



A KAP MÁSODIK PILLÉRE: A VIDÉKFEJLESZTÉSI POLITIKA

A KAP második pillérébe tartozó uniós vidékfejlesztési politika célja az Unió vidéki térségeinek támogatása, segítségnyújtás a rendkívül széles skálájú huszonegyedik századi gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihívások leküzdésében. Ez a terület az első pillérhez képest rugalmasabb, ami lehetővé teszi a regionális, nemzeti és helyi hatóságok számára, hogy európai intézkedéscsomag kínálatából választható lehetőségek alapján egyedi hétéves vidékfejlesztési programokat alakítsanak ki. Az első pillérrel ellentétben – amelynek finanszírozását teljes egészében az Unió fedezi – a második pillér programjai egyrészt uniós alapok, másrészt regionális vagy nemzeti források társfinanszírozásából valósulnak meg.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 38–44. cikke;
- az 1303/2013/EU rendelet (HL L 347., 2013.12.20.) (az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó közös rendelkezések);
- az 1305/2013/EU rendelet (HL L 347., 2013.12.20.) (vidékfejlesztési támogatás);
- az 1306/2013/EU rendelet (HL L 347., 2013.12.20.) (a közös agrárpolitika finanszírozása, irányítása és nyomon követése);
- a salátarendelet (az (EU) 2017/2393 rendelet; HL L 350., 2017.12.29., 15. o.) (amely módosítja az 1305/2013/EU rendeletet és az 1306/2013/EU rendeletet).

FELADATOK ÉS PRIORITÁSOK

Az Európai Unió vidékfejlesztést támogató politikáját a KAP második pilléréként a „2000-es menetrendnek” nevezett reform során vezették be. A vidékfejlesztési politikát az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és regionális vagy nemzeti források társfinanszírozással működtetik.

Az EMVA rendeltetése, hogy hozzájáruljon az Európa 2020 stratégia (a növekedést és a munkahelyteremtést támogató uniós stratégia) megvalósításához azáltal, hogy a vidéki területeken előmozdítja a fenntartható vidékfejlesztést.

A Bizottság a vidékfejlesztési politika számára három átívelő prioritást tűzött ki:

1. a mezőgazdaság versenyképességének megerősítése;



2. a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás biztosítása és az éghajlatváltozás elleni küzdelem;
3. a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.

E fő célkitűzések az uniós vidékfejlesztési politika alábbi hat prioritásában öltenek testet:

1. a tudásátadás előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben;
2. a versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében és a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása;
3. az élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek a mezőgazdaság terén történő előmozdítása;
4. a mezőgazdaságtól és az erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása;
5. az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozáshoz alkalmazkodni képes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszer-ipari és az erdészeti ágazatban;
6. a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.

A vidékfejlesztési politika végrehajtása a tagállamok (vagy régiók) által kijelölt vidékfejlesztési programok révén történik. A többéves programok az adott egyedi területre szabott stratégiát követnek, amely egyaránt megfelel a tagállamok (vagy régiók) sajátos igényeinek, és a fent említett hat prioritás közül legalább négygel kapcsolatosak. Ezek a programok egy európai intézkedéscsomag kínálatából választható intézkedéseken alapulnak (és azokat kombinálják), amelyek részletes ismertetését a vidékfejlesztési rendelet (az 1035/2013/EU) rendelet tartalmazza, és társfinanszírozásukat az EMVA biztosítja (részletesebben az alábbiakban). A társfinanszírozás aránya az adott régiók és az érintett intézkedések függvényében változik. A programokat az Európai Bizottságnak jóvá kell hagynia, és tartalmazniuk kell egy finanszírozási tervet és az eredmények mérését lehetővé tevő mutatók együttesét is. A Bizottság és a tagállamok közös rendszert vezettek be a vidékfejlesztési politika ellenőrzésére és értékelésére. A jelenleg folyó (a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló) programozási időszakban a hangsúlyt arra helyezték, hogy összehangolják egymással az EMVA forrásaiból, illetve az alábbiakban felsorolt európai strukturális és beruházási alapokból juttatott finanszírozást: a kohéziós politika alapjai (Kohéziós Alap (KA), Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és Európai Szociális Alap (ESZA), valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

AZ „EURÓPAI KÍNÁLATBÓL” VÁLASZTHATÓ INTÉZKEDÉSEK

A tagállamok programjaiba felveendő intézkedéseknek az alábbi területekre kell kiterjedniük:



- tudásátadás és tájékoztatási tevékenységek (szakmai képzés, tájékoztatási tevékenységek stb.);
- tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások;
- a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei (mezőgazdasági termelők minőségrendszerekhez való csatlakozása);
- tárgyieszköz-beruházások (mezőgazdasági termékek feldolgozása, infrastruktúra, a termelékenység és a termelés fenntarthatóságának javítása stb.);
- természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása és megfelelő megelőző intézkedések bevezetése;
- a mezőgazdasági üzemek és vállalkozások fejlesztése (pályakezdési támogatás fiatal gazdálkodók számára, nem mezőgazdasági tevékenységek vidéki övezetekben stb.);
- alapvető szolgáltatások és a falvak megújítása a vidéki térségekben (széles sávú lefedettség, kulturális tevékenységek, turisztikai infrastruktúra stb.);
- az erdőterületek fejlesztésére és az erdők életképességének javítására irányuló beruházások (erdősítés és fásítás); agrár-erdészeti rendszerek létrehozása; az erdőtüzek és a természeti katasztrófák által okozott erdőkárok – többek között kártevőfertőzések és betegségek, katasztrófaesemények, valamint az éghajlattal kapcsolatos fenyegetések által előidézett károk – megelőzése és helyreállítása; az erdei ökoszisztémák ellenálló képességének és környezeti értékének, valamint az éghajlatváltozás mérséklésére való képességének növelését célzó beruházások; erdészeti technológiákra, valamint erdei termékek feldolgozására, mozgatására és forgalmazására irányuló beruházások);
- „termelői csoportok és szervezetek létrehozása”;
- a környezetvédelemhez és az éghajlatváltozással szembeni küzdelemhez kedvezően hozzájáruló mezőgazdasági gyakorlatok fenntartása és az e tekintetben szükséges változtatások ösztönzése („agrár-környezetvédelmi és éghajlatához kapcsolódó intézkedések”); Ezen intézkedéseket kötelező belefoglalni a vidékfejlesztési programokba. Kötelezettséget kell vállalni a kötelező szabványok túlteljesítésére;
- a biogazdálkodás támogatása (a biogazdálkodásra való áttérést vagy a biogazdálkodás gyakorlatainak fenntartását támogató kifizetések);
- a Natura 2000-hez és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések;
- hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések;
- állatjóléti kifizetések;
- erdészeti, környezetvédelmi és éghajlati szolgáltatásokat és erdővédelmi intézkedéseket támogató kifizetések;



- a mezőgazdasági és az erdőgazdálkodási ágazatok, valamint az élelmiszer-lánc közötti együttműködés ösztönzése (csomópontok és hálózatok létrehozása, a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó Európai Innovációs Partnerségi Hálózat (EIP) operatív csoportjai);
- „Kockázatkezelési eszköztár”: termény-, állat- és növénybiztosítási díjak fizetése; kedvezőtlen éghajlati jelenségek, állat- és növénybetegségek, kártevőfertőzések, valamint környezeti események esetére létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapok; jövedelemstabilizáló eszköz (pénzügyi hozzájárulások olyan kölcsönös kockázatkezelési alapokhoz, amelyek ellentételezést nyújtanak arra az esetre, ha a mezőgazdasági termelők jövedelme jelentős mértékben visszaesik).

Hangsúlyozni kell, hogy a 2018. január 1-jén hatályba lépett „salátarendelet” lényegi változásokat hozott a meglévő kockázatkezelési rendszerben. Az új rendelet új, ágazatspecifikus stabilizációs eszközt vezetett be, amely a gazdák súlyos jövedelemkiesése esetén mozgósítható, és jelentős gazdasági hatása lesz majd a vidéki térségekben. Az ágazati stabilizációs eszköz akkor alkalmazandó, ha a jövedelemkiesés mértéke meghaladja a 20%-ot. Biztosítási szerződésekre vonatkozóan hasonló támogatása jelenleg rendelkezésre áll azokban az esetekben, amikor egy mezőgazdasági gazdálkodó éves átlagos termelésének több mint 20%-a megsemmisül.

A vidékfejlesztési rendelet is a helyi szereplőket központba állító, a helyi fejlődést szolgáló, alulról építkező megközelítést tartalmaz (a LEADER-megközelítés). Ezen kívül, az EMVA által nyújtott finanszírozás kiterjed emellett egy európai hálózatra (amelynek feladata, hogy az Unióban a vidékfejlesztés terén működő nemzeti hálózatokat, szervezeteket és közigazgatási szerveket közös hálózatba szervezze), valamint az EIP-hálózatra, amely a mezőgazdasági szereplőket és a kutatókat kapcsolja össze az ismeretek cseréjének előmozdítása érdekében. A rendelet a fentiek túlmenően kifejezetten előírja, hogy a tagállamok tematikus alprogramokat valósíthatnak meg a fiatal gazdálkodókkal, a kisméretű gazdaságokkal, a hegyvidéki területekkel, a rövid ellátási láncokkal, a vidéki övezetekben élő nőkkel, az éghajlatváltozás következményeinek enyhítésével és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással, a biológiai sokféleséggel és bizonyos mezőgazdasági ágazatok szerkezeti átszervezésével kapcsolatban.

PÉNZÜGYI SZEMPONTOK

A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan az uniós többéves pénzügyi keretben mintegy 100 milliárd euró, valamint tagállami pénzeszközökből 61 milliárd euró került a vidékfejlesztés céljaira elkülönítésre. Az EMVA négy legnagyobb kedvezményezettje Franciaország (11,4 milliárd euró), Olaszország (10,4 milliárd euró), Németország (9,4 milliárd euró) és Lengyelország (8,7 milliárd euró). Az EMVA által biztosított források legalább 30%-át a környezetvédelem és az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az erdősítés és az erdők életképességének javítása terén eszközölt beruházásokra, agrár-környezetvédelmi és éghajlathoz kapcsolódó intézkedésekre, biogazdálkodásra és Natura 2000 kifizetésekre kell fordítani. Ezen kívül, az EMVA hozzájárulásainak legalább 5%-át a fent említett LEADER megközelítésre kell fordítani. A támogatási



összegek és százalékos arányok részletes ismertetését a rendelet II. melléklete tartalmazza (például, a fiatal mezőgazdasági termelők számára juttatott pályakezdési támogatások összege elérheti a 70 000 eurót, a minőségrendszerekhez való hozzájárulásoké a 3 000 eurót évente, a biogazdálkodáshoz nyújtott támogatásoké pedig a 900 eurót évente, évelő növények esetében).

VÉGREHAJTÁS

A Bizottság 2014 decembere és 2015 decembere között jóváhagyta a 28 tagállam által készített mind a 118 vidékfejlesztési programot. Húsz tagállam döntött úgy, hogy mindössze egyetlen nemzeti programot készít, 8 tagállam pedig egynél többet kíván alkalmazni (figyelemmel földrajzi viszonyaira vagy közigazgatási szerkezetére). A második pillér megvalósítása az egyes tagállamokban rendkívül eltérő módon történik, sőt a tagállamokon belül is nagy eltérések vannak. Az elemzés rendelkezésre álló első elemei azt mutatják, hogy a tagállamok gyakran döntenek úgy, hogy a választott intézkedéseket folyamatosan fenntartják. Az „európai kínálatból” így a tagállamok által legszívesebben választott három intézkedés a tárgyieszköz-beruházás (a teljes közkiadások 23%-a), az agrár-környezetvédelmi és éghajlathoz kapcsolódó intézkedések (17%) és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések (16%). A második pillér végrehajtásának adminisztratív bonyolultságára ugyancsak gyakran rámutattak. Ezért a 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP küszöbön álló korszerűsítése keretében kitűzött célok egyike lehet, hogy sikerüljön megállapodni egyszerűbb megközelítések tekintetében, amelyek képesek úgy biztosítani a megfelelő elszámoltathatóságot, hogy eközben nem rónak indokolatlan terheket sem az igazgatási és kifizetési feladatokat ellátó hatóságokra, sem pedig a kedvezményezettekre.

A 2020 UTÁNI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ KAP REFORMJA

A Bizottság 2017. november 29-én a vidékfejlesztésre vonatkozó Cork 2.0 nyilatkozat alapján kiadta „Az élelmezés és a gazdálkodás jövője” című új közleményét (a második pillér jövőjéről folytatott viták a 2016 szeptemberében Corkban tartott európai konferencián kezdődtek meg). A közlemény a fenntartható fejlődésre, a természeti erőforrások megőrzésére és a nemzedékváltás biztosításának szükségességére helyezi a hangsúlyt. Az utóbbival kapcsolatban a közlemény felhívja a tagállamokat a fiatal gazdák elvárásainak megfelelő programok kidolgozására, és javasolja, hogy a mezőgazdasági termelésbe történő beruházások és a forgótőke támogatása céljával egyszerűsítsék a fiatal gazdák pénzügyi eszközökhöz való hozzáférését. A közlemény végezetül új prioritáscsomagot is előír, amelynek középpontjában a vidéki értékláncok állnak olyan területeken, mint például a tiszta energia, a feltörekvő biogazdálkodás, a körforgásos gazdaság és az ökológiai turizmus.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A KAP legutóbbi reformját első ízben fogadták el a rendes jogalkotási eljárás (az „együtdöntés”) keretében (ld. [3.2.3.](#)). Az Európai Parlament maradéktalanul betöltötte társjogalkotói szerepét, különösen annak biztosítása tekintetében, hogy az EMVA



által biztosított források legalább 30%-át a környezetet védő és az éghajlatváltozás káros hatásait elhárító fellépés, az erdősítés és az erdők életképességének javítása terén eszközölt beruházásokra, agrár-környezetvédelmi és éghajlathoz kapcsolódó intézkedésekre, biogazdálkodásra és Natura 2000 kifizetésekre kell fordítani, miként azt a fentiekben is ismertettük. A Parlament ahhoz is ragaszkodott, hogy a legkevésbé fejlett régiókban, a legkülső régiókban és a kisebb égei-tengeri szigeteken az EMVA által nyújtott társfinanszírozás mértéke elérje a 85%-ot (a Tanács eredetileg 75%-os társfinanszírozási arányt javasolt). Végezetül, a Parlamentnek köszönhetően a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek esetében a hektáronkénti kifizetések legmagasabb összege 450 euró/hektár lenne, szemben a Bizottság 300 euró/hektárra vonatkozó, a Tanács is támogatott eredeti javaslatával.

François Nègre
02/2020

