb KAT területeket, 35%-ban hegyvidéki területeket és 4,3%-ban egyedi hátrányokkal érintett területeket jelöltek ki a tagországok.

Típusában a kedvezőtlen adottságú területek közé tartozik és a 1257/1999. Tanácsi Rendelet is egy kategóriában kezeli a KAT területekkel a környezeti korlátozások alá eső területeket.

Környezeti korlátozásokkal érintett területek: A felmerült költségekért és az elmaradt bevételekért kompenzáció fizethető azon gazdálkodók számára, akik a 79/409/EGK és a 92/43/EGK irányelv végrehajtása következtében mezőgazdasági hasznosítás szempontjából korlátozások alá tartozó térségekben folytatnak gazdálkodási tevékenységet, ha és amilyen mértékig az ilyen kifizetések az említett irányelvek végrehajtása által előidézett sajátos nehézségek megoldásához szükségesek.

A környezeti korlátozások alá eső területek kategóriáját, az arra vonatkozó támogatási lehetőségekkel a 1257/1999. Tanácsi Rendelet 16. cikke teremtette meg. A kezdeti általános megfogalmazás után a 1783/2003. Tanácsi Rendelet nevesítette a Madár- és Élőhelyvédelmi Direktívákból eredő korlátozások kompenzációját, mint a jogcím fő feladatát, ezzel megteremtve a Natura 2000 hálózat kialakításának és működésének egyik legfontosabb alapelemét.

1.2 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK LEHATÁROLÁSÁNAK GYAKORLATA A TAGORSZÁGOKBAN

A kijelölés módszertana tagországonként komoly eltéréseket mutatott, melynek csak egyik oka volt a területi és termőhelyi adottságok, speciális problémák jelentős különbsége. A lehatárolás alapját alkotó adatbázisok legalább akkora változatosságot idéztek elő a kijelölési folyamatban, hiszen minden tagország más és más adatgyűjtési és feldolgozási hagyományokkal rendelkezik és máig kevés egységes európai adatbázis létezik a hasonló feladatok elvégzése tekintetében.

A **hegyvidéki térségek** kijelölésében ennek ellenére nem tapasztalható különösebb eltérés a tagországok lehatárolási módszerei között, ezekben az esetekben legtöbbször a tengerszint feletti magasság és a lejtőszög a meghatározó alapadatok. Természetesen, ahogyan azt a későbbi példák is mutatják, az esetek legnagyobb részében a változók különböző súlyozású kombinációjával érték el a tagországok a megfelelő területi kiterjedést.

Annál nagyobb variációban alkalmaztak a tagországok különféle adatokat **az egyéb KAT területek** lehatárolása. Az egyéb kedvezőtlen adottságú területek kiterjedése a tagországokban a legjelentősebb kategória, és hazánkban is a 19. cikk alapján lehatárolt területek a jelenleg kijelölt területek közel felét alkotják. Érdekes tehát alaposabban megvizsgálni a lehatároláshoz alkalmazott paramétereket. A lehatárolás alapjául szolgáló adatokat három kategóriába lehet sorolni, melyek a következők:

Talaj termőérték: a talajok termőértékének meghatározására leggyakrabban az adott terület hozamát használják (4 tagország esetében), emellett gyakran alkalmazott mutató az állattartási sűrűség (NÁE/ha) (3 tagállam esetében), illetve 2 tagállam esetében a földbérletek árát is figyelembe veszik. A talaj termőérték meghatározásához jól alkalmazhatók a különféle művelési ágak területre vetített aránya (ilyenek pl. a szántóterület/hasznosított terület, illetve a gyepterületek/hasznosított terület). A kedvezőtlen adottságú területek meghatározásához a tagországok eltérő határértékeket alkalmaznak a fenti mutatószámok tekintetében. A határértékeket és a további indikátorokat az 1. sz. melléklet tartalmazza.

Gazdasági tényezők: A talaj termőértéke és a gazdasági tényezők összefüggése igen erős a területi lehatárolási mechanizmusokban. Számos tagország alkalmazza a két típusú adatot egyszerre, vagy különféle kombinációkban. A leggyakrabban alkalmazott mutatók a gazdaság bevétele a dolgozóra számára vetítve (3 tagország esetében), illetve az állatsűrűséghez kapcsolódó gazdasági mutatók (2 tagország esetében). A gazdálkodás bevétele és a munkaerő-felhasználás számos más indexben is szerepel a lehatárolás európai gyakorlatában, ilyenek lehetnek pl.: bevétel/munkaóra, bevétel/munkanap, a gazdaság bruttó jövedelme az éves munkaátlag tekintetében, stb.

Társadalomra jellemző mutatók: A 1257/1999. Tanácsi Rendeletben meghatározottak szerint a 19. cikk alapján kijelölhető kedvezőtlen adottságú területek egyik speciális tulajdonsága a társadalmi mutatók figyelembe vétele. A kijelölések során a legszélesebb körben alkalmazott mutató a népsűrűség. Jól érzékelteti a kedvezőtlen adottságú területek értelmezésének eltéréseit és az EU-n belüli viszonyok relativitását, hogy a tagországok a népsűrűségi határértékeket igen különbözően határozták meg. 13 tagország alkalmazta ezt a mutatót és a népsűrűségi határérték 27-130 fő/km² között változott. Szintén széles skálán mozgott a másik fontos lehatárolási attribútum, a mezőgazdasági művelésből élők aránya a teljes népességhez

(15-50 %). Több tagország használta még a kijelöléshez az ún. elnéptelenedési indexet, melynek határértékei 0,5 és 2% között változtak.

Egyedi hátrányokkal érintett területek: Az egyedi hátrányokkal érintett területek esetében valamilyen speciális, a gazdálkodást hátráltató, vagy korlátok közé terelő tényező szerint történik a lehatárolás. Ilyen tényezők lehetnek pl. az extrém vízháztartási viszonyok, szigeteken történő partvonalvédelmi célú gazdálkodás szükségessége, extrém eróziós széleróziós viszonyok, tájképi jelleg megőrzése).

Környezeti korlátozások alá eső területek: Kijelölésük alapja az unió 79/409/EGK és a 92/43/EGK direktívái meghatározott Natura 2000 területek. Ezeken a területeken a fenti Madár- és Élőhelyvédelmi Direktívák függelékeiben szereplő fajok és élőhelyek védelme miatt kell a földhasználatnak gazdálkodási előírásokat teljesíteni. A előírások teljesítéséből adódó elmaradó hasznót és többletköltséget kompenzálja a KAT támogatás. Mára a tagországok jelentős része a nemzeti hatóságok által kijelölt és az Európai Unió által elfogadott Natura 2000 közösségi jelentőségű madárvédelmi és természetmegőrzési területek alapján határozta meg a környezeti korlátozások alá eső területek elhelyezkedését.

A kedvezőtlen adottságú területek kijelölésének egyik kritériuma, hogy a 16. cikk (Környezeti korlátozásokkal érintett területek) és a 20. cikk (Egyedi korlátozások alá eső területek) alapján kijelölt LFA területek együttesen nem haladhatják meg a tagország területének 10 %-át. (A 1783/2003. Tanácsi Rendelet szerint ez a kitétel csak a 20. cikk alapján lehatárolt területekre vonatkozik.)

A fentiek jól szemléltetik, hogy az Európai Unióban korántsem egységes a kedvezőtlen adottságú területek kijelölésének procedúrája. Ennek oka nagyban a már említett területi különbözőség és rendelkezésre álló adatok eltérése, de komoly szerepe van ebben annak is, hogy a 1257/1999. Tanácsi Rendeletben meghatározott kategóriák között jelentős átjárhatóság mutatkozik. Karakteresen kitűnik az is, hogy a jól meghatározható, konkrét termőhelyi attribútumokkal jellemezhető hegyvidéki térségek kijelölése majdnem teljesen elválik a többi kategóriától. Kijelölése során ugyanazt az egy-két mutatót és közel hasonló határértékeket használtak a tagországok.

Az egyéb kedvezőtlen adottságú területek és az egyedi hátrányokkal érintett területek lehatárolása során alkalmazott mutatók sok esetben átfedhetnek, ezért e területek elkülönülése nem teljesen egyértelmű. Hozzájárul ehhez az is, hogy a tagországok meglehetősen szabadon választhatják meg azokat a gazdasági, termelékenységi és egyéb mutatókat, melyek alapján a területeket lehatárolják.

A területek lehatárolása mögött eltérő tagállami KAT stratégiákat lehet feltételezni. Egyes tagállamok szinte egész területüket besorolták a kedvezőtlen adottságú területek közé, azért, hogy mezőgazdaságukat ezzel is segítsenek jobb helyzetbe hozni. Ezzel az intézkedéssel természetesen a tagország nem tud a valós, nemzeti szinten komoly termelési problémákkal küzdő területeken segíteni, hiszen a kifizetéseket ennek megfelelően kell csökkentenie.

Más tagállamokban kisebb kiterjedésben állapítanak meg KAT területek, ugyanakkor az erre szánt költségvetési kerettel és egyéb kiegészítő intézkedésekkel valós segítséget nyújthatnak a kedvezőtlen adottságú területeken gazdálkodóknak. Kiegészítő intézkedéseként a tagországok gyakorta alkalmazzák a fiatal gazdálkodók támogatását, beruházási

kedvezményeket vagy akár az agrár-környezetgazdálkodási intézkedésekben való szereplés megkönnyítését is.

A 2004-ben csatlakozó országok eltérő felkészültséggel rendelkeztek az új támogatási rendszer bevezetésével kapcsolatosan. Sok országban elkezdődhetett a csatlakozást megelőzően valamiféle, az uniós támogatási szisztémához hasonló nemzeti rendszer, mint ahogy erre hazánkban a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program is elindult. A csatlakozó országok közül Csehország rendelkezik komoly tapasztalatokkal a kedvezőtlen adottságú területek támogatása körében, ezért a következőkben a csehországi támogatási rendszer és a kijelölési módszertan kerül részletesebb bemutatásra.

A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK LEHATÁROLÁSÁNAK METODIKAI ÉS ALAPADAT FEJLESZTÉSI IGÉNYEI HAZÁNKBAN

A kedvezőtlen adottságú területek lehatárolását a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv programozási időszakában, 2004-ben végezték el. A lehatárolás végső verziója az Európai Unió szakértőivel egyeztetve valósult meg és került rögzítésre a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben.

A területek kijelölése a 1257/1999. Tanácsi Rendelet alapján történt meg. A rendelet *16. cikke* alapján kijelölhető környezeti korlátozások alá eső területek kijelölése sajnálatosan kimaradt az NVT-ben meghatározott KAT területek közül. Ennek oka, hogy a környezeti korlátozások alá eső területek kijelölése alapjául szolgáló Natura 2000 hálózat az NVT tervezési időszaka alatt még nem volt teljes területében lehatárolva és kihirdetve.

A 1257/1999. rendelet *18. cikk* alapján hazánk nem jelölt ki területeket. A hegyvidéki területek kedvezőtlen adottságú területekként való feltüntetése hazánkban nem releváns, domborzati adottságaink miatt, illetve mivel a hegyvidéki területek legtöbbször magas százalékban erdősültek.

A 19. cikk hatálya alá olyan, a természeti termelési feltételek szempontjából homogén területek tartoznak, amelyek a cikkben meghatározott mindhárom feltételt kielégítik. Ezek a következők:

- Alacsony hozamú, nehezen művelhető földterületek jelenléte,
- Az átlagosnál jelentősen alacsonyabb, illetve a természeti környezet alacsony termelékenységéből adódó termelési szint,
- Alacsony, illetve elfogyó, túlnyomórészt mezőgazdasági tevékenységből élő lakosság.

Az első kritérium vizsgálatához a Magyar Tudományos Akadémia Kutatóintézete által kidolgozott 100 pontos talaj termőérték-mutatót alkalmazták. A kritérium teljesülésének határértéke a mutatószám maximális értékének 80 %-a volt.

Az alacsony termelékenységű területek lehatárolására az Általános Mezőgazdasági Összeírás 2000. évi adatai szolgáltak alapul, melyek települési szinten (NUTS V) tartalmazzák a termelékenységre vonatkozó adatokat. Az adott település KAT területnek való kijelölésének kritériuma, hogy a bruttó termelékenységi érték az országos átlag 80%-át ne érje el.

A harmadik kritériumnak való megfelelést a települési szinten meghatározott népsűrűség és a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya alapján vizsgálta a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv. E kritériumok határértékei a népsűrűség esetében az országos átlag 50 %-a, a mezőgazdaságból élők aránya esetében pedig 8,25% volt. A települések e két kritérium együttes teljesülése esetén felelhettek meg a harmadik feltételnek.

A 19. cikk szerint kijelölt területnek hazánk 395 402 ha területet, az összes megművelt terület 6,3%-át (az ország területének 4,25%-a) jelölt meg a fenti kritériumok alapján a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben.

A 20. cikk szerinti KAT-ok az EU Bizottságának a 20. cikk szerinti KAT-ok kiválasztási kritériumaira vonatkozó javaslata alapján a magyar a talajok súlyos savanyúsága, extrém

sótartalma, extrém vízgazdálkodása (elárasztás, vizenyősség) és extrém fizikai jellemzői alapján kerültek kiválasztásra:

- *a talaj fokozott savanyúsága*: amennyiben a savanyúság foka (pH) meghaladja a 4,5 értéket,
- *a talaj extrém sóortalma (szikesség)*: a nátrium sók túlzott szintje (0,15 % fölött),
- *extrém vízgazdálkodási körülmények* (7 évből 4 évben fordul elő különböző szintű vizenyősség),
- *extrém fizikai talajjellemzők*: a sűrű agyag- és a könnyű homoktalajok.

A fenti talajtulajdonságok mindegyike meghatározó hátráltató tényezője a területen folyó mezőgazdálkodásnak. Az egyedi hátrányokkal érintett területek lehatárolását az Agrotopo-100 digitális talajtérkép alapján végezték.

A 1783/2003 Tanácsi Rendelet által módosított 1257/1999 Tanácsi Rendelet 20. cikk (2) kimondja, hogy:

„(2) Az (1) bekezdésben említett térségek nem haladhatják meg az érintett tagállam területének 10%-át.”

Mivel a 20. cikk szerint lehatárolt területek együttesen meghaladják hazánk területének 10%-át, a kijelölt területek legalább két kritériumnak kell, hogy megfeleljenek.

A 20. cikk paramétereinek összesen 488 156 ha földterület felelt meg, ez az összes megművelt terület 7,77%-a, valamint az ország területének 5,24%-a.

A kedvezőtlen adottságú területek összterülete 883 558 ha, azaz Magyarország összterületének 9,5%-a, a teljes megművelt terület 14%-a.

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó fejezetét a 2. számú melléklete tartalmazza.

Amennyiben a Natura 2000 területek bekerülhettek volna a Tervbe, illetve módosító javaslatba, a területi arány a következők szerint változhatott volna.

A Natura 2000 területeinek területi statisztikája:

Különleges madárvédelmi terület 11353209 ha

Különleges természetmegőrzési terület 3042602 ha

A két kategória helyenként átfed, az átfedő területek összesen 773033 ha-t tesznek ki, az egyikhez vagy a másikhoz tartozó területek pedig 1206005 ha-t.

A kedvezőtlen adottságú területek csak szántó és gyepterületen támogathatók, ezeknek a művelési ágaknak a megoszlását mutatja az alábbi táblázat.

	Különleges madárvédelmi vagy különleges természetmegőrzési terület	Különleges madárvédelmi és különleges természetmegőrzési terület egyben	Összesen
Szántó	445382 ha	115359 ha	560741 ha
Gyep	250495 ha	230631 ha	481126 ha
Összesen	695877 ha	345990 ha	1041867 ha

1. táblázat. Natura 2000 területek területi statisztikája.

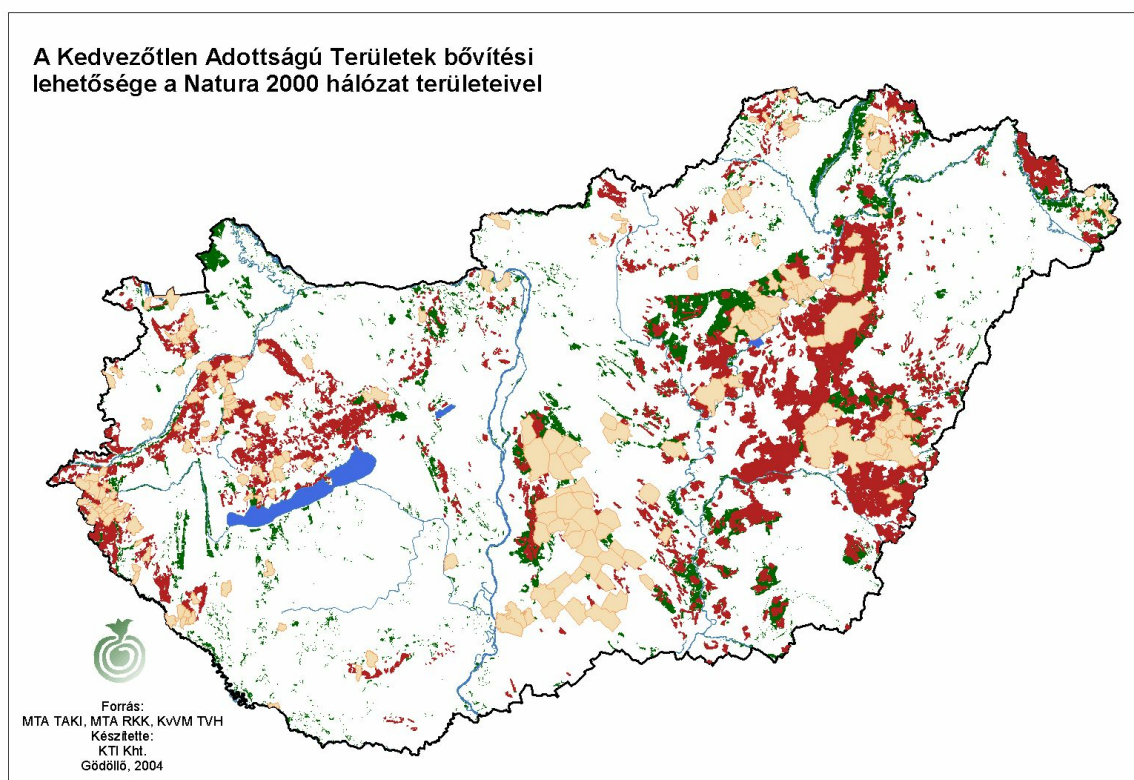
A táblázatban ismertetett területek egy része átfed azokkal az eddig kijelölt területekkel, amelyeket a 19. és 20. cikkely tesz lehetővé. Amennyiben a már kijelölt területeket kivesszük a Natura 2000 területeiből az alábbi területi mérleget kapjuk:

	Különleges madárvédelmi vagy különleges természetmegőrzési terület	Különleges madárvédelmi és különleges természetmegőrzési terület egyben	Összesen
Szántó	304346 ha	55730 ha	360076 ha
Gyep	137556 ha	60392 ha	197948 ha
Összesen	441902 ha	116122 ha	558024 ha

2. táblázat. KAT területek bővítési lehetőségei a Natura 2000 területekkel.

Az eddig lehatárolt kedvezőtlen adottságú területek összterülete 883 558 ha, azaz Magyarország összterületének 9,5%-a, a teljes megművelt terület 14%-a. A Natura 2000 hálózattal a terület 558 024 hektárral 1 441 582 hektárra bővült. Ez Magyarország összterületének 15,5%-a, a teljes megművelt terület 22,8 %-a. A területek elhelyezkedését az alábbi ábra mutatja (narancs-19. cikk területei, piros-20. cikk területei, zöld-Natura2000-rel bővíthető területek):

1. ábra. KAT területek bővítési lehetőségei a Natura 2000 területekkel.



1.3 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK KIJELÖLÉSÉNEK TAPASZTALATAI

Mivel 2005-ben a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv tervezési időszakának első évében vagyunk, nehéz alapos és minden részletre kiterjedő tapasztalatokról beszélni. Mindazonáltal az NVT elkészülte óta, illetve a támogatási keretrendelet és a 151/2004. (X.13.) „a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló kedvezőtlen adottságú területek támogatási igénybevételének részletes szabályairól” szóló FVM rendelet megjelenésével meginduló folyamat alapján számos következtetést lehet levonni.

Már az NVT elfogadása előtt lehetett tudni, hogy a jelenlegi kijelölés nem minden szempontból felel meg a szakmai elvárásoknak. Mint számos egyéb esetben a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv összeállítása során, a felelős szervek szakmai elgondolásait sokszor felülírta az Európai Unió által megkövetelt pontos statisztikai alátámaszthatóság és a kijelölés objektivitása. A korábbiakban bemutatott csehországi példán is láthattuk, hogy bár Csehország többéves tapasztalattal rendelkezett a kedvezőtlen adottságú területek támogatásainak tekintetében, még így is le kellett mondaniuk nemzeti támogatás alatt jól működő KAT területeik egy részéről az uniós társfinanszírozás érdekében.

Hazánk esetében elmondható, hogy a KAT kijelölését meglehetősen szerény területi kiterjedésben végezte. Ahogy azt az 1. ábra is mutatja, az EU-15 egykori tagországok közül mindössze Dánia és Hollandia jelölt hazánknál kevesebb területet a KAT rendszerben való támogatások jogosultságára. A jelölésnek természetesen finansiális vonzatai is vannak, de tekintettel az uniós társfinanszírozás lehetőségére, hazánk számára mindenképpen indokolt a KAT területek kiterjedésének növelése. Ezt az is alátámasztja, hogy a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben meghatározott KAT költségvetést a jelenlegi keretek között valószínűleg hazánk nem lesz képes felhasználni.

A támogatásra jogosult területek kihirdetését követően számos fórumon erős kritikával illették a kijelölés pontosságát a gazdatársadalom különböző képviselői (lásd 3. melléklet). A kritikákból jól lehet következtetni a kijelölés problémáira, melyek az alábbiakban foglalhatók össze:

A kijelölés alapjául szolgáló alapadatok torzítása: elsősorban a 19. cikk alapján kijelölt területek esetében léphet fel ez a probléma. Mind a termőérték meghatározás, mind pedig a népességre vonatkozó adatok hordozhatnak olyan mértékű torzítást, melyek befolyásolják a kijelölési procedura eredményességét. Kérdéses a mezőgazdaságban foglalkoztatottak arányának pontos becslhetősége a folyamatban.

Egyes jelölő kritériumok közötti összefüggések: A 20. cikk alapján kijelölt területek lehatárolási folyamata túlzottan kötődik a talajtípushoz. A lehatároláshoz alkalmazott Agrotopo-100 digitális talajtérkép megfelelő pontosságú és adattartalmú, de a talajjellemzők között valószínűleg komoly összefüggések vannak, melyek bizonyos talajtípusok és talajjellemzők túl-, mások alulreprezentálását eredményezik. Ezen összefüggések előre nem látható módon torzítják a kijelölést, ezért sok esetben az egyébként kedvezőtlen adottságú területek kimaradnak a KAT települések listájából.

A kijelölésen való korrekció igényét veti fel az is, hogy a 20. cikk alapján számolt támogatási összeg mindössze 2 600 Ft/ha, ami ismerte a támogatási összeg számításának módszerét (lásd később) egyértelművé teszi a területi lehatárolás újragondolásának szükségességét.

Az új területi lehatárolás paramétereinek és a lehatárolás módszertanának meghatározását megelőzően célszerű átgondolni a KAT kijelölés általános hazai stratégiáját. Mindezt nem tehetjük meg az Európai Unió szakpolitikai irányutatásának ismerete nélkül, melyeket a következő fejezet ismertető röviden.

1.4 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK TÁMOGATÁSI POLITIKÁJÁNAK VÁLTOZÁSA AZ ELMÚLT ÉVEKBEN

A KAT területek támogatása 1975-ben kezdődött az Európai Unióban. Azóta az unió 50%-os társfinanszírozásával évente kb. 2 Mrd EUR támogatást nyújtanak a tagországok a mezőgazdasági vállalkozások 55,8%-ának. 1975-től 2003-ig a KAT területek kiterjedése több, mint másfélszeresére emelkedett (2003-ban az EU-15 területének 56%), mely a tíz új tagállam csatlakozásával tovább emelkedett.

2003-ban az Európai Unió Számvevőszéke (*Court of Auditors*) átfogó vizsgálatot végzett a tagországok körében a kedvezőtlen adottságú területek támogatásainak tárgyában, különös tekintettel a jogi és intézményi háttérre, a monitorozásra, a jogosultsági kritériumokra és helyes gazdálkodási gyakorlatra, illetve a kijelölés folyamatára.

Az átfogó vizsgálat a következőket találta a területi kijelölés tekintetében:

- A tagországok – sokszor a területi adottságaikkal nem teljesen összhangban – eltérő nagyságú területeket jelöltek ki a kedvezőtlen adottságú területek támogatási jogosultságára.
- A tagországok a KAT intézkedések bevezetésétől kezdve jelentősen növelték a KAT területeik arányát (Olaszország 37,7%-ról 53,2%-ra, Írország 51,2%-ról 70,9%-ra).
- A KAT támogatásra jogosult területek növelését a tagországok legtöbbször talajtani, és egyéb tulajdonságokra hivatkozva végezték.
- A KAT területek kategóriái közül a legjelentősebb területi kiterjedést az egyéb kedvezőtlen adottságú területek adják.
- A 2000-ben kezdődő tervezési időszakig a Közösség nem rendelkezett megfelelő adatokkal a tagországok KAT kijelölésének tekintetében.
- A kijelöléstől számított időszak alatt akkor sem változtattak a tagországok a KAT területeik arányán, ha statisztikailag is igazolhatók voltak bizonyos pozitív gazdasági változások a területeken.
- A kijelölés alapjául szolgáló adatok rendkívül szerteágazóak (lásd 1. sz. melléklet) és az elfogadott határértékek is nagyban különböznek, így a területi jogosultság nehezen ellenőrizhető.
- Adatok hiányában a Számvevőszék vizsgálata a területek kijelölését ellenőrizhetetlennek találta.

Fentiek alapján a Számvevőszék ajánlása szerint a Közösség az ellenőrzés alapján nem tekintheti teljes bizonyossággal alátámasztottnak a KAT területek kijelölését, ezért a

tagországok bevonásával felül kell vizsgálnia a kedvezőtlen adottságú területek lehatárolását. Egyértelmű és indokolt továbbá a Közösség azon törekvése, mely átláthatóbbá és ellenőrizhetővé tenné a KAT területek támogatási rendszerét a tagországok szintjén. A támogatási forma közel három évtizedes múltja teljes mértékben kimutatja, hogy annak fenntartása kiemelt jelentőséggel bír a tagországok vidékfejlesztési intézkedései között, ugyanakkor, különös tekintettel a csatlakozó tíz új tagországra a kifizetések jogosultságának központi ellenőrzése elodázhatatlan feladat.

A Közösség ilyen irányú erőfeszítéseit tükrözi „*az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról*” szóló Tanácsi rendelet tervezet (lásd. 4. melléklet). A tervezet gyökeresen megváltoztatja a kedvezőtlen adottságú területek támogatásának jogszabályi kereteit. A legjelentősebb változtatás a kedvezőtlen adottságú területek kategorizálásában tapasztalható. A tervezet megtartja a hegyvidéki területek kategóriáját, ugyanakkor jogszabályi szinten együtt kezeli az egyéb kedvezőtlen adottságú területeket és az egyedi hátrányokkal érintett területeket, a *nem hegyvidéki térségek kategóriája* alatt.

Az új rendelet – mely a 2007-2013. vidékfejlesztési tervezési időszak jogszabályi háttérét alkotja – a területek lehatárolásában is változásokat hoz. A hegyvidéki térségek tekintetében a korábbi lehatárolási kritériumokat megtartva a tagországokat kötelezi kijelölt területeik felülvizsgálatára, vagy az új tervezési módszertan szerinti elfogadtatásra.

A nem hegyvidéki térségek kategóriájának kijelölése során a tervezet érintetlenül hagyja az egyedi hátrányokkal érintett területek lehatárolási kritériumait. Változtat ugyanakkor az egyéb kedvezőtlen adottságú területek lehatárolásának főbb hangsúlyán. Az eddigi lehatárolási gyakorlatban széleskörűen alkalmazott népesedési, társadalmi és gazdasági mutatók háttérbe szorulnak a lehatárolás során figyelembe veendő tényezők között, ugyanakkor nevesíti a tervezet a gyenge talajadottságokat és a klimatikus hátrányokat, mint kiemelő jelölő tényezőket.

A tervezetben foglalt változtatások jól tükrözik a kedvezőtlen adottságú területek támogatásával kapcsolatos erősödő közösségi szakmapolitikát. A jelölő tényezők egyszerűsítésével objektívabbá és tagországoktól kevésbé függővé tehető a támogatási rendszer, ami megkönnyíti az ellenőrizhetőséget, átláthatóvá teszi a kijelölés folyamatát és minimálisra csökkenti a túlkompenzálás esélyét.

Ki kell emelni a tervezetben megfogalmazott új, önálló Natura 2000 támogatási jogcímet. Ez a támogatási forma gyakorlatilag a korábbi környezeti korlátozásokkal terhelt területek nevesített megfelelője. Célja a Madár- és Élőhelyvédelmi Direktívák bevezetéséből származó költségtöbblet, illetve elmaradó haszon kompenzálása a gazdálkodó részére. A Natura 2000 hálózat kialakítása kapcsán felmerülő európai szintű ellenérdekeltségek oldására kidolgozott támogatási rendszer számos országban, így hazánkban is várhatóan széles körben alkalmazható lesz a természetvédelmi szempontok integrált megjelenítésére a gazdálkodásban. A rendelet tervezet legutóbbi verzióiban már a Víz Keret Irányelv alapján kijelölt területeken fogantatosítandó gazdálkodási korlátozások kompenzációját is ezen jogcímen keresztül kívánják megvalósítani.

1.5 A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK KIJELÖLÉSÉNEK STRATÉGIÁJA

Az előzőekben felvázoltak szerint az Európai Unió tagországai között igen széles körben alkalmazzák a kedvezőtlen adottságú területek támogatásait, mint a vidékfejlesztés egy speciális elemét. Bár a Közösség elemzése szerint a támogatási forma gazdasági és környezeti eredményessége nem bizonyított egyértelműen, a támogatást komoly igények övezik, ezért a tagországok többsége messzemenőkig kihasználja az ebben rejlő lehetőségeket.

A kijelölési kritériumokat áttekintve az is világossá válik, hogy a tagországok meglehetősen rugalmasan végzik a lehatárolás feladatát. Ezzel a helyileg leginkább rászoruló területekre lehet orientálni a támogatási lehetőségeket, így segítve a gazdálkodási tevékenységet.

A hazai lehatárolás átgondolása során elsődlegesen azt kell eldönteni, hogy a jelenleg érvényben lévő 1257/1999. Tanácsi Rendelet, vagy pedig az EMVA rendeletterv alapján kell lehatárolni a területeket. Abból adódóan, hogy az NVT jelenlegi tervezési időszakából már csupán 2 év van hátra, illetve, hogy az EMVA rendelet már jelenlegi formájában is tartalmazza a kedvezőtlen adottságú területek lehatárolásának kritériumait (sőt, a közelmúltban iránymutatást is adott a kijelöléshez - lásd később) javaslatunk szerint az új kritériumrendszer figyelembe vételével kell eljárni a területi kijelölés során.

A hazai lehatárolás stratégiájának kialakítása során meg kell határozni a kedvezőtlen adottságú területek kategóriáinak területi megoszlását is. A területi arányok rögzítése során bizonyos tényezők alapjaiban befolyásolják a tagországok, így hazánk lehetőségeit is. Az új EMVA rendeletben megfogalmazottak szerint az alábbi tényezők korlátozzák a kedvezőtlen adottságú területek hazai kiterjedését:

- a hegyvidéki területek kijelölése hazánkban nem releváns,
- a nem hegyvidéki területek közül az egyéb KAT-ok (az egykori 19.cikk) lehatárolásához az EMVA rendelet meglehetősen szűk mozgásteret ad,
- a nem hegyvidéki területek közül az egyedi hátrányokkal érintett területek kiterjedése továbbra sem haladhatja meg a tagország 10 %-át,
- a környezeti korlátozásokkal terhelt területek kategóriája a Natura 2000 jogcímbe integrálódott, melynek területi kiterjedése adott (ugyanakkor ehhez a jogcímhez kapcsolódik a Víz Keret Irányelv rendelkezéseivel érintett területek kompenzációs támogatása),
- a különböző jogcímek alapján kijelölt területek között átfedés várható.

Amennyiben tehát hazánk célja, hogy a kedvezőtlen adottságú területek kiterjedésének növelésével ezzel a támogatási lehetőséggel segítse a rászoruló térségek gazdálkodóinak tevékenységét, úgy a kijelölés során leginkább az egyedi hátrányokkal terhelt területek lehatárolási kritériumainak helyes megválasztására kell koncentrálnia. Ennek megfelelően az EMVA Rendelet alapján kijelölésre kerülő kedvezőtlen adottságú területek lehatárolásának lépései a következők:

1. A nem hegyvidéki területek egyéb kedvezőtlen adottságú területeinek lehatárolása (szántó, gyep és ültetvény területek, az erre adott közösségi iránymutatás alapján),

2. Az egyedi hátrányokkal érintett területek lehatárolási paramétereinek felmérése (ár- és belvízveszély, talajadottságok, aszályosság, nitrát-érzékenység),
3. Az egyedi hátrányokkal érintett területek lehatárolási verzióinak elkészítése,
4. A KAT stratégia szempontjából a legmegfelelőbb lehatárolási protokoll kiválasztása átfedésvizsgálattal,
5. Az egyedi hátrányokkal érintett területek végleges lehatárolása.

A kijelölési folyamat során figyelembe kell venni a kedvezőtlen adottságú területekhez kapcsolódó különféle hazai és uniós szakmapolitikai stratégiákat, mint pl. a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztését, a Homokhátsággal kapcsolatos fejlesztési elképzeléseket, a Nitrát Direktíva alapján kijelölt nitrát-érzékeny területek hálózatát, illetve a Víz Keret Irányelv által kijelölt területeket. A kijelölés és a támogatás szakmai szempontból csak abban az esetben lehet teljes értékű, ha megteremti a kapcsolatot az adott területre vonatkozó stratégiai célok és a földhasználati módjai között.

Eldöntendő kérdés marad ugyanakkor az, hogy az elkészült új leválogatás melyik tervezési időszakban léphet életbe. Az EMVA rendelet alapján meghatározott KAT területek beilleszthetők lesznek a jelenlegi NVT-be. Természetesen ez az NVT módosítását igényli, úgy a kijelölés megváltoztatása, mint a költségvetés újragondolása tekintetében. Ebben az esetben a 19. cikk és a 20. cikk alá kerülhetnek a nem hegyvidéki területek KAT kijelölései, a Natura 2000 jogcím alatt kijelölt területek pedig a 16. cikk hatálya alá illeszthetők be.

1.6 AZ EGYÉB KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK LEHATÁROLÁSA

Az Európai Unió szakmapolitikai elképzeléseinek megváltozásával az előzőekben említett módon változott és változik napjainkban is az egyéb KAT területek lehatárolása. A gazdasági és szociális jelölő mutatók eltörlése a kijelölési folyamatból a tagországok legtöbbjét új lehatárolásra kényszeríti. A lehatárolás jogszabályi alapjait az EMVA rendelet (4. melléklet) alkotja, melynek 2005. közepéig el kell készülnie. A tagországok jogalkalmazását segítő, ez év végéig az EMVA rendelettel kapcsolatosan végrehajtási rendelet, illetve segédanyagok fognak készülni. A jogalkotás folyamatában a kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó szakmai elemek várhatóan nem fognak változni, így a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján nagy biztonsággal hozzá lehet kezdeni a KAT területek lehatárolásához.

A közelmúltban kiadott iránymutatás szerint a KAT területek három alapvető művelési ágának (szántó, gyepterület, ültetvény) lehatárolásához eltérő, elsősorban a termőképességet figyelembe vevő módszer alkalmazható, melynek során a kijelölés minimális pontossága a település külterület kell, hogy legyen (NUTS-5). A jelenlegi elképzelés szerint a szántóterületeken a termésátlagok alacsony értéke támasztja alá az adott terület kedvezőtlenességét. Az iránymutatás a gyepterületek nagy területi arányát az adott település külterületén a kedvezőtlen adottságok egyértelmű jeleként kezeli, hasonlóan az ültetvények esetén az alacsony telepítési sűrűségéhez. A művelési ágaktól függő lehatárolási kritériumrendszert az alábbiakban határozza meg a kiadott kijelölési segédlet:

- A mezőgazdasági művelés alatt álló területek minimum 60%-át alkotó szántóterületeken a gabona termésátlaga elmarad az EU-25 tagországok átlagának 60%-ától,

- A mezőgazdasági művelés alatt álló területek legalább 60%-a gyepterület,
- A mezőgazdasági művelés alatt álló területek legalább 60%-a gyenge termőképességű szántó, vagy gyepterület,
- A mezőgazdasági művelés alatt álló területek legalább 60%-át alkotó takarmánytermő területen (gyep és takarmánytermő szántó területek együttesen) az állatsűrűség nem haladja meg az 1 NÁE/ha értéket,
- A mezőgazdasági művelés alatt álló területek minimum 60%-át alkotó oliva ültetvényeken a telepítési sűrűség nem haladja meg a 100 db/ha értéket.

Az első kritériumnak megfelelő területek leválogatása két úton történhet, ugyanakkor mindkét esetben olyan feltételezéseket kell tenni, melyek a kijelölés szakmai megalapozottságát és elfogadhatóságát is alapjaiban meghatározzák. Az első lehetséges mód azon a hipotézisen alapszik, hogy a talajok termőképességére jellemző aranykorona érték közvetlen összefüggésben van a gabona termésátlaggal. Ha az alaphipotézist elfogadottnak vesszük (meglehetősen nagy hibalehetőséggel terhelve – vízháztartás, aszályérzékenység, stb.), akkor az ÁMÖ-2000 adatbázis alapján települési szintre vetített átlagos aranykorona értéknek megfelelően kiszámított gabona termésátlagok alapján leválogathatók azok a települések, melyek jogosultak lehetnek az egyéb KAT területek támogatásaira.

Pontosabb és megbízhatóbb lehatárolást adhat a Földmérési és Távérzékelési Intézet által működtetett NÖVMON program távérzékeléses adatsorainak települési szintre történő vetítése. A kis felbontású, de sűrű ismétlésben készített űrfelvételek alapján kidolgozott termésbecslési módszer alapadatainak települési szintre történő transzformálása esetén megbízható képet lehet kapni a hazai gabona termésátlagok alakulásáról. A módszer alkalmazhatósága további vizsgálatokat igényel, tekintettel az adatok hozzáférési jogosultságaira és a térinformatikai műveletek pontos leírására.

Módszertanilag a legegyszerűbb lehatárolási folyamat, mely szerint azon települések kerülnek a KAT területek közé, melyeken a gyepterületek aránya magasabb, mint 60%, nem hoz megfelelő eredményt hazánkban. A gyepterületek kiterjedése ugyanis legtöbbször abban az esetben éri el ezt a viszonylag magas hányadot, ha a külterület jelentős része erdővel borított. A fenti kritérium alapján történő lehatárolás 39 települést jelöl ki az ország területén egymástól távol és valószínűsíthetően jelentősen eltérő gazdasági körülmények mellett. (Kijelölési kritériumként állítottuk a fentiek mellett, hogy a külterület összes területének legalább 30 %-a gyeper felszínborítási kategóriába tartozzon.) Ezek alapján a tisztán a gyepterületek kiterjedésére alapozó leválogatás nem hozza a várt eredményt a lehatárolás során.

A kijelölés harmadik kritériuma a gyenge termőképességű szántó és a gyepterületek együttes kiterjedésének viszonylag magas aránya (60%) a település külterületén. Ebben az esetben is jól alkalmazható az ÁMÖ-2000 adatbázis, mivel település szinten megtalálható a szántóterületek átlagos aranykorona (AK) értéke. Feltételezve az AK érték közvetlen kihatását a szántóterületek termőképességére, meg kell határozni azt az AK értéket, mely alatt gyenge termőképességűnek minősül az adott szántó. Az előzetes vizsgálatok alapján javasoljuk ezt az értéket az országos átlag 60%-ban meghatározni. Az így definiált AK értékek alapján leválogatott települések közül az jelölhető KAT területeknek, melyeken a

szántó és gyepterületek együttes aránya meghaladja a mezőgazdasági művelés alatt álló területek 60%-át.

A negyedik jelölő kritériumnak való megfelelést az ÁMÖ-2000 adatbázisból települési szintre származtatott adatokból, illetve a CORINE 1:100 000 felszínborítási adatbázis alapján lehet meghatározni. Az ÁMÖ-2000 adatbázis alapján térségi szinten rendelkezésre áll a takarmányterületek kiterjedése, mely alapján meg kell határozni a takarmánytermő területek arányát a mezőgazdasági művelés alatt álló területek függvényében. Ezeket az adatokat azután települési szintre kell vetíteni. Így az adott térség összes települése azonos értéket fog mutatni, de figyelembe véve a további két kritérium települési szintű megjelenítését, az eredmény valószínűsíthetően jól tükrözi majd a valós helyzetet. Ezt követően a CORINE 1:100 000 felszínborítási adatbázisa alapján minden településhez hozzá kell rendelni a gyepterületek kiterjedésének százalékos értékét a mezőgazdaságilag művelt területeken belül. A takarmánytermő és gyepterületek együttes aránya meg kell, hogy haladja a jelölő kritériumként meghatározott 60%-ot. KAT területként jelölhető az így meghatározott települések közül az, mely esetében a takarmány és gyepterületekre vetítve az állatállomány nagysága települési szinten nem haladja meg az 1 NÁE/ha értéket. Az állatállományra vonatkozó 2000. évben felvételezett adatokat szintén az ÁMÖ adatbázis tartalmazza.

Az ültetvényekre vonatkozó jelölési kritériumrendszer hazánk esetében nem alkalmazható.

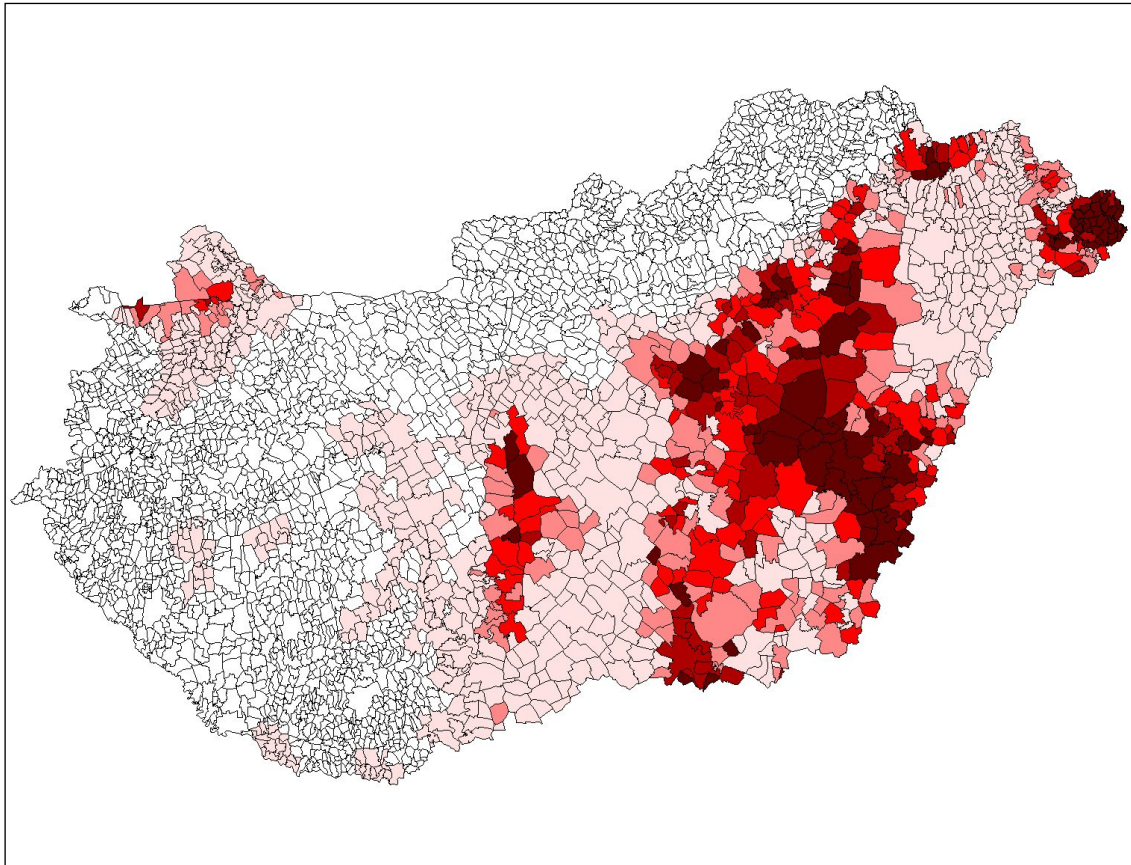
Az egyéb KAT területek eltérő lehatárolási módszertanának megfelelő kijelöléseket a folyamat végén össze kell vetni és a legmegfelelőbb módszerek szerinti leválogatást kell a továbbiakban alkalmazni.

1.7 AZ EGYEDI HÁTRÁNYOKKAL ÉRINTETT TERÜLETEK LEHATÁROLÁSA

Az egyedi hátrányokkal érintett területek kijelölésének egyik alapja az előre definiált kritériumok alapján meghatározott egyéb kedvezőtlen adottságú területek elhelyezkedésének ismerete. Az egyedi hátrányokkal érintett területek lehatárolása során azon területeket kell a lehatárolási módszertan szerint prioritásban részesíteni, melyek nem kerültek be az egyéb kedvezőtlen adottságú területek körébe. Az egyéb KAT területek kötött lehatárolási módszertana nem ad arra lehetőséget, hogy a gazdálkodási szempontból kedvezőtlen adottságú területek teljes kiterjedése bekerülhessen a támogatási rendszerbe. Ebből adódóan várhatóan lesznek olyan területek, melyek adottságaikat tekintve támogatandónak minősülnek, de a statisztika alapján nem kerülnek be a támogatási rendszerbe. Ezeknek a területeknek a pontos és körültekintő meghatározása és az egyéb KAT területekkel való átfedéseinek ismerete azért is fontos, mivel az egyedi hátrányokkal érintett területek összessége nem haladhatja meg a tagországok területének 10 %-át.

Az egyedi hátrányok által érintett területek lehatárolását azon kritériumok alapján kell elvégezni, melyek hátrányosan érintik az adott területen folytatott gazdálkodási tevékenységet, de az egyéb KAT területek kijelölésének kritériumrendszerében nem lehatárolhatók. A konkrét területi definiálást és az annak megfelelő módszertan kidolgozását tehát csak az egyéb KAT területek új elgondolás szerinti lehatárolását követően lehet elvégezni. Érdemes azonban számba venni azokat a tényezőket, melyek a hazai viszonyok között jelentősen befolyásolhatják a gazdálkodási tevékenységet, ugyanakkor az egyéb KAT területek lehatárolásába nem kerültek bele. Ilyenek lehetnek pl. az ár-, illetve belvízveszélyesség, a nitrát-érzékenység vagy az extrém talajszerkezeti viszonyok. Próbaképpen elvégeztük a belvíz-veszélyességi értékek települési szinten történő kategorizálását, melyet a 5. ábra mutat.

2. ábra. Hazánk belvízzel veszélyeztetett települései.



A lehatárolás a négy fokozatú (alig, mérsékelten, közepesen, erősen veszélyeztetett) belvíz-veszélyességi térkép alapján készült. A térképen a közepesen és erősen veszélyeztetett területek aránya került ábrázolásra a település egész területének arányában. Az osztályozás során a maximális 1-es értékig (a település teljes területe erősen, közepesen vagy a két kategória által tetszőleges arányban veszélyeztetett) öt egyenlő intervallumú kategóriát alakítottunk ki, a kategóriák 0-tól 1-ig egyre sötétedő tónussal vannak ábrázolva a térképen. Ebben az esetben javaslatunk szerint azok a települések kerülhetnek be az egyedi hátrányokkal érintett területek közé, melyek területének legalább fele erősen vagy közepesen belvizes.

Ebből a példából is látható, hogy a kijelölési folyamat sok változó tekintetében meglehetősen flexibilis, így akár a belvízveszélyes területek, akár a további jelölő kritériumok alapján végzett lehatárolás lehetővé teszi a kedvezőtlen adottságú területeknek járó támogatások megfelelő irányítását a rászoruló térségeknek.

2 JAVASLAT A KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK KOMPENZÁCIÓS ÖSSZEGÉNEK KISZÁMÍTÁSÁRA

2.1 JELENLEGI KAT TÁMOGATÁS FELÉPÍTÉSE

Magyarország a rendeletben meghatározott lehetőségek közül a 1257/1999 rendelet 19. és 20. cikkelye értelmében jelölt meg fizikai blokk alapon KAT területeket. A rendeletben meghatározott feltételek alapján kellett a területi leválogatást elvégezni, aminek eredményeként:

- a 19. cikkely szerinti kedvezőtlen adottságú területek összterülete 395 402 ha, ami az összes megművelt terület 6,3%-a, valamint az ország területének 4,25%-a.

- mivel a természeti hátrányok kritérium elemei külön vagy együttesen meghaladják az 1257/1999/EK rendeletben meghatározott 10 %-os országos határértéket, a 20. cikkely feltételeinek összesen 488 156 ha földterület felelt meg, ez az összes megművelt terület 7,77%-a, valamint az ország területének 5,24%-a.

A kedvezőtlen adottságú területek összterülete 883 558 ha, azaz Magyarország összterületének 9,5%-a, a teljes megművelt terület 14%-a .

A 19. cikkely lehatárolásánál összefoglalóan az alábbi adatok kerültek figyelembevételre:

- 100-pontos termőérték-mutató (MTA-TAKI),
- bruttó termelési értéke (AKII),
- bruttó gazdálkodási jövedelme (AKII),
- mezőgazdasági foglalkoztatottság arányát (KSH).

A 20. cikkely lehatárolásánál az alábbi adatok kerültek figyelembevételre:

- Agrotopo-100 (MTA-TAKI):
 - a talaj fokozott savanyúsága: amennyiben a savanyúság foka (pH) meghaladja a 4,5 értéket,
 - a talaj extrém sótartalma (szikesség): a nátrium sók túlzott szintje (0,15 % fölött),
 - extrém vízgazdálkodási körülmények,
 - extrém fizikai talajjellemzők.

2.2 A KIFIZETÉSRE VONATKOZÓ JOGSZABÁLYI HÁTTÉR BEMUTATÁSA

A 1257/1999 rendelet V. fejezet 14. cikkelyének (1) bekezdése alapján: a kedvezőtlen helyzetű térségekben a gazdálkodók számára kompenzációs támogatás adható.

A kompenzáció módjának meghatározásáról az V. fejezet 15. és 16. cikkelye rendelkezik, amely alapján:

15. cikk

(1) A kompenzációs támogatást olyan szinten kell meghatározni,:

- amely elegendő a meglévő hátrányok hatékony kompenzációjához való hozzájáruláshoz, és
- amelynek révén elkerülhető a túlkompenzáció.

(2) A kompenzációs támogatásokat kellően differenciálni kell, figyelembe véve:

- a régiót jellemző helyzetet és fejlesztési célkitűzéseket,
- a gazdálkodási tevékenységet befolyásoló állandó jellegű természeti hátrányok súlyosságát,
- az adott esetben megoldandó sajátos környezetvédelmi problémákat,
- a termelési ágat és szükség esetén a mezőgazdasági üzem gazdasági struktúráját.

(3) A kompenzációs támogatás mértékét a mellékletben meghatározott minimális és maximális összeg között kell megállapítani. A meghatározott maximális összegnél magasabb összegű kompenzációs támogatás is adható, feltéve, hogy az érintett programozás szintjén az összes kompenzációs támogatás átlagos összege nem haladja meg ezt a maximális összeget. Ha azonban az objektív körülmények indokolják, a tagállamok az átlagos összeg kiszámításához több regionális program kombinációját is alkalmazhatják.

16. cikk

(1) A felmerült költségekért és az elmaradt bevételért kompenzáció fizethető azon gazdálkodók számára, akik a Közösség környezetvédelmi rendelkezései következtében mezőgazdasági hasznosítás szempontjából korlátozások alá tartozó térségekben folytatnak gazdálkodási tevékenységet, ha és amilyen mértékig az ilyen kifizetések az említett rendelkezések által előidézett sajátos nehézségek megoldásához szükségesek.

(2) A kifizetéseket a túlkompenzációt elkerülő szinten határozzák meg; ez különösen a kedvezőtlen helyzetű térségekben teljesítendő kifizetések esetében szükséges.

(3) A közösségi támogatásra való jogosultság maximális összegeit a melléklet írja elő.

A melléklet értelmében termőföld hektáronként 25-200 Euro adható a gazdálkodóknak a program feltételeiből adódó jövedelemkiesés kompenzálására.

2.3 A KOMPENZÁCIÓS TÁMOGATÁS KIFIZETÉSÉNEK JELENLEG ALKALMAZOTT MÓDSZERE

A területi lehatárolásnál figyelembe vett szempontok alapján kerültek lehatárolásra a fizikai blokkok. A statisztikai adatok esetében a lehatárolás településszinten történt meg. A támogatási összeg a lehatárolt települések viszonylatában lett megállapítva, ami a bruttó gazdasági jövedelmet (BGJ) vette figyelembe.

$$\text{Támogatási összeg} = \text{BGJ}_{\text{országos átlag 80\%-a}} - \text{BGJ}_{\text{lehatárolt települések átlaga}}$$

A számítási képlet alapján a következő támogatási összegek lettek megállapítva a 19. és a 20. cikkely alapján lehatárolt területekre:

Cikk	BGJ országos átlag 80%-a	BGJ lehatárolt települések átlaga	Támogatás (€/ha)	Támogatás (Ft/ha)
19.	71 073	50 736	85,91	20 400
20.	71 073	68 563	10,95	2 600

3. táblázat. a 19. és a 20. cikkely alapján lehatárolt területek kifizetési összegei.

A következő tapasztalatok szűrhetők le a területi lehatárolás, a jóváhagyott pénzösszeg és a 1257/1999. rendeletben meghatározott maximális támogatási összeg összehasonlításával.

Cikk	Lehatárolt terület (ha)	Támogatási összeg (Euro/ha)	A területi lehatárolás alapján kiadható max támogatás (Euro)	Rendelkezésre álló keret az NVT alapján (Euro)	1257/1999 Rendelet alapján adható támogatás (Euro)
19.	395 402	85.91	33 968 986		79 080 400
20.	488 156	10.95	5 345 308		97 631 200
Összesen	883 558		39 314 294	81 420 000	176 711 600

4. táblázat. A jóváhagyott pénzösszeg és a rendeletben meghatározott támogatás összehasonlítása.

A táblázatból kitűnik, hogy amennyiben az összes jogosult terület részt vesz a KAT támogatásban, a rendelkezésre álló keretnek a fele sem kerül igénylésre. Figyelembe véve a monitoring táblázatban megjelölt értékeket az alábbi derül ki.

	Évek	2004		2005		2006	
KEDVEZŐTLEN ADOTTSÁGÚ TERÜLETEK	KAT támogatásban részesülő kedvezményezettek száma	15 020		16 788		17 671	
	amelyből: 19. cikkely szerinti kedvezményezettek száma	6 722		7 513		7 908	
	amelyből: 20. cikkely szerinti kedvezményezettek száma	8 299		9 275		9 763	
	A programban résztvevő mezőgazdasági terület nagysága (ha)	751 024		839 380		883 558	
	19. cikkely szerinti terület nagysága (ha)	336 092		375 632		395 402	
	20. cikkely szerinti terület nagysága (ha)	414 933		463 748		488 156	
	Összes közpénz (millió EUR)	24,710	19,770	27,630	22,100	29,078	23,260
	amelyből EMOGA						
	19 cikkely szerinti KAT (ha)	21,251	17,002	23,762	19,006	25,008	20,004
	20 cikkely szerinti KAT (ha)	3,459	2,767	3,868	3,094	4,070	3,256

5. táblázat. KAT területek monitoring táblázata.

A számok tükrében látható, hogy az NVT-ben rendelkezésre álló pénz 50 %-a sem költhető el még a teljes lefedettség esetén sem a jelenleg érvényben lévő támogatási összegekkel. Ennek megoldására három lehetőség kínálkozik:

1. NVT módosítással a KAT pénzügyi keretének megfelelő csökkentése,
2. A területi lehatárolás módszertanának módosítása,
3. A támogatási összeg kiszámítása módszertanának módosítása.

A Program érdekében az 1. alternatívát nem tartjuk szakmailag megalapozottnak és elfogadhatónak.

2.4 JAVASOLT KOMPENZÁCIÓS MÓDSZERTAN

A területi lehatárolás módosítását indokoltnak tartjuk, ezt erre vonatkozó javaslatunkat jelen tanulmány előző fejezetében részleteztük.

A jelenlegi támogatási összeg kiszámítási módszertanának módosítását az alábbi módon javasoljuk, építve a jelenleg hatályban lévő rendeletre, valamint a 2007-2013 időszakra terjedő rendelettervezetre.

A kedvezőtlen adottságú térségekre igényelhető támogatások esetében a gazdálkodónak a Helyes Gazdálkodási Gyakorlat előírásait kell betartani, illetve a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv 4.2 fejezetében meghatározott gazdálkodási feltételeket. A HGGY előírásainak betartása esetén, hasonlóan az agrár-környezetgazdálkodási támogatásokkal, kifizetés nem jár. A támogatás alapját az intézkedésben meghatározott betartandó előírások jelentik. A KAT intézkedéseket a 2. melléklet mutatja be. Mint látható a támogatás kizárólag takarmánynövények termesztése esetén jár. A kompenzáció mértékét egyrészt a kedvezőtlen helyzetből adódó, hozamokon számszerűsíthető hátrány jelenti, másrészt az intézkedésben meghatározott előírások betartásával keletkező jövedelem kiesés.

Vagyis a kompenzáció alapja:

1. Egyes, magas hozamú növények nem termeszthetők gazdaságosan KAT területeken a helyzeti hátrányból eredően,
2. a KAT területeken termeszthető növények elérhető hozamszintje és az országos átlaghozamok különbsége,
3. Az intézkedés előírásainak következtében a jogosult növény szerkezetből eredő jövedelem kiesés.

A KAT területek hozamának számszerűsítését elősegíti a Bizottság által javasolt, és várhatóan az új rendeletbe beépülésre kerülő lehatárolási módszertan 5. melléklet, valamint az arra kidolgozott adatstruktúra 6. melléklet. Ennek a táblázatnak a kitöltésével az országos átlaghozam, illetve a lehatárolt területekre jellemző hozamszintek különbsége megfelelően kiszámítható.

A támogatás másik részének kiszámításához azt kell alapul venni, hogy eddig milyen vetésszerkezetet alkalmaztak a gazdálkodók. Ennek az információnak a megfelelő pontosságú becsléséhez rendelkezésre állnak a statisztikai és területhez kötött, GIS alapú adatbázisok. Egyrésztől AKII forrásból ismert az ország teljes területére vonatkozó növénytermesztési szerkezet alakulása. Ezt szükséges összevetni a területi lehatárolás által kijelölt térségek növénytermesztési szerkezetével. Ezt az információt a FÖMI által kezelt NÖVMON rendszerből lehet meghatározni. Az AKII tesztüzemi rendszere növénytermesztési ágazati bontásban képes adatokat biztosítani a termesztett növényekre vonatkozó jövedelemszintről, beleértve a támogatásra jogosult takarmánynövényeket, illetve a támogatásra nem jogosult egyéb növényeket.

A támogatás mértékét az alábbi szempontok figyelembevételével kell számítani:

A termesztés szerkezetből adódó jövedelem kiesés mértéke + a hozamkülönbségből adódó jövedelem kiesés + az intézkedés előírásból származó jövedelem-kiesés

Egyenletként felvázolva a javasolt támogatási összeg kiszámításának módszertanát az alábbi képletet tudjuk felírni.

$$(Y_{Ov} - Y_{KATjv}) + (Y_{KATjv} - Y_{KATj}) + (Y_{KATj} - Y_{KATtám}) = X$$

ahol:

Y_{Ov} = Az ország teljes területére jellemző vetési szerkezet hozama [Ft/ha]

Y_{KATjv} = A KAT területeken jelenleg jellemző vetésszerkezet hozama az országos átlagértékek alapján [Ft/ha]

Y_{KATj} = A KAT területeken jelenleg jellemző vetésszerkezet hozama [Ft/ha]

$Y_{KATtám}$ = A KAT területeken az intézkedés-előírás betartásával előállítható hozam [Ft/ha]

X = KAT támogatás mértéke [Ft/ha]

A képlet egyszerűsítésével az alábbi egyenletet kapjuk

$$Y_{Ov} - Y_{KATtám} = X$$

Az egyszerűsített képlet alapján a támogatás mértéke kiszámítható az országos átlaghozam ismerete alapján, valamint ismervén az intézkedéselőírások betartásával realizálható hozam mértékét.