

37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Had- és Rendészettudományi Szekció
Budapest, 2025. április 22–24.
Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar

Tagállami adok-KAPok!

Az agrár célú uniós pénzügyi források tagállami szintű végrehajtásának problémái

Jelige: **Jövőkép**

Pályamunka lezárásának időpontja: **2025. január**

2025.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
1. Az Európai Unió költségvetésének pénzügyi jogi alapjai.....	4
1.1. A költségvetés napjainkban.....	5
2. Az uniós költségvetés végrehajtásának speciális szabályai.....	6
2.1. A végrehajtás típusai.....	8
2.1.1. A közvetlen végrehajtás:.....	9
2.1.2. A tagállamokkal megosztott végrehajtás.....	10
2.1.3. A közvetett végrehajtás.....	16
A fejezet összefoglalása.....	18
3. A Közös Agrárpolitika (KAP).....	18
3.1. A KAP első pillére.....	20
3.2. A KAP második pillére.....	21
3.3. A 2023-2027-es időszakra szóló KAP.....	23
3.4. A KAP finanszírozása.....	25
3.5. A KAP tagállami végrehajtásában résztvevő főbb intézmények.....	27
3.5.1. A kifizető ügynökségek.....	27
3.5.2. Irányító hatóság.....	29
3.5.3. A Nemzeti KAP Monitoring Bizottság.....	30
3.6. A KAP és a környezetvédelem:.....	31
4. Az agrár célú uniós pénzügyi források megvalósulása Magyarországon.....	32
4.1. A magyar agrárium gazdasági helyzete.....	32
4.2. Előtérbe kerülő problémák - agrártámogatás tárgyú kúriai ítéletek az elmúlt időszakból.....	36
4.3. Egy lehetséges megoldás? - A renacionalizálás és a társfinanszírozás, mint az EU Közös Agrárpolitikájának lehetséges reformiránya.....	39
5. Összegzés.....	42
Irodalomjegyzék.....	44

Bevezetés

A mezőgazdaság ugyan egy erősen támogatott ágazat, viszont a globális népesség növekedésével, az utóbbi években felértékelődött az élelmiszer iránti kereslet is. Mindez növelte a mezőgazdaság szerepét, ugyanakkor befektetés szempontjából csak akkor maradhat továbbra is vonzó és hatékony az ágazat, ha képes alkalmazkodni a folyamatos változásokhoz.¹

A közelmúltban Európa szerte zajlottak gazdatüntetések, valamint szakmai berkeken belül is egyre nagyobb hangot kaptak az elégedetlenségüket kifejező vélemények, így politikailag is egyre sürgetőbb kérdéssé vált az agrárium helyzete. Mindezen folyamatok pedig azt mutatják, hogy nagy szükség volna a Közös Agrárpolitika jogszabályrendszerének megreformálására.

A választott témám aktualitását az is bizonyítja, hogy az Európai Unió mai napig kiemelt jelentőséget tulajdonít az európai mezőgazdaság támogatásának és fejlesztésének. Ennek eredményeként 2021. január 1-jétől 378 532,3 millió euró áll a Közös Agrárpolitika kedvezményezettjei rendelkezésére, ami a teljes uniós költségvetés 31%-át teszi ki.² Az Európai Unió mezőgazdasági területének 3,0%-a található Magyarországon, továbbá a magyar mezőgazdaság az EU mezőgazdasági kibocsátásának és hozzáadott értékének évek óta stabilan mintegy 2%-át teszi ki.³ Magyarország kedvező adottságokkal rendelkezik az agrártermeléshez, amit jól mutat, hogy az ország teljes területének közel kétharmada mezőgazdasági művelés alatt áll. Alapvető nemzetgazdasági érdek tehát, hogy az ágazatban meglévő lehetőségeket a jövőben is maximálisan ki tudjuk használni.⁴

Kutatásom célja, hogy pénzügyi jogi szempontból megvizsgáljam az európai és a hazai mezőgazdaság helyzetét. Ennek érdekében dolgozatomban először az Európai Unió költségvetésével, és annak végrehajtási módszereivel foglalkozom. Majd a Közös Agrárpolitika szabályozásának bemutatásán keresztül igyekszem a napjainkban végbemenő új folyamatok megvilágítására. Végezetül pedig különböző területek elemzésével próbálok az agrárium legégetőbb problémáira rámutatni, és egy esetleges jogi megoldást kínálni rájuk.

¹ Popp József – Szenderák János – Fróna Dániel – Felföldi János – Oláh Judit – Harangi-Rákos Mónika: A magyar mezőgazdaság teljesítménye 2004-2017 között, Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok, 2018, XIII. évfolyam, 3–4. szám, 9–20. o.

² Vera Milicevic: A KAP finanszírozása: tények és számadatok, 2023.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/106/a-kap-finanszirozasa-tenyek-es-szamadatok> (2024.11.02.)

³ Halmi Péter (szerk.): A Közös Agrárpolitika rendszere. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2020, 282. o.

⁴ Kapronczai István: Agrárgazdaságunk jelene és jövője, Gazdálkodás 58. évfolyam, 2. szám, 2014.

Dolgozatomban a jogértelmezés, a jogösszehasonlítás és az empirikus adatfeldolgozás módszertanaival igyekszem megtalálni a választ az alábbi kérdésekre: mik a jelenlegi agrártámogatási szabályozás legnagyobb hiányosságai és, hogy mi lehet a Közös Agrárpolitika szabályozásának jövője, amely megoldást adhat a nemzeti és regionális igényeket és prioritásokat jobban figyelembe vevő politika megvalósításához?

1. Az Európai Unió költségvetésének pénzügyi jogi alapjai

Az Európai Unió költségvetésével összefüggő folyamatok és kérdések nagymértékben érintik az uniós tagállamok állampolgárait. Az Unió költségvetését, és annak bevételeit, jelentős mértékben a tagállamok állampolgárai finanszírozzák, hasonlóan a hazai adókhoz, annak ellenére, hogy Európai Unió szintű adó nem létezik. A kiadások, amelyek legnagyobb részét az uniós támogatások teszik ki, szintén jelentős hatással vannak az életünkre. Ide sorolhatóak a mezőgazdasági támogatások is.⁵

A költségvetési politika és a monetáris politika együttesen alkotják egy-egy állam gazdaságpolitikájának alapvető eszköztárát. Az Európai Unió ugyan nem rendelkezik elkülönült államisággal, mégis megvalósít egyfajta gazdaságpolitikát, különösen az euróövezeten belül, ahol önálló monetáris politikát folytat, és saját költségvetéssel is rendelkezik. Az általános gazdaságpolitika intézményi és döntéshozatali rendszere azonban meglehetősen összetettek. Egyrészt a tagállamok saját gazdaságpolitikát folytatnak, másrészt a Miniszterek Tanácsa felhatalmazást kapott a tagállami gazdaságpolitikák összehangolására, valamint a „maastrichti kritériumok” is meghatároznak bizonyos feltételeket, amelyeket a tagállamok gazdaságpolitikájának meg kell felelnie.⁶

Az Európai Unió költségvetése egy olyan sajátos rendszer, amely bizonyos hasonlóságokat mutat ugyan mind a nemzetközi szervezetek, mind az államok költségvetésével, de jelentős mértékben eltér azok struktúrájától, finanszírozási céljaitól és bevételi rendszerétől. Az Unió költségvetése nem váltja fel a tagállamokét, és nem is függ attól, hanem önállóan működik, saját bevételekkel és kiadásokkal, amelyek az Unió céljainak megvalósítását szolgálják. Ezek a kiadások gyakran kiegészítő forrást jelentenek a tagállami költségvetések mellett. Fontos megjegyezni, hogy az Unió költségvetése évről évre egyre összetettebbé válik, mind belső

⁵ Halász Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2018. 20. o.

⁶ Várnay Ernő: Hozzászólás az Európai Monetáris Unió intézményi aspektusához. In: Király Miklós (szerk.): Válaszúton az Európai Unió: Intézményi reformok és csatlakozás, Európai Tanulmányok 6., Budapest, ELTE ÁJK, 2001.

felépítése, mind pedig az alternatív finanszírozási eszközök (például az Európai Fejlesztési Alap, az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus) tekintetében.⁷

Az Európai Unió éves költségvetése meghatározza az adott év összes bevételeit és kiadásait. Ez biztosítja többek között a programok finanszírozását, valamint lehetővé teszi, hogy az EU hozzájusson azokhoz a bevételekhez, amelyek a kiadásai fedezéséhez szükségesek. Az EU költségvetése olyan szakpolitikai területeken finanszíroz fellépéseket és projekteket, ahol minden uniós ország egyetértett abban, hogy a cselekvés az Unió szintjén történjen. Ezen a területen a tagállamok összefogásával kisebb költségfordítással érhetnek el jelentősebb eredményeket.⁸

1.1. A költségvetés napjainkban

2010-ben az EUMSZ hatálybalépése is jelentős változást hozott a költségvetési jog területén: míg korábban az EK-Szerződés nem tartalmazta az alábbi rendelkezéseket, az EUMSZ-ben már meghatározták a többéves pénzügyi keret (pénzügyi perspektíva) célját, tartalmát, valamint elfogadásának alapvető szabályait, amelyek korábban az Intézményközi Megállapodás részei voltak.⁹

A többéves pénzügyi keret elfogadása mindig alapos előkészületeket igényel, amelyet számos egyeztetés és tárgyalás előz meg. Ennek hátterében az áll, hogy a tagállamoknak egyöntetű döntést kell hozniuk arról, hogy az elkövetkező hét évben mely célok élveznek kiemelkedő jelentőséget, és mire kell a legtöbb forrást fordítaniuk, illetve mely területeket kell prioritásként kezelniük. A Bizottság javaslata szerint a cél egy modern, egyszerű és rugalmas költségvetés kialakítása. Ez viszonylag nagy rugalmasságot biztosít a programok között és a programokon belül, valamint megerősíti a válságkezelési eszközöket. Ezen felül létrehoz egy új „uniós tartalékokat” az előre nem látható események és vészhelyzetek kezelésére.¹⁰

Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét előre kell tervezni az egyes pénzügyi évekre, és fel kell tüntetni a költségvetésben.¹¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés rögzíti a költségvetés működésére vonatkozó alapelveket, hangsúlyozva a saját források szükségességét, valamint részletesen szabályozza a közös költségvetés elkészítésének,

⁷ Annex IV – The galaxy around the Budget. Future financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, 82. o.

⁸ Az Európai Unió költségvetése dióhéjban. Európai Bizottság, Luxemburg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 2. o.

⁹ EUMSZ. 312. cikk.

¹⁰ *Fábián Klaudia – Varga Zoltán*: Az európai unió költségvetési szabályozásáról, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, XXXIX/1, 2021, 81–115. o.

¹¹ EUMSZ. 310. cikk.

elfogadásának és végrehajtásának intézményi és döntéshozatali folyamatát. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy nem beszélhetünk világosan körülhatárolt, föderatív jellegű munkamegosztásról a tagállamok és az uniós szint között.¹²

A 2021-től 2027-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú keret egy új, modern és pragmatikus költségvetést biztosít a 27 tagú Unió számára. Az összeállításkor a fő szempont az volt, hogy olyan világos, egyszerű és rugalmas költségvetés jöjjön létre, amely a legfontosabb prioritásokra és szakpolitikákra összpontosít, miközben a lehető legnagyobb európai hozzáadott értéket teremti meg. Más szóval, az új költségvetés arra helyezi a hangsúlyt, hogy olyan Európát alakítson ki, amely védelmet, biztonságot és lehetőségeket kínál polgárainak, ahogyan azt Jean-Claude Juncker elnök a 2016-os, az Unió helyzetét értékelő beszédében is hangsúlyozta. A javaslat továbbá a közös agrárpolitika és a kohéziós politika programjaira szánt finanszírozás mérsékelt csökkentésével figyelembe veszi az uniós költségvetés egyik jelentős hozzájárulójának, az Egyesült Királyságnak a kilépését is, mindezt méltányos és kiegyensúlyozott módon.¹³

Összegezve megállapítható, hogy az Európai Unió költségvetése évről évre egyre összetettebbé válik. Az előző évek folyamatai azt mutatják, hogy a költségvetés olyan változásokon megy keresztül, amelyek pozitívan hatnak a gazdaságra, valamint a jelenlegi struktúra szinten tartásával pedig, még inkább fejlődő tendenciákat érhet el az Unió. A költségvetés megalkotásakor a fő célként a források minél hatékonyabb elosztását kell kitűzni, annak érdekében, hogy minél több állampolgár részesüljön a pozitív változásokból.¹⁴

2. Az uniós költségvetés végrehajtásának speciális szabályai

Ha az Európai Unió költségvetési jogát elemezzük, akkor az egyik legkomplexebb és a legszerteágazóbb problémákkal a végrehajtás körében találkozhatunk. Ez főként abból fakad, hogy a közösségi intézmények mellett a tagállamok és azok intézményei is rendkívül fontos szerepet kapnak a végrehajtás során.

Az EK Szerződés és az EUMSZ rendelkezései úgy szólnak, hogy az Unió általános költségvetésének elfogadása a Parlament, illetve a Tanács hatáskörébe tartozik, a végrehajtás pedig a Bizottság feladatai között szerepel. Ezen szerződésekben, illetve a Költségvetési

¹² Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében, Közgazdasági Szemle, LXVI. évf., 2019. május, 522.o.

¹³ A modern költségvetés. Tájékoztató, Európai Bizottság.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_18_3621

¹⁴ Fábán Klaudia – Varga Zoltán: i.m.

rendelet 48. cikkében általános alapelvként került feltüntetésre, hogy a költségvetés végrehajtásának politikai felelőssége a Bizottságot terheli függetlenül a végrehajtás konkrét módjától. A végrehajtás módjait pedig a Költségvetési rendelet 53. cikke határozza meg. Ugyanezek a szerződési rendelkezések iránymutatást nyújtanak arra vonatkozóan, hogy a költségvetést milyen szemléletmóddal kell végrehajtani, különös tekintettel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvére. Ezt az elvet az alapszerződések a költségvetés végrehajtásának legfontosabb alapelveként határozzák meg. Ezen kívül a szerződések kiemelik teszik a tagállamok szerepét a végrehajtásban a Bizottság mellett, rögzítve a tagállamok és a Bizottság együttműködési kötelezettségét.¹⁵

A költségvetés végrehajtásával kapcsolatban fontos kérdéskör a Bizottság hatáskörének meghatározása, illetve annak átruházhatósága. Számos döntés született az évek során, amely segít ezen kérdések megválaszolásában, köztük például a 16/88. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1989:397 számú ügye. Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy „a Bizottságnak a költségvetés végrehajtására vonatkozó hatásköre nem olyan természetű, hogy módosítaná a Szerződés azon különböző rendelkezéseiből származó hatáskörök megosztását, amelyek felhatalmazzák a Tanácsot és a Bizottságot általános vagy egyedi érvényű határozatok meghozatalára meghatározott területeken. Még akkor is, ha egy egyedi jogi aktus szinte szükségszerűen kiadási kötelezettségvállalást von maga után, meg kell attól különböztetni annyiban, amennyiben a közigazgatási határozati és a kiadási kötelezettségvállalási hatáskör, az egyes intézmények belső szervezeti keretei között különböző jogosultakra bízhatók”. A dolgozatom szempontjából viszont fontos kiemelnünk azt, hogy ugyan a tagállamok részt vesznek és komoly feladatokat is vállalnak a költségvetés végrehajtásában, de ezt nem átruházott hatáskör alapján teszik. A végrehajtás egy önálló módja, a megosztott végrehajtás teszi lehetővé a tagállamok részvételét.

Az Európai Unió költségvetésének végrehajtása tekintetében kiemelendő a költségvetési előirányzat és az alapjogi aktus viszonya is. A 1605/2002/EK rendelet szerint egy kiadási előirányzat felhasználásához nem elegendő az, hogy előirányzat szerepeljen a költségvetésben. A jelentős közösségi tevékenységekhez kapcsolódó kiadások végrehajtásához elengedhetetlen egy olyan jogi aktus elfogadása, amely elkülönül a költségvetéstől, és lehetővé teszi az adott előirányzat végrehajtását. Ezek az alapjogi aktusok. Ezt a jogi alapot az előirányzat végrehajtása előtt kell létrehozni. Kivételt képeznek

¹⁵ Halász Zsolt: i.m., 162. o.

természetesen a kisebb közösségi műveletek, például az előkészítő (pilot) projektek, amelyek célja a tervezett intézkedések várható hatásainak felmérése, és nem igényelnek ilyen jogi aktust.¹⁶

2.1. A végrehajtás típusai

Az Európai Unió költségvetésének végrehajtásának többféle módja is létezik az uniós jog szerint. Az előző 2002-es költségvetési rendelt¹⁷ négy különböző végrehajtási módot különített el. Először is létezett a központosított, amely alapján a Bizottság közvetlenül saját szervezeti egységein keresztül vagy közvetetten hajtja végre a feladatokat. Ez történhet végrehajtó hivatalok, szakosított szervek (pl. Európai Beruházási Bank), tagállami vagy nemzetközi közszektorbeli szervek, illetve közfeladatot ellátó magánjogi szervezetek bevonásával. Ezen kívül a tagállamokkal megosztott, illetve a decentralizált és a nemzetközi szervezetekkel történő közös gazdálkodás módja kerültek kifejtésre a rendeletben.

A 2012-ben elfogadott új költségvetési rendelet viszont már egy sokkal egyszerűbb, három módot tartalmazó rendszert állított fel. Ennek egyik összetevője a közvetlen végrehajtás, amely lényege, hogy a Bizottság közvetlenül, saját szervezeti egységein vagy végrehajtó ügynökségein keresztül végzi a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. A következő elem a tagállamokkal megosztott végrehajtás, amely abból áll, hogy a Bizottság megosztja a végrehajtási feladatokat a tagállamokkal, miközben továbbra is megőrzi felelősségét. Ezen modell különösen az olyan alapok esetében alkalmazott, mint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap vagy az Európai Strukturális és Beruházási Alapok, amelyek a költségvetés jelentős részét teszik ki. A harmadik ilyen mód pedig a közvetett végrehajtás, amely alapján a Bizottság harmadik felekre bízta a végrehajtási feladatokat, mint például harmadik országokra, nemzetközi szervezetekre, az Európai Beruházási Bankra, közjogi személyekre, vagy köz- és magánszféra partnerségi szervezetekre.¹⁸

Dolgozatom következő szakaszában ezen három végrehajtási módot kívánom részletesebben ismertetni, különös tekintettel a tagállamokkal megosztott végrehajtásra. Hiszen ezen a pillére a végrehajtási módszereknek a legösszetettebb, valamint dolgozatom fókuszába a továbbiakban a Magyarországon megvalósuló végrehajtás kerül majd.

¹⁶ Halász Zsolt: i.m., 167-169. o.

¹⁷ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248, 2002.9.16., 53. cikk.

¹⁸ Halász Zsolt: i.m., 173. o.

2.1.1. A közvetlen végrehajtás:

A közvetlen végrehajtás során a Bizottság teljes mértékben saját hatáskörében hajtja végre a költségvetést anélkül, hogy ehhez valamely tagállam formális részvételére lenne szükség. Ilyenkor a Bizottság maga, mint intézmény, vagy az általa kijelölt végrehajtó ügynökségek végzik el a feladatokat. Ezek a szervezetek feltételekhez kötötten működnek, tehát biztosítaniuk kell az átláthatóságot, az összeférhetetlenség elkerülését, továbbá hatékony belső ellenőrzési mechanizmusokkal kell rendelkezniük. Fontos az is, hogy átlátható elszámolási rendszert működtessenek, amely lehetővé teszi a források helyes felhasználásának ellenőrzését, valamint garantálják az információk nyilvános elérhetőségét, beleértve a kedvezményezettek jegyzékének éves közzétételét. Az viszont, hogy a költségvetés egy részét a Bizottság központosított módon hajtja végre, nem jelenti azt, hogy minden végrehajtási feladatot is saját maga látja el. A Bizottság saját szervezeti egységein keresztül is végezhet el ilyen a feladatokat, de a Költségvetési rendelet lehetőséget ad arra is, hogy a végrehajtást közvetett módon végezzék más szervezetek. Ilyenek lehetnek a közösségi jogi hatály alá tartozó végrehajtó hivatalok, ügynökségek és szakosított szervek. Konkrét példával élve, az Európai Beruházási Bank, illetve tagállami vagy nemzetközi közszektorbeli, valamint közfeladatot ellátó magánjogi szervezetek. A csalások és egyéb szabálytalanságok magas kockázata miatt a költségvetés végrehajtására vonatkozó hatásköröket, legyen szó akár kifizetésekről, akár beszedésekről, a Bizottság csak akkor bízhatja magánjogi szervezetekre, ha azok közfeladatot látnak el. Emellett ezeknek a szervezeteknek megfelelő pénzügyi garanciákat kell nyújtaniuk, és további, szigorú feltételeknek is meg kell felelniük annak érdekében, hogy biztosított legyen a költségvetési források megfelelő felhasználása.¹⁹

Abban az esetben, ha a költségvetés végrehajtása során a Bizottság saját szervezeti egységei végzik a feladatokat, akkor sem a biztosok testülete, hanem a pénzügyi szereplők felelnek a végrehajtásért. Ebben az aspektusban jelentős eltérés van az 1977-es Költségvetési rendelet és a jelenlegi szabályozás között. Korábban a pénzügyi ellenőr elnevezésű szerv rendelkezett engedélyezési hatáskörrel, minden intézménynél, valamint ő felelt a kiadások és bevételek felügyeletéért is. A jelenlegi szabályozásban viszont már nem létezik ez a pozíció, és a felelősséget két másik szereplőre osztotta: az engedélyezésért és a számvitelért felelős tisztségviselőkre, akiknek a hatáskörét szigorúan elválasztják.

Fontos kiemelni, hogy a fentiekben említett nemzeti ügynökségek tevékenysége különbözik a megosztott végrehajtásban részt vevő tagállami szervek működésétől. Míg a nemzeti

¹⁹ Halász Zsolt: i.m., 174-175. o.

ügynökségek inkább technikai szerepet töltenek be, és tevékenységükért teljes mértékben az Európai Bizottság felel, addig a megosztott végrehajtás esetében a tagállami szervezetek által végzett tevékenységekért, elsősorban az adott tagállam vállal felelősséget, míg a Bizottság felelőssége a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésére korlátozódik.

A nemzeti ügynökségek alkalmazásának előnyei közé tartozik, hogy közelebb hozzák az uniós politikákat a helyi kedvezményezettekhez, rendelkeznek az adott területen szerzett tapasztalatokkal, és rugalmasabban tudnak alkalmazkodni a helyi körülményekhez, mint a végrehajtó hivatalok. Az ügynökségek működésére vonatkozó feladatokat és felelősségi kérdéseket az egyes közösségi programok kapcsán meghozott bizottsági határozatok egyedileg határozzák meg.²⁰

2.1.2. A tagállamokkal megosztott végrehajtás

A közös költségvetés végrehajtásának legnagyobb része a tagállamokkal megosztott módon történik. Így hajtják végre a költségvetési kiadások két legnagyobb elemének, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokból, valamint a strukturális alapokból származó forrásokat is. Konkrét példával élve az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap, vagy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, előirányzatai is ilyen módon kerülnek végrehajtásra.

A megosztott végrehajtás következtében nincs szükség külön uniós döntéshozó és irányító intézményrendszer kialakítására annak érdekében, hogy az e körbe tartozó támogatásokhoz kapcsolódó eljárásokat lefolytassák. A konkrét végrehajtási feladatokat a tagállami intézményrendszerek, például az irányító hatóságok, kifizető ügynökségek és monitoring bizottságok látják végre. Ebben a rendszerben a tagállamok, a Bizottság felügyelete mellett, felelnek a támogatási rendszerek mindennapi működtetéséért, monitoringjáért és a forrásfelhasználás közvetlen ellenőrzéséért.²¹

A megosztott végrehajtás során a tagállamokra fontos jogalkotási és igazgatási feladatok hárulnak annak érdekében, hogy a költségvetési forrásokat az alkalmazandó jogszabályoknak megfelelően használják fel, és ezzel védjék az Unió pénzügyi érdekeit. Ezért is a tagállamoknak elsősorban biztosítaniuk kell a költségvetésből finanszírozott műveletek szabályos és hatékony végrehajtását, összhangban a vonatkozó ágazatspecifikus szabályokkal,

²⁰ *Paul Craig*: EU Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2006. 35-51. o.

²¹ *Gabriele Cipriani*: Rethinking the EU Budget. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007. 105. o.

valamint felügyelniük kell az uniós források kezeléséért felelős szerveket. Továbbá meg kell előzniük, fel kell deríteniük és ki kell javítaniuk a szabálytalanságokat és csalásokat.²²

Figyelembe véve viszont azt, hogy a végrehajtás vonatkozásában a végső felelősség továbbra is a Bizottságot terheli, szükséges az, hogy a tagállamokkal megfelelő elszámolásokat folytasson le, illetve, hogyha hibát észlel, akkor ennek megfelelően pénzügyi korrekciókat is alkalmazzon.²³

A jelenlegi szabályozás értelmében a tagállamok kötelesek minden szükséges lépést megtenni az uniós alapokból finanszírozott műveletek jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzése érdekében. Ez magában foglalja a csalások hatékony megelőzését, a szabálytalanságok és csalások felderítését és megszüntetését, valamint visszatartó erejű, arányos szankciók alkalmazását, amelyek összhangban vannak az uniós vagy nemzeti jogszabályokkal. Ezen túlmenően, szükség esetén, a jogosulatlan kifizetések visszafizetésének kikényszerítése és a megfelelő bírósági eljárások kezdeményezése is a tagállamok feladata.²⁴

A Bíróságnak a tagállamokkal közösen megosztott végrehajtással kapcsolatban három nagy kérdéskörben kellett állásfoglalást kialakítania az évek során, amely döntésekkel kapcsolatos joggyakorlatot a mai napig töretlenül alkalmazzák.

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) finanszírozott mezőgazdasági támogatások korábbi szabályozása szerint a tagállamok kötelesek a jogszabályokban, rendeletekben vagy közigazgatási intézkedésekben rögzített előírásokkal összhangban megtenni a szükséges lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az EMOGA által finanszírozott programok megfelelően végrehajtásra kerüljenek. Ez magában foglalja a szabálytalanságok megelőzését és kezelését, valamint a szabálytalanságokból vagy gondatlanságból eredő veszteségek behajtását. Amennyiben a behajtás nem sikerült teljes mértékben, annak pénzügyi következményeit az Európai Közösség viselte, kivéve abban az esetben, ha a szabálytalanság vagy gondatlanság a tagállami hatóságok vagy szervek felelősségére vezethető vissza.

A tagállamok ezen rendelkezéseket úgy értelmezték, hogy akkor, ha a tagállamok a felmerült hibákat nem szándékosan követték el, és csupán egy helytelen, viszont jóhiszemű joggyakorlás történt, akkor a főszabályként a Közösség viseli a helytelen jogalkalmazás

²² Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról

²³ Halász Zsolt: i.m., 181. o.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról

következményeit. Így az első fentiekben említett kérdéskör a felelősség problémája körüli bizonytalan jogértelmezés volt, amivel kapcsolatban a Bíróság kimondta teleologikus értelmezés alapján, valamint a rendelkezés céljára tekintettel, hogy a tagállamokat terheli a felelősség akkor is, ha a helytelen vagy téves értelmezés történik.²⁵

A helytelenül kifizetett összegek behajtása, valamint a felelős személyekkel szembeni közigazgatási és bírósági eljárások megindítása azon intézkedések közé tartozik, amelyeket a tagállami hatóságoknak alkalmazniuk kell a közösségi pénzügyi érdekek védelmében. Ugyanakkor, a behajtás gyakran nem lehetséges, ha a közösségi jogszabályok helytelen alkalmazása nem szándékos, hanem egy jóhiszemű, ám hibás jogértelmezés eredménye. Az Európai Bíróság 1979-es ítéleteiben megfogalmazott elvek alapján az ilyen helyzetekben az agrárfinanszírozási rendelet²⁶ általános szabályai érvényesek, amelyek meghatározzák azt, hogy az EMOGA finanszírozza a mezőgazdasági piacok közös szervezésének keretében, a közösségi szabályokkal összhangban, felmerülő export-visszatérítéseket és piaci intervenciókat. A közösségi szabályok felhatalmazzák a Bizottságot arra, hogy az EMOGA által csak a mezőgazdasági termelés különböző szektoraiban felmerülő, a vonatkozó szabályokkal összhangban álló kiadásokat finanszírozza. Ennek megfelelően a tagállamoknak kell viselniük minden egyéb, nem szabályos kiadás terhét, különösen azokat, amelyek kifizetésére a tagállami hatóságok tévesen hitték magukat jogosultnak. E szigorú értelmezés célja, hogy a közös agrárpolitika keretében is garantálja az esélyegyenlőséget és az egyenlő versenyfeltételeket mindenki számára. Hiszen, egyes tagállamok eltérően, egyes esetekben túl tágra értelmezik a közösségi szabályozás rendelkezéseit, míg mások szigorúbb megközelítést alkalmaznak, és ez versenytorzuláshoz vezethet. Ez az egyenlőtlen jogértelmezés lehetőséget ad arra, hogy egyes tagállamok előnyösebb helyzetbe kerüljenek a piacokon, ami sérti a közös uniós célkitűzéseket.²⁷

A második Bíróság előtt felmerült problémakör arról szólt, hogy a felek közül kit és hogyan terhel a bizonyítás. A Bíróság máig alkalmazott gyakorlata alapján, a Bizottság feladata bizonyítani a közösségi szabályok megsértését. Ezzel szemben a tagállamnak lehetősége van arra, hogy bemutassa, hogy a Bizottság eljárása során hibázott, ami megalapozatlan döntéshez vezetett, és hogy a tagállam eleget tett a jogszabályi kötelezettségeinek. Fontos azonban, hogy a Bizottság nem köteles részletesen bizonyítani, hogy a tagállam által közölt adatokban milyen szabálytalanság található, hanem elegendő, ha komoly és megalapozott kétségeit

²⁵ *Paul Craig*: i.m., 66-67. o.

²⁶ 70/729/EK rendelet

²⁷ *Halász Zsolt*: i.m., 184. o.

terjeszti a Bíróság elé. Ilyen kételyek alapját képezheti például a tagállami ellenőrző rendszerek hibás működése vagy a hiányos dokumentáció. A bizonyítási teher ilyen elosztásának oka az, hogy a tagállam rendelkezik a legmegfelelőbb forrásokkal a számlaelszámolásokhoz szükséges adatok összegyűjtésére és bizonyítására, ezért köteles a legmegbízhatóbb bizonyítékokat benyújtani, és ha szükséges, bizonyítani a Bizottság számításainak helytelenségét. A Bizottságtól nem várható el ennél nagyobb mértékű részletes ellenőrzés. Ezen megállapításokra például C-232/96. számú, Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ügy döntésében találhatunk utalásokat.²⁸

A harmadik kérdéskör, amelyet a Bíróságnak tisztáznia kellett, az a költségvetést terhelő finanszírozás csökkentésének mértéke. A közösségi szabályozás rendelkezéseiből az kiolvasható volt, hogy a számlaelszámolás során megállapított hiányosságok alapján, az azon kiadások összege, amelyeket a tagállamok számára kell megtéríteni, az csökkenthető. A probléma viszont onnan eredt, hogy a szabályozás nem terjedt ki arra, hogy ez pontosan hogyan történhet meg. Abban az esetben, ha rendszerben feltárt hibák, például az ellenőrzési rendszer hiányosságai, jelennek meg, akkor a Bizottság kénytelen lenne minden egyes tételt végigellenőrizni, és ez számlaelszámolási eljárások ellehetetlenüléséhez vezetne. A Bizottság ezért vezette be az átalánycsökkentés módszerét. Az ezzel kapcsolatos szabályozás, érdekes módon nem egy rendeletben került megalkotásra, hanem egy bizottsági munkadokumentumban. E szerint a dokumentum szerint az átalánycsökkentésének mértéke, a fenyegető veszteség nagyságától függően, a bejelentett kiadás meg meghatározott hányada. Újdonságként vezették be a 25%-os korrekciós arányt, amely akkor lép életbe, ha az ellenőrzési rendszer teljesen hiányzik vagy súlyos hiányosságokkal küzd, valamint ha gyakori szabálytalanságok tapasztalhatók. Ez az arány akkor is alkalmazandó, ha a szabálytalan vagy csalárd gyakorlatok elleni fellépés során a tagállamok hanyagsága állapítható meg. A 25%-os korrekciós mérték célja a pénzügyi szankciók hatékonyságának növelése, valamint a szabályok megszegése esetén a megelőzés és visszatartás fokozása.

A fentiekben taglalt rendszert, azaz a Bizottság fellépési lehetőségét abban az esetben, ha hibát talál, illetve az átalánycsökkentés intézményét is, számos esetben próbálták a tagállamok a Bíróság előtt megtámadni. A Bíróság azonban nem találta ezeket a közösségi joggal

²⁸ Halász Zsolt: i.m., 185-186. o.

ellentétesnek, amely például a C-253/97. számú, Olasz Köztársaság v Európai Községek Bizottsága ügy döntéséből is kiolvasható.²⁹

Miután láttuk összegezve ezen bonyolult rendszer működését, bizonyos kételyek merülhetnek fel bennünk a jogbiztonsággal kapcsolatban.

Először is formai szempontból, magával a munkadokumentum formátumba történő foglalással kapcsolatban vetődhetnek fel kérdések. Én is azt az álláspontot képviselem, hogy az nehezen támasztható alá, hogy a szabályozás megalkotásakor miért választottak egy olyan formát, amely jogi kötőerővel nem bír és nem érhető el egyenlően mindenki számára. Ez legfőképpen akkor igaz, ha a tagállamok kimerítő jellegű bizonyítására gondolunk, a Bizottság komoly és ésszerű kétség mércéjével szemben.

A formához kapcsolódó problémák mellett, a tartalom kapcsán is merülhetnek fel bennünk aggályok. Első sorban azt figyelhetjük meg, hogy a tagállami felelősség meghatározása nem mindig egyértelmű, mivel a szabályozás sok esetben nem „expressis verbis” rögzíti azt, hanem csak logikai következtetésekkel, azaz „a contrario” lehet értelmezni a vonatkozó rendelkezéseket. Bár a tagállami felelősség fennáll, és a bírósági gyakorlat megerősíti ezt, fontos lenne, hogy a jogszabályok világosan, közvetlenül és egyszerűen rögzítsék a felelősségi rendszert. A jogbiztonság elve ugyanis megköveteli azt, hogy a szabályozás érthető és egyértelmű legyen azok számára, akikre vonatkozik, így elkerülve a jogi bizonytalanságot. További tartalmi problémaként merülhet fel az, hogy átalány-csökkentéssel kapcsolatos munkadokumentumban meghatározott százalékoktól el lehet térni indokolt esetben. Ez, a szabályozásban fellelhető „kiskapu” nagymértékben hozzájárulhat a jogbizonytalanság növekedéséhez, és felvetheti azt a kérdést, hogy a Bizottság miért nem esetről-esetre határozza meg a korrekció mértékét.

Végezetül pedig a szabálytalan kifizetésekből fakadó költségek viselésére vonatkozó elvek hiányából fakadó kérdéskört is érdemes megvizsgálnunk, hiszen ennek eredményeképpen az Unió költségvetését közvetlen kár is érheti. Az Európai Számvevőszék jelentése³⁰ szerint néhány tagállam az átalánykorrekció lehetőségét arra használja, hogy a költségvetési területen elkövetett szabálytalanságokból származó adósságokat leírja, méghozzá az átalánykorrekció összegével megegyező mértékben, ahelyett, hogy ezeket tételesen elszámolná. A Számvevőszék jelentése viszont azt is kihangsúlyozza, hogy ennek a kárnak a kockázata

²⁹ Halász Zsolt: i.m., 187-188. o.

³⁰ 2004/3. Speciális Jelentés a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről, HL C 269, 2004.11.4., (48) bekezdés.

egyértelműen a szabályozás hiányosságaiból fakad, ami indokoltá teszi a döntéshozatali rendszer felülvizsgálatát ezen a téren.³¹

Ha a tagállamokkal közös végrehajtásról beszélünk, akkor elkerülhetetlen, hogy kitérjünk a tagállamok akkreditált kifizető ügynökségeire. Dolgozatom fő témáját képező agrártámogatások végrehajtásának egyik központi szereplői a tagállamokban felállított kifizető ügynökségek. Kiemelkedő szerepüket mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a támogatások csak abban az esetben képezhetik a közösségi finanszírozás tárgyát, ha azok akkreditált, a tagállamok által megbízott kifizető ügynökségeknél merültek fel. Mivel a tagállamok eltérő közjogi berendezkedésekkel rendelkeznek, a kifizető ügynökségekre vonatkozó uniós szabályozás nem határozza meg, hogy pontosan milyen intézmények lehetnek ilyen ügynökségek. Viszont két feltétel rögzítésre került a vonatkozó rendelkezésben: a tagállamok korlátozzák a szükséges minimumra a kifizető ügynökségek számát, illetve több kifizető ügynökség esetén jelölik ki a koordináló feladatokat ellátó ügynökséget. A másik fontos követelmény az akkreditáció előírása a kifizető ügynökségi feladatokat ellátó intézmények számára. A szabályozás meghatározza az akkreditáció feltételeit, viszont érdekes módon az akkreditáció megadását a tagállamokra bízta. A rendszer biztonságát az garantálja, hogy az illetékes hatóságnak folyamatosan a felügyelete alatt kell tartania a kifizető ügynökségeket, valamint a tagállamoknak létre kell hozniuk egy olyan rendszert, amelyben biztosítva van az, hogy ha egy kifizető ügynökség már az akkreditáció kritériumainak nem felel meg, azt azonnal jelzi is az illetékes hatóságnak. Akkreditációs elmaradások esetén a tagállam felfüggesztheti vagy súlyosabb esetekben visszavonhatja az akkreditációt. Nagy hiányosság viszont a szabályozásban, hogy amennyiben a tagállami illetékes hatóság nem tesz lépéseket a probléma megszüntetése érdekében, a Bizottságnak nem áll rendelkezésére széleskörű beavatkozási lehetőség, csupán az éves számlaelszámolási eljárás keretében léphet fel a költségvetési érdekek védelme érdekében.

E fonák helyzetet jól szemlélteti a 2016. december 31-ig érvényben lévő magyar szabályozás és gyakorlat.³² Magyarországon az akkreditáló hatóság az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter. A támogatások lebonyolításában a kifizető ügynökségi feladatokat a miniszter felügyelete és irányítása alatt álló Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) látta el. Formálisan ugyan két önálló közigazgatási szervről volt szó, de az MVH működésére a miniszter egyértelműen hatást tudott gyakorolni. Ez nem okozott problémát az MVH

³¹ Halász Zsolt: i.m., 189-190. o.

³² 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről, 9. § c) és d) pont

akkreditációja során, amikor a miniszter az akkreditációs levelében arról tájékoztatta az MVH elnökét, hogy bizonyosságot szerzett arról, hogy a hivatal teljesíti az akkreditációhoz szükséges feltételeket, és ennek megfelelően akkreditálja a kifizető ügynökségi feladatok ellátására. Ez a magyar eset is rámutatott a szabályozásban rejlő hiányosságokra. Álláspontom szerint, az akkreditáció ezen korábbi rendszere nem szolgálta az unió által kitűzött célokat, mivel az akkreditáló nem egy független szervezet, hanem az akkreditált szerv felettese volt. Megoldásként célszerűbb lehet egy külső független minősítő szervezetre bízni az akkreditáció eldöntését vagy akár magának a Bizottságnak a hatáskörébe is lehetne ezt utalni. Ebben a konkrét magyar esetben végezetül egy harmadik megoldást választottak, miszerint 2017. január elsejétől megszűnt az MVH, beolvadt a Magyar Államkincstárba, így megszűnt az alá-fölé rendeltségi viszony az akkreditáló miniszter és az általa irányított akkreditált intézmény között.³³

A fentiekben írtakból láthatjuk, hogy az Európai Unió költségvetésének tagállamokkal megosztott végrehajtása az egyik legkiterjedtebb és legösszetettebb rendszer a költségvetési jog kérdéskörében. Ez abban is megmutatkozik, hogy a gyakorlatban a költségvetés mintegy 70%-át „megosztott irányítás” keretében költik el.³⁴ A megosztott végrehajtás során is fontos, hogy a költségvetés által kitűzött célok, mint például a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás szem előtt maradjanak, hogy a tagállamok eredményesen együtt tudjanak működni az uniós intézményekkel és, hogy a Bizottság felelőssége és ellenőrzési lehetősége is mindeközben fennmaradjon.

2.1.3. A közvetett végrehajtás

Az uniós finanszírozás közvetett irányítása azt jelenti, hogy a finanszírozási programokat részben vagy egészben harmadik felek, például nemzeti hatóságok vagy nemzetközi szervezetek hajtják végre. Ilyen harmadik személyek akkor vonhatók be a végrehajtásba, ha az adott program alap jogi aktusa ezt lehetővé teszi. A finanszírozás módja a támogatás, amely állami szinten igényelhető. Ilyen például a humanitárius segítségnyújtásra és a nemzetközi fejlesztésre szánt uniós költségvetés, amelyeknek zömét közvetett irányítással hajtják végre. A közvetett irányítású programok a teljes uniós költségvetés mintegy 10%-át teszik ki.³⁵

E szervezetek és intézmények bevonását a végrehajtásba az Unió olykor jelentősebb pénzügyi támogatásokat magában foglaló nemzetközi szerepvállalásai indokolják. A harmadik államok

³³ Halász Zsolt: i.m., 191-193. o.

³⁴ A Bizottság Költségvetési Főigazgatóságának adatai 2021–2027-re.

³⁵ https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_hu (2024.10.20.)

általi végrehajtás alapvetően a külső fellépések körébe tartozó előirányzatok végrehajtását érinti. A megosztott végrehajtás keretében alkalmazott szabályokhoz hasonlóan, ha a Bizottság a támogatások elszámolása során szabálytalanságot észlel, akkor ennek megfelelő pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

Az Unió külső, az Unión kívüli pénzügyi kötelezettségvállalásai két fő célra összpontosítanak: egyrészt a humanitárius segítségnyújtásra, másrészt a fejlődő országok számára nyújtott fejlesztési finanszírozásra (vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásokra). A 2014–2020 közötti programozási időszakban egy horizontális rendelet³⁶ határozza meg a finanszírozási eszközök általános szabályait, amelyre épülve specifikus rendeletek szabályozzák az egyes finanszírozási eszközöket.

A fejlesztési támogatások egyrészt a kelet-európai, mediterrán és közép-ázsiai térség számára állnak rendelkezésre, ideértve Algériát, Azerbajdzsánt, Belaruszt, Ciszjordániát és a Gázai övezetet (Palesztin Nemzeti Hatóság), Egyiptomot, Grúziát, Izraelt, Jordániát, Libanont, Líbiát, Marokkót, Moldovát, Örményországot, Tunéziát és Ukrajnát. Másrészt az előcsatlakozási támogatás keretében a tagjelölt és csatlakozni szándékozó államok (Törökország, Macedónia, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Szerbia és Koszovó) is részesülhetnek belőle. Harmadrészt, Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, a Közel-Kelet és Dél-Afrika fejlődő államai is felhasználhatják ezeket a támogatásokat.³⁷

A teljes költségvetéshez viszonyítva a külső fellépések összege feltűnően alacsony. Ennek oka lehet egyrészt, hogy a Bizottság nincs abban a pozícióban, hogy a támogatások felhasználását egyértelműen nyomon tudja követni, másrészt pedig a pénzügyi ellenőrzést sokszor olyan, a Bizottságtól független szereplők végzik, akik nem veszik figyelembe azon követelményeket, amelyeket a Bizottság a kiadások megfelelőségének igazolására szükségesnek tartana.³⁸

A fejezet összefoglalása

A költségvetés végrehajtásának témaköre rendkívül széleskörű, magában foglalja a Bizottság feladatainak és felelősségeinek elemzését, a tagállami végrehajtási kompetenciákat, valamint a végrehajtás által érintett fő közösségi politikák speciális szabályozását. E tág területen számos olyan kérdés és probléma merül fel, amelyek szabályozása legalábbis átgondolást

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 236/2014/EU rendelete a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról, HL L 378., 2006.12.27., 41–71. o., valamint az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 44–76. o.

³⁸ Halász Zsolt: i.m., 197–201. o.

igényel, de bizonyos esetekben kisebb vagy jelentősebb módosításokat is szükségessé tehet. A fentiekben kifejtettekben láthattuk, hogy számos kivetnivalót találunk a mezőgazdasági támogatások terén a kifizető ügynökségek akkreditációjával kapcsolatban, mivel az akkreditáció megadását a vonatkozó szabályozás a tagállamokra utalja. Kiemelésre került az elszámolási eljárás vonatkozásában a jogbiztonság sérelmének kérdése is, ugyanis mint azt a Bíróság előtt is felmerült jogvitákban is láthattuk, a jelenlegi rendelkezések nem határozzák meg kellő pontossággal a tagállamok felelősségét.³⁹

Az uniós költségvetés végrehajtásának összetett rendszerének ezen részletes ismertetésére dolgozatomban szempontjából azért volt szükség, hogy betekintést nyerhessünk az uniós szinten létező szabályozásba, annak érdekében, hogy a Magyarországon megvalósult intézményrendszert és folyamatokat minél mélyebben tudjuk majd elemezni.

3. A Közös Agrárpolitika (KAP)

A Közös Agrárpolitika (KAP), az Európai Unió egyik legrégebben létrehozott és leginkább szabályozott szakpolitikája, amely napjainkban is folyamatos fejlődésen megy keresztül annak érdekében, hogy megfeleljen az új gazdasági, társadalmi és környezeti kihívásoknak. Már az integráció kezdetén is kiemelten fontosnak tartották a tagországok, hogy az agrárszektor szabályozása és a támogatások biztosítása közös uniós szintű politikává váljon. Ez azért is volt elengedhetetlen, mivel az agrártermékek esetében közös piacot akartak létrehozni, amely viszont a nemzeti szinten nyújtott támogatásokkal együtt, nem működött volna hatékonyan. Ha a nemzeti támogatások maradnak, akkor a közös piacon támogatási verseny alakult volna ki, ahol azok a szereplők kaptak volna előnyt, akik mögött erősebb nemzeti kormányzati támogatás áll. Így a közös agrárpiac megteremtése csak egy egységes, közös támogatási politika bevezetésével valósulhatott meg.⁴⁰

A KAP-ot létrehozó Római Szerződésben megfogalmazott agrárpolitikai célok egyik legfontosabbika a mezőgazdasági termelésből élők számára méltányos, társadalmilag elfogadható jövedelmi és életszínvonal biztosítása. E jövedelempolitikai cél megvalósításában kiemelt jelentőséggel bírnak az 1992 után bevezetésre kerülő közvetlen támogatások, amelyek eredeti célkitűzése a mezőgazdasági (intézményi) árak csökkenésének termelői jövedelmekre gyakorolt hatásának ellensúlyozása volt.⁴¹

³⁹ Halász Zsolt: i.m., 211-214. o.

⁴⁰ Kengyel Ákos: Környezeti és költségvetési szempontok szorításában: A renacionalizálás mint az EU közös agrárpolitikájának lehetséges reformiránya, Közgazdasági Szemle, LXIX. évf., 2022. június, 721–738. o.

⁴¹ Halmai Péter: i.m.

A KAP-nak továbbra is kiemelt célja, hogy megfelelő életszínvonalat biztosítson az agrárnépesség számára, melynek kulcsfontosságú eleme a mezgazdasági termelőknek nyújtott jövedelemtámogatás, illetve közvetlen kifizetések. A téma fontosságát és jelentőséget továbbá az is alátámasztja, hogy a közvetlen kifizetések összege a 2014-2020-as időszakban, mintegy 293 milliárd eurót tett ki, amely a KAP pénzügyi keretének 72%-át, míg az EU költségvetésének 27%-át adta.⁴² A KAP keretében hazánk részesedése a közvetlen támogatások tekintetében 8,85 milliárd euró, ami mintegy 3%-a az uniós közvetlen kifizetéseknek.⁴³

A KAP alapvető jogszabályait a tagállamok saját képviselőiken keresztül hozzák meg az Európai Tanácsban és az Európai Parlamentben. A végrehajtási jogszabályokat pedig az Európai Bizottság állítja össze, a tagállamok által kapott felhatalmazás alapján.⁴⁴ A KAP jogi alapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés adja. A 2023–2027 közötti időszakra vonatkozó KAP-ot három rendelet szabályozza, amelyek 2023. január 1-jén léptek hatályba, ezek:

az (EU) 2021/2116 rendelet, amely a KAP finanszírozására, irányítására és nyomon követésére vonatkozik, valamint hatályon kívül helyezi az 1306/2013/EU rendeletet; az (EU) 2021/2115 rendelet, amely a tagállamok által kidolgozandó stratégiai tervekhez nyújtott támogatások szabályait állapítja meg, és egyúttal az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendeletek hatályon kívül helyezéséről is rendelkezik; továbbá az (EU) 2021/2117 rendelet, amely módosítja a mezőgazdasági termékpiacon közös szervezéséről szóló 1308/2013/EU rendeletet, továbbá érinti az 1151/2012/EU rendeletet a mezőgazdasági termékek minőségrendszereiről, a 251/2014/EU rendeletet az ízesített borászati termékek földrajzi jelzéseiről, valamint a 228/2013/EU rendeletet, amely az Unió legkülső régióinak mezőgazdasági intézkedéseit szabályozza.⁴⁵

Magyarország 2004-es teljes jogú uniós tagságával kezdődően élvezheti a Közös Agrárpolitika által biztosított előnyöket, azonban az ezzel járó kötelezettségeket és szigorú szabályokat is el kell fogadnia. Az újonnan csatlakozó országok számára kihívást jelentett, hogy a csatlakozási folyamat végéhez közeledve párhuzamosan lépett életbe a KAP 2003-as

⁴² Tudnivalók a Közös Agrárpolitikáról: Közvetlen kifizetések mezőgazdasági termelők számára a 2015–2020-as időszakban. DOI:10.2762/63439

⁴³ Nagy Sándor – Molnár Ádám – Kis Krisztián: A közvetlen agrártámogatások megyei szintű eloszlásának és koncentrációjának mintázatai a 2020-as adatok tükrében, in: Hampel Gy. – Kis K. – Monostori T. (szerk.): Mezőgazdasági és vidékfejlesztési kutatások a jövő szolgálatában 3., MTA SZAB Mezőgazdasági Szakbizottság, Szeged, 2022.

⁴⁴ Horváth József: Az Európai Unió közös agrárpolitikája jegyzet, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, Hódmezővásárhely, 2018.

⁴⁵ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/> (2024.10.20)

reformja, amely egy teljesen új támogatási rendszert vázolt fel. Ennek következtében az új tagországoknak lehetőségük nyílt egy átmeneti támogatási rendszer, az egységes területalapú támogatási rendszer (Single Area Payment Scheme, SAPS) bevezetésére.

A SAPS keretében a támogatások elnyerésének egyik feltétele, hogy a gazdálkodóknak regisztrálniuk kell a tagállami kifizető ügynökségnél. Magyarországon ezt először az Agrárintervenciós Központ, majd a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2017-től pedig a Magyar Államkincstár végzi. Csak azok a gazdálkodók igényelhetnek támogatást, akik egységes kérelmet nyújtanak be a kifizető ügynökséghez. A kérelmeket a Magyar Államkincstár bírálja el, és a gazdálkodót határozatban értesíti.

A termelők számára, a támogatási összeg a köztartozások figyelembevételével kerül kifizetésre, és legfeljebb a kérelmezett területre vagy állatlétszámmra vonatkozik.

A KAP két fő pilléren alapul. Az első pillér célja a gazdák jövedelmének stabilizálása, a közjavak termelésének biztosítása, valamint a piacok egyensúlyának fenntartása. A második pedig pillér a vidékfejlesztési programokat foglalja magában.⁴⁶

3.1. A KAP első pillére

A KAP első pillérébe tartozó közvetlen kifizetések, vagyis a közvetlenül a termelőknek nyújtott támogatások révén a KAP védelmet biztosít a gazdálkodóknak, így elegendő forrást kapnak tevékenységük folytatásához. Ezek a közvetlen támogatások biztosítják, hogy a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatásban részesüljenek, cserébe azért a gazdáknak gondozniuk kell a földjeiket olyan módon, hogy ezzel egyidejűleg eleget tegyenek az élelmiszer-biztonsági, környezetvédelmi és állatjóléti előírásoknak. Ezen támogatások emellett elősegítik, hogy az Európai Unióban továbbra is a helyi viszonyokhoz igazodó mezőgazdasági tevékenységeket folytassanak, és hogy a termelők figyeljenek a piaci jelzésekre, így olyan termékeket állítsanak elő, amelyekre valóban kereslet mutatkozik a fogyasztók részéről. Fontos továbbá, hogy azok a gazdálkodók, akik nem felelnek meg bizonyos előírásoknak, kevesebb vagy egyáltalán semmilyen támogatásban ne részesüljenek. Ezt a rendszert „megerősített feltételrendszerként” ismerik.⁴⁷ Ennek a pillérnek a jelentőségét az is mutatja, hogy az Európai Unióban a közvetlen területalapú támogatás keretein belül, átlagosan évi 260 euró/hektár támogatást kerül kiosztásra. Ez a KAP költségvetésének nagyjából 80%-át teszi ki (körülbelül 40 milliárd euró).⁴⁸

⁴⁶ Horváth József: i.m.

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/> (2024.10.20.)

⁴⁸ Horváth József: i.m.

Az agrár-élelmiszeripar ma is sok kihívással szembesül, és ezek a jövőben is fennmaradnak. Ilyenek például a globális verseny, a gazdasági és pénzügyi válságok, az éghajlatváltozás, valamint az olyan alapanyagok árának ingadozása, mint az üzemanyag vagy a műtrágya. A KAP keretében számos szabályozás született annak érdekében, hogy az uniós agrárpiacokon jelentkező áringadozásokat mérsékeljék. A közös piacszerzés révén pedig biztosítható az egységes piac zökkenőmentes működése, amely garantálja a mezőgazdasági termékek sokféleségét, elérhetőségét, megfizethetőségét és biztonságosságát.⁴⁹

3.2. A KAP második pillére

Európa területének mintegy fele vidéki jellegű, és az Unió lakosságának körülbelül 20%-a él ezeken a vidéki területeken. Ezek a régiók gyakran az EU legkedvezőtlenebb helyzetű területei közé tartoznak, ahol az egy főre jutó GDP jóval alacsonyabb az uniós átlagnál.

A KAP keretében megvalósuló vidékfejlesztési intézkedések többek között a mezőgazdasági üzemek korszerűsítését és az új technológiák, valamint innovatív megoldások alkalmazásának előmozdítását célozzák. Ezek az intézkedések hozzájárulnak a vidéki területek fejlődéséhez, például a kapcsolódási lehetőségek és az alapvető szolgáltatások terén történő beruházások révén. Továbbá növelik a mezőgazdasági ágazat versenyképességét, támogatják a környezet védelmét és az éghajlatváltozás mérséklését, javítják a vidéki közösségek vitalitását, és elősegítik a generációváltást a mezőgazdasági termelők körében.

A KAP második pillérét, a tagállamok társfinanszírozáson túlmenően, saját nemzeti költségvetésükből is támogatják, például szociális biztonsági intézkedésekkel. A vidékfejlesztési politika kiemelkedően fontos eszköz az uniós vidéki területek és a mezőgazdaság fenntartható fejlődésének elősegítésére, beleértve a biogazdálkodást is. Az uniós intézkedések megkönnyítik a mezőgazdasági üzemek modernizálását, miközben ösztönzik a vidéki gazdaságok tevékenységeinek diverzifikálását is.⁵⁰ Vidékfejlesztési intézkedések a KAP költségvetésének 20%-át jelentik (körülbelül 10 milliárd euró).⁵¹

A Bizottság a 2020 utáni időszak közös agrárpolitikájának főbb prioritásaiként ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseket, a támogatások célirányosabbá tételét, valamint a kutatás, az innováció és a tanácsadás területei közötti eredményes összeköttetések megteremtését jelölte meg. Az EU és a tagállamok feladatai között a szubszidiaritás fokozottabb alkalmazásával új egyensúly teremthető. Az új modell célja a stratégiai tervezés,

⁴⁹ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/> (2024.10.20)

⁵⁰ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/> (2024.10.20)

⁵¹ Horváth József: i.m.

a széles körű beavatkozások és a közös teljesítménymutatók alapján, az EU célkitűzéseinek hatékonyabb megvalósítása. Mindez egyben a jövőbeli KAP-on belüli és az EU más céljaival való szakpolitikai összhang javításához is hozzájárulhat.

Több elemző álláspontja szerint 2020 követően két lehetséges út áll az Unió előtt, az egyik a radikális reformok bevezetése, a másik pedig a renacionalizáció lehetősége. A Közös Agrárpolitika radikális reformja valójában, az eddigi kétpilléres szerkezet meghaladását igényli. Az új első pillér a környezet és egyéb közjavak előállítását díjazhatná, a szigorúbb előírások teljesítését megnövelt kifizetésekkel. Az új második pillér pedig a vidéki gazdaság modernizációját, a vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének elérését szolgálhatná.

A fentiekkel ellentétben, a renacionalizáció lehetősége a KAP hátterében mindvégig jelen volt. Felmerülhet (a 2003 utáni eltérő nemzeti implementációkra is tekintettel) a közvetlen támogatások részben renacionalizált rendszerének lehetősége, azaz, hogy tagországok kormányai, az EU-s versenypolitika, illetve az egyes kidolgozandó KAP-előírások keretei között, csaknem teljes önállóságot kapjanak a közvetlen támogatások allokációjában. E lehetőség révén az adott nemzeti agrárszerkezethez jobban illeszkedő rendszer lenne kidolgozható. Ugyanakkor a KAP szupranacionális jellegének gyengülése egyre inkább megkérdőjelezheti annak közös finanszírozását, különös tekintettel az első pillér közös finanszírozását, továbbá akár a teljes, a finanszírozásra is kiterjedő renacionalizáció igényét is magával hozhatja.⁵²

3.3. A 2023-2027-es időszakra szóló KAP

A Közös Agrárpolitika jövőbeli működéséről és célkitűzéseiről 2021 decemberében jelent meg az új uniós rendelet, amely csupán 2023-tól lépett életbe.⁵³ Az érdekessége az ezen időszakra szóló rendeletnek, hogy az Európai Bizottság által már 2018 májusában elkészített javaslatcsomagról szóló tárgyalások (amelyek a tagállamok között, illetve az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament között zajlottak) elhúzódása miatt a reform végrehajtása csak 2023 januárjában kezdődhetett meg. Ezért a Közös Agrárpolitikára vonatkozó 2014–2020-as rendeletek továbbra is alkalmazandóak maradtak a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret (multiannual financial framework, MFF) első két évében, amint azt a 2020

⁵² Halmai Péter: i.m.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115. rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL. 64. évf. L 435. december 6. 1–186. o.

decemberében elfogadott átmeneti rendelet is meghatározta.⁵⁴

A 2023-2027-es Közös Agrárpolitika célja az európai mezőgazdaság fenntarthatóvá tétele és a vidék fejlesztése. Ez a reform a termelők jövedelmének stabilizálására, a környezeti fenntarthatóság előmozdítására és a vidéki közösségek támogatására összpontosít. Új elemei közé tartoznak a „zöldebb” intézkedések, mint a biodiverzitás megőrzése és az éghajlatváltozás elleni küzdelem, valamint a mezőgazdaság innovációjának ösztönzése.⁵⁵

Ezen szabályozási időszakban az I. pillér teljes költségvetése 6,809 milliárd euró, azaz (365 forintos euróárfolyamon számolva) 2485 milliárd forint. Ezen belül a közvetlen támogatásokra fordítható összeg 6,632 milliárd euró, azaz 2421 milliárd forint, ami teljes egészében uniós forrásból érkezik. A II. pilléren belül a vidékfejlesztésre pedig 7,922 milliárd euró, azaz 2891 milliárd forint jut. Ebből uniós forrás mindössze 20,6%, 1,635 milliárd euró, azaz 597 milliárd forint. A fennmaradó 79,4%-át - kormányzati döntés alapján - hazai forrásból fedezik, amelynek teljes összege a következő 5 évre 6,287 milliárd euró, azaz 2294 milliárd forint.⁵⁶

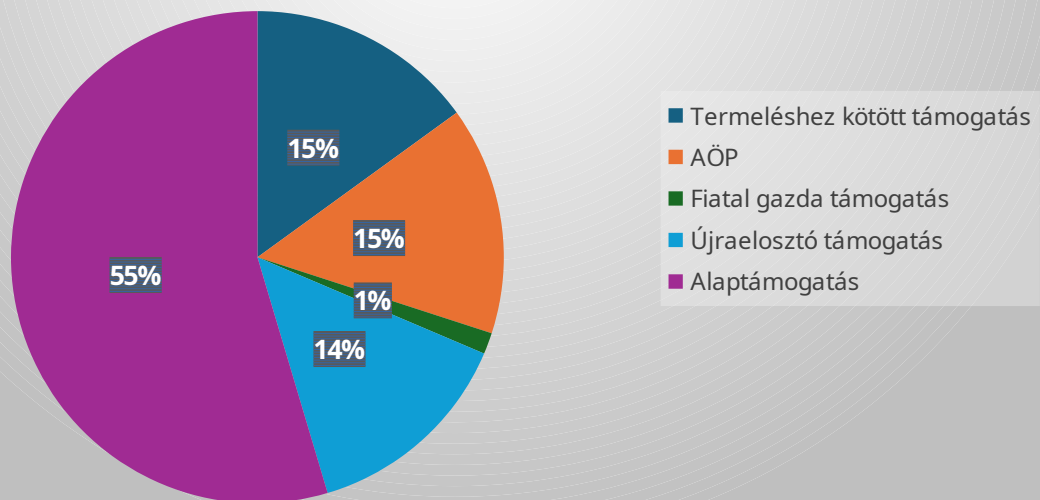
1. ábra

⁵⁴ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/> (2024.10.22.)

⁵⁶ <https://www.nak.hu/kap-2023-2027/kap-kiadvanyok/7003-kozos-agrarpolitika-2023-2027/file> (2024.10.22.)

A közvetlen támogatások megoszlása



Forrás: a szerző saját szerkesztése a NAK adatai alapján⁵⁷

A 2023 és 2027 közötti időszak új jogi kereteinek fő újdonságaként mindegyik tagállamnak nemzeti Stratégiai Tervet kellett készítenie. Ez nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a tagállamok számára a helyi feltételek figyelembevételében. A Közös Agrárpolitikát a közösen meghatározott célok és kritériumok alapján kell végrehajtani, a folyamat előrehaladását pedig meghatározott indikátorok segítségével ellenőrzik. Ezeket a terveket az Európai Bizottság előzetesen jóváhagyja, hogy biztosítsa az uniós célokkal való összhangot. A tagállamok teljesítményjelentéseket készítenek, melyeket a Bizottság értékkel, szükség esetén ajánlásokat téve. Ezzel garantálható, hogy a tervek ne torzítsák a piacot, és ne jelentsenek túlzott terheket.⁵⁸ Ez a mechanizmus alapjaiban írta át a KAP addigi működését. Bár hivatalosan megmaradt a kétpilléres szerkezet, viszont a KAP stratégiai tervek előírása lényegében közös mederbe terelte a két pillér végrehajtását. Annak ellenére, hogy a rendszer nagyobb rugalmasságot nyújt, a társfinanszírozás továbbra sem képezi részét a szabályzásnak.

Az új végrehajtási modell a 2023 és 2027 közötti időszakban egy egységes stratégiai tervezési folyamatba vonja be a KAP mindkét pillérét, ezáltal biztosítva a komplementaritást és a szinergiát közöttük. A rendelet rögzíti a nemzeti stratégiai KAP-tervek elvárt tartalmát és struktúráját, különös tekintettel az igények értékelésére és a tagállami stratégiákba illesztett

⁵⁷ <https://www.nak.hu/kap-2023-2027/kap-kiadvanyok/7003-kozos-agrarpolitika-2023-2027/file> (2024.10.22.)

⁵⁸ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/> (2024.10.22.)

beavatkozásokra. Az új modell lehetővé teszi, hogy a tagállamok az uniós szinten meghatározott környezetvédelmi és éghajlati célok elérése érdekében a két pillérben egyaránt kötelező és önkéntes intézkedéseket tervezzenek.⁵⁹

A szabályozási keretekben meghatározott új elemek kapcsán kijelenthető, hogy a jövőbeli közös agrárpolitika egyfajta paradigmaváltást jelent a mezőgazdasági tevékenységek támogatásának folyamatában a 2023–2027 közötti időszakban. A nemzeti KAP-stratégiai tervek tagállami szintű elkészítésére vonatkozó új követelmény ugyanis nagyobb önállóságot biztosít a tagállamok számára az intézkedések kidolgozásában és megvalósításában, ezért a Közös Agrárpolitika renacionalizálása felé történő elmozdulásként értelmezhető.⁶⁰

3.4. A KAP finanszírozása

Az Európai Unió 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi kerete 1,21 billió eurót tesz ki, valamint ez további 808 milliárd euróval egészül ki a Next Generation EU helyreállítási eszközei révén. A KAP számára a költségvetésből elkülönített teljes összeg 386,6 milliárd euró, amely két alap között oszlik meg.

Az első ilyen alap, amely a KAP első pilléréhez kapcsolódik, az az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA), ami 291,1 milliárd euró összegű előirányzattal rendelkezik. Ebből mintegy 270 milliárd euró a jövedelemtámogatási rendszerek számára van, a fennmaradó rész pedig a mezőgazdasági piacok támogatására van elkülönítve. Az EMGA elsősorban a mezőgazdasági termelőknek nyújtott jövedelemtámogatást és piaci intézkedéseket finanszírozza. 2022-ben e területeken a kiadások 40,95 milliárd eurót tettek ki. A KAP stratégiai tervek keretében az EMGA különböző típusú beavatkozások révén támogatja az uniós mezőgazdasági termelőket, termeléstől független és termeléstől függő közvetlen kifizetések formájában. A termeléstől független kifizetések magukban foglalják a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatást, a fenntarthatóságot elősegítő, kiegészítő, átcsoportosítással nyújtható jövedelemtámogatást, a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott kiegészítő jövedelemtámogatást, valamint az éghajlat-, környezetvédelmi és állatjóléti célokat szolgáló rendszereket. A termeléstől függő kifizetések a termeléstől függő jövedelemtámogatásra és a gyapotra vonatkozó terményspecifikus támogatásra terjednek ki.

⁵⁹ Kengyel Ákos – Somai Miklós: Átalakuló célkitűzések – változó megvalósítási keretek: a környezeti közjavak támogatása és a renacionalizálás felé való elmozdulás dilemmái az EU közös agrárpolitikájában, *Külgazdaság*, LXVII. évf., 2023. május–június, 31–60. o.

⁶⁰ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

A második alap, amely a KAP második pillérének feleltethető meg, az az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), amely esetében a teljes előirányzat 95,5 milliárd euró. Ez magában foglalja a Next Generation EU helyreállítási eszközökből származó 8,1 milliárd eurót, amely a Covid19-világjárvány jelentette kihívások kezelését hivatott segíteni. 2021-ben a helyreállítási alapok mintegy 30%-a vált elérhetővé, a fennmaradó 70% pedig 2022-ben. Az EMVA három hosszú távú célkitűzés révén finanszírozza a KAP hozzájárulását a vidéki területek fenntartható fejlődéséhez: elsőként a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási ágazat versenyképességének előmozdításával; másodsor a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodás és az éghajlatpolitikai fellépés biztosításával; végezetül pedig a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott fejlődésének előmozdításával. Ezeket a célkitűzéseket az EMVA és az uniós országok nemzeti költségvetései által társfinanszírozott beavatkozások révén valósítják meg a KAP stratégiai tervek keretében. Az EMVA a vidéki vállalkozásoknak és projekteknek is nyújthat beruházási támogatást pénzügyi eszközök, például hitelek, garanciák vagy saját tőke formájában.

Bár a KAP pénzügyi irányításának átfogó felelőssége az Európai Bizottságot terheli, a Bizottság jellemzően nem végez közvetlen kifizetéseket a kedvezményezettek számára. A KAP költségvetésének túlnyomó részét megosztott irányítás keretében hajtják végre, amely azt jelenti, hogy a Bizottság és az uniós tagállamok közösen kezelik a forrásokat. A költségvetés kis hányadát viszont közvetlenül a Bizottság irányítja a „közvetlen irányítás” keretében. A KAP költségvetésének 99,3%-át, ideértve a jövedelemtámogatásokat, piaci intézkedéseket és vidékfejlesztési előirányzatokat, megosztott irányítás alatt kezelik. Ennek keretében az uniós tagállamok felelősek a költségvetés végrehajtásáért, és kötelességük biztosítani, hogy minden szükséges intézkedést megtesznek az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében. A tagállamoknak továbbá olyan kifizetési és ellenőrzési rendszert kell kialakítaniuk, amely megfelel az uniós szabályoknak, hatékonyan működik, és képes a szabálytalanságok megelőzésére, feltárására és kiigazítására. Ezenkívül az országoknak informatikai rendszereket kell működtetniük, amelyek segítségével nyomon követhetik a KAP stratégiai terveinek teljesítményét és adatokat szolgáltathatnak a kiadásokról.⁶¹

⁶¹ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_hu (2024.10.21.)

3.5. A KAP tagállami végrehajtásában résztvevő főbb intézmények

3.5.1. A kifizető ügynökségek

A kifizető ügynökségek az uniós országok, adott esetben régiók, azon szervezeti egységei vagy szervei, amelyek a közös agrárpolitika két alapjából az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) származó kiadások kezeléséért és ellenőrzéséért felelősek. A kifizető ügynökségek feladata a kedvezményezettek részére történő kifizetések teljesítése, megfelelő garanciákat nyújtva arra vonatkozóan egyrészt, hogy a kérelmezett támogatás kifizetését kizárólag az uniós szabályoknak való megfelelést igazoló kielégítő ellenőrzések elvégzését követően engedélyezzék, másrészt, hogy kifizetéseket helyesen és hiánytalanul könyveljék el a számlákon, továbbá pedig, hogy a kért dokumentációt határidőn belül és az uniós szabályoknak megfelelően nyújtsák be. A megosztott irányítás elvének megfelelően a kifizető ügynökségek a Bizottság felügyelete alatt teljesítik a kifizetéseket. A Bizottság és a tanúsító szervek, a bizonyosságszerzési folyamat keretében, a kifizető ügynökségek irányítási és kontrollrendszereinek minden elemét ellenőrzik és auditálják.

Az uniós tagállamok egy minisztériumi hatóságon keresztül akkreditálják a kifizető ügynökségeket, amennyiben azok megfelelnek bizonyos, uniós szinten megállapított minimumkövetelményeknek. Bár az uniós országok megállapíthatnak kiegészítő akkreditációs kritériumokat is, tartaniuk kell magukat a Bizottság által meghatározott, a COSO-keretrendszeren alapuló kritériumokhoz. Különösen az alábbi szempontokat veszik ilyenkor figyelembe: belső környezet, kontrolltevékenységek, tájékoztatás és kommunikáció, valamint monitoringtevékenység.

A nemzeti hatóságoknak folyamatosan nyomon kell követniük a kifizető ügynökségek tevékenységeit, tanúsító szervek és egyéb jelentések révén. Ha egy ügynökség nem teljesíti az akkreditációs feltételeket, az adott ország köteles intézkedni, amely akár az akkreditáció ideiglenes felfüggesztéséhez vagy visszavonásához vezethet. Ha nincs megfelelő lépés, az Európai Bizottság pénzügyi korrekciókat hajthat végre. Uniós tagállamonként akkreditálható egyetlen nemzeti kifizető ügynökség vagy több regionális kifizető ügynökség is. Ha egy ország egynél több kifizető ügynökséget akkreditál, koordináló szervet kell létrehoznia, amely biztosítja, hogy az uniós szabályokat összehangolt

módon alkalmazzák. A koordináló szerv emellett összekötő szerepet tölt be a Bizottság felé, és e minőségében feladatát képezi különösen az éves teljesítményjelentés továbbítása.⁶²

Magyarország 2004-es Európai Unió csatlakozásával vált részévé az EU Közös Agrárpolitikájának, amely jelentős támogatási forrásokat nyitott meg a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés számára. A KAP végrehajtásáért felelős intézmény a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) volt, amely Kifizető Ügynökségként 2003. július 1-jén kezdte meg működését, átvéve a SAPARD Hivatal és az Agrárintervenciós Központ feladatait. Az MVH 2016. december 31-én szűnt meg, feladatait a Magyar Államkincstár vette át. A Kifizető Ügynökség akkreditált intézményként felelős az uniós KAP két pilléréhez (EMGA, EMVA) tartozó támogatási kérelmek befogadásáért, ellenőrzéséért és elbírálásáért, valamint a támogatások folyósításáért és azok felhasználásának ellenőrzéséért. Emellett a piacsabályozó intézkedések működtetése is feladata. Az uniós előírások már a kezdetektől megkövetelik az agrártámogatási eljárásokhoz kapcsolódó informatikai rendszerek és adatbázisok működtetését. Az eljárások során, néhány speciális intézkedés kivételével, lehetőség van teljesen elektronikus, automatizált ügyintézésre, ahol nagy részében a szoftverbe épített ellenőrzési folyamatok biztosítják a hatékony működést.⁶³

A 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet rendelkezik a KAP alapjaiból származó agrártámogatások végrehajtásának szervezeteiről. A rendelet szabályozása alapján a Nemzeti Kifizető Ügynökség feladatai közé tartozik a Közös Agrárpolitika alapjaiból finanszírozott támogatások kifizetésének kezelése. Ezenkívül végrehajtja az egyes jogszabályokban meghatározott, nemzeti költségvetésből finanszírozott agrártámogatásokat, és felelős a kapcsolódó nyilvántartási és monitoring-adatgyűjtési feladatok ellátásáért is. Az ügynökség feladata továbbá a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és egyéb természeti kockázatok kezelésére vonatkozó agrárkár-enyhítési és krízisbiztosítási intézkedések végrehajtása a 2011. évi CLXVIII. törvény alapján, valamint minden egyéb, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott feladat elvégzése.

A kifizető ügynökség a KAP-alapok kezelésével összefüggő tevékenységei során ellenőrzi a kérelmek elfogadhatóságát és azok megfelelését az európai uniós jogszabályoknak, még a kifizetések engedélyezése előtt. Engedélyezi és végrehajtja a támogatások kifizetését,

⁶² https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-paying-agencies_hu (2024.10.23.)

⁶³ <https://www.allamkincstar.gov.hu/header-tartalmak/rolunk/a-kincstar-szervezete/a-kincstar-mukodese> (2024.10.23.)

nyilvántartja a finanszírozott eszközöket, beleértve az intervenciós készleteket, előlegeket, értékpapírokat és követeléseket. Ezen túlmenően elkészíti a kiadásigazoló nyilatkozatot és a finanszírozási igények előrejelzését, amelyeket továbbít az Európai Bizottság részére. Az ügynökség elszámolja a visszatérített összegeket, valamint kezeli az éves pénzügyi kimutatásokat és záró elszámolásokat. Amennyiben jogosulatlan támogatás igénybevételére kerül sor, az ügynökség kezeli a követeléseket, és visszatartással levonja azokat a jövőbeli kifizetésekből. Az intézmény szorosan együttműködik a Nemzeti Irányító Hatósággal a meghatározott feladatok végrehajtásában, valamint üzemelteti és fejleszti a földterület-nyilvántartási rendszert, amely a hazai és uniós agrártámogatások kezelését szolgálja.⁶⁴

3.5.2. Irányító hatóság

A Nemzeti Irányító Hatóság a Közös Agrárpolitika stratégiai tervezésében és végrehajtásában kulcsszerepet játszik. Felelős a tagállamok által elkészítendő KAP Stratégiai Terv kidolgozásáért, annak módosításáért, az Európai Bizottsággal való egyeztetéséért és a terv végrehajtásáért. Emellett előkészíti a KAP Stratégiai Tervben meghatározott intézkedések részletes jogi szabályozását vagy a pályázati felhívásokat.

A hatóság megállapítja az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) ágazati támogatásaira való jogosultságot, és döntéseket hoz a támogatások odaítéléséről. A KAP Stratégiai Terv megvalósításának támogatása érdekében a Nemzeti KAP Monitoring Bizottsággal együttműködve gondoskodik arról, hogy a horizontális és egyedi célkitűzések, mutatók és prioritások érvényre jussanak a támogatási döntések során. A hatóság továbbá szükség esetén módosítja vagy visszavonja a pályázati felhívásokat, ha a forrásfelhasználás nem az előírt ütemben történik. Adatokat gyűjt a jogszabályok és pályázati felhívások végrehajtásáról, valamint a KAP Stratégiai Terv szakmai előrehaladásáról, különös tekintettel a célkitűzések és prioritások teljesülésére. A feladatkörében kapcsolatot tart az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságával, és kialakítja a KAP Stratégiai Terv irányítási és ellenőrzési rendszerét, amelynek leírását rendszeresen frissíti és eljuttatja a tanúsító szervhez. Emellett a Nemzeti Kifizető Ügynökséggel együttműködve üzemelteti a KAP I. rendelet 130. cikke alapján létrehozott elektronikus információs

⁶⁴ a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet

rendszert, amely biztosítja a KAP Stratégiai Terv végrehajtásához szükséges adatkezelést és információáramlást.⁶⁵

A nemzeti irányító hatóság feladatai egy részét átruházhatja, megtartva az irányítás hatékonyságáért való felelősséget, biztosítva a KAP stratégiai terv koherenciáját és következetességét. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2012/2116 rendelete alapján a tagállamoknak gondoskodniuk kell a szükséges irányítási rendszerek meglétéről, így gondoskodni kell az irányítási szervek, azaz az illetékes hatóság, a kifizető ügynökség és a tanúsító szerv kijelöléséről.⁶⁶

3.5.3. A Nemzeti KAP Monitoring Bizottság

A KAP Stratégiai Terv végrehajtását a Nemzeti KAP Monitoring Bizottság felügyeli, amelynek elnökét a miniszter nevezi ki. Vizsgálják a stratégiai terv teljesítményét befolyásoló problémákat, az ezek kezelésére tett intézkedéseket, továbbá az adminisztratív terhek csökkentése terén elért előrehaladást. Feladatuk az előzetes értékelések és stratégiai dokumentumok ellenőrzése az (EU) 2021/1060 rendelet előírásai alapján, valamint a tervek végrehajtása és azok megállapításainak folyamatos monitorozása. A bizottság értékeli a KAP Stratégiai Terv teljesítményét a nemzeti KAP-hálózat által szolgáltatott adatok alapján, ellenőrzi a kommunikációs és láthatósági fellépések végrehajtását, valamint egyes esetekben az adminisztratív kapacitásfejlesztési intézkedések előrehaladását is.

A bizottság egy-egy tagját különböző szervezetek delegálják a miniszter felkérésére. A tagállamok maguk döntenek a monitoringbizottság összetételéről, és biztosítják az érintett állami hatóságok, közreműködő szervezetek, valamint az érintett partnerek kiegyensúlyozott képviselését. A monitoringbizottság véleményezi a műveletek kiválasztására használt módszereket és kritériumokat, az éves teljesítményjelentéseket, az értékelési tervet és annak változásait, valamint a KAP Stratégiai Terv módosítására irányuló irányító hatósági javaslatokat is.⁶⁷

⁶⁵ a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet

⁶⁶ <https://kap.gov.hu/intezmenyrendszer> (2024.10.26.)

⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, 124. cikk

3.6. A KAP és a környezetvédelem:

Az utóbbi években a Közös Agrárpolitika működésében erősödtek a multiszektorális és az integrált vidékfejlesztés megközelítései, amelyek következményeként egyre inkább előtérbe kerültek a környezet védelmével és a „vidék örökségének” megóvásával kapcsolatos kérdések.⁶⁸ Ennek eredményeként a Közös Agrárpolitikai kiadások már nemcsak a gazdálkodók jövedelmét növelik, hanem számos egyéb, a mezőgazdaság határain túlmutató funkciót is betöltenek. Az európai mezőgazdaság ugyanis a társadalom számára számos közjót nyújt, beleértve a környezeti értékeket is. Ezek közé tartozik például a mezőgazdasági területek biológiai sokfélesége, a kulturális tájak megőrzése, a tiszta levegő és víz biztosítása, valamint az éghajlati stabilitás fenntartása az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és a szén-dioxid megkötése révén.⁶⁹

A modern mezőgazdasági módszerekből fakadó környezetszennyezés a piaci kudarc klasszikus példája.⁷⁰ Az elmúlt közel harminc évben bevezetett intézkedések elsődleges célja az volt, hogy kezeljék a Közös Agrárpolitikával szemben megfogalmazott egyik legfőbb kritikát: a mezőgazdasági termelés által okozott környezeti károk negatív hatásainak sürgető csökkentését.⁷¹

Az agrár-környezetgazdálkodási támogatások célja, hogy a gazdákat ösztönözzék a környezetbarát gazdálkodási gyakorlatok alkalmazására, meghaladva a kötelező szabályozások által előírt környezetvédelmi követelményeket. Ide tartoznak például a biogazdálkodás, az extenzív állattartás, a tájkép és a biológiai sokféleség megőrzése, valamint az élőhelyek védelme, agrár-környezetvédelmi programok, a hátrányos helyzetű területek támogatása, vagy a Natura 2000-program. Ezek az intézkedések a mezőgazdasági termelőket arra ösztönözték, hogy változtassanak azokon a gazdálkodási gyakorlatokon, amelyek negatívan befolyásolják a természet és a táj megőrzését. A gazdák támogatásai továbbá, kompenzálták a környezetkímélő gazdálkodással járó többletköltségeket vagy az esetleges bevételkiesést.

Az agrár-környezetgazdálkodási programok nemzeti szinten tervezhetők annak érdekében, hogy a támogatások igazodjanak a helyi gazdálkodási rendszerekhez és környezeti adottságokhoz. Ez a célzott támogatás alapvető fontossággal bír a hatékony

⁶⁸ Halmai Péter: Közös agrárpolitika. In: Kengyel Ákos (szerk.): Európai uniós politikák. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020., 391–422. o.

⁶⁹ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

⁷⁰ Popp József – Molnár András: Közös Agrárpolitika 2013 után: kihívások és lehetséges válaszok, Gazdálkodás, 54. évfolyam, 1. szám.

⁷¹ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

környezetvédelem megvalósításában, különösen, ha az európai tájak rendkívül változatos jellegét vesszük figyelembe.⁷²

Bár az agrár-környezetvédelmi intézkedések végrehajtása során bizonyos eredményeket sikerült elérni, az értékelések általános következtetése szerint a mezőgazdasági tevékenység továbbra is jelentősen hozzájárult a környezeti problémákhoz. Ide tartozik a mezőgazdasági területek biológiai sokféleségének csökkenése, a felszíni és felszín alatti vizek szennyezése, a talajerózió, valamint az üvegházhatású gázok és egyéb káros anyagok kibocsátásának növekedése. A közös agrárpolitika egymást követő reformjai tehát csak korlátozott mértékben tudták mérsékelni ezeket a kedvezőtlen hatásokat.⁷³ Mindezek alapján pedig kijelenthetjük, hogy a Közös Agrárpolitika szabályozásának bizonyos mértékű megreformálására ezen területen is szükség volna.

4. Az agrár célú uniós pénzügyi források megvalósulása

Magyarországon

4.1. A magyar agrárium gazdasági helyzete

Dolgozatom ezen szakaszában az empirikus adatelemzés módszertanát alkalmazva vizsgáltam meg olyan gazdasági mutatókat és adatokat, amelyek segíthetnek egy teljesebb képet alkotni az uniós és a magyarországi agrárium helyzetéről, valamint hozzájárulhatnak a konkrét problémák feltárásához is.

Fontos kihívást jelentett az agrárgazdasággal szemben a 2004. évi uniós csatlakozás, amely az elmúlt két évtizedben döntően meghatározta a hazai mezőgazdaság lehetőségeit, versenyelőnyeit.⁷⁴ Az EU-csatlakozás előtt a szakértők a magyar mezőgazdaság legfőbb versenyképességi problémájának a tökehiányt tartották a régi tagállamok gazdaságaival szemben. Az uniós tagság óta jelentős biológiai és technikai fejlődés zajlott le, ennek ellenére Magyarország messze nem használja ki mezőgazdasági ökológiai adottságait. A megfelelő stratégia tehát alapvető eszközként szolgálhat a hosszú távú fenntarthatóság biztosításában, valamint a versenyelőnyök megszerzésében és fenntartásában.⁷⁵

⁷² Popp József – Molnár András: i.m.

⁷³ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

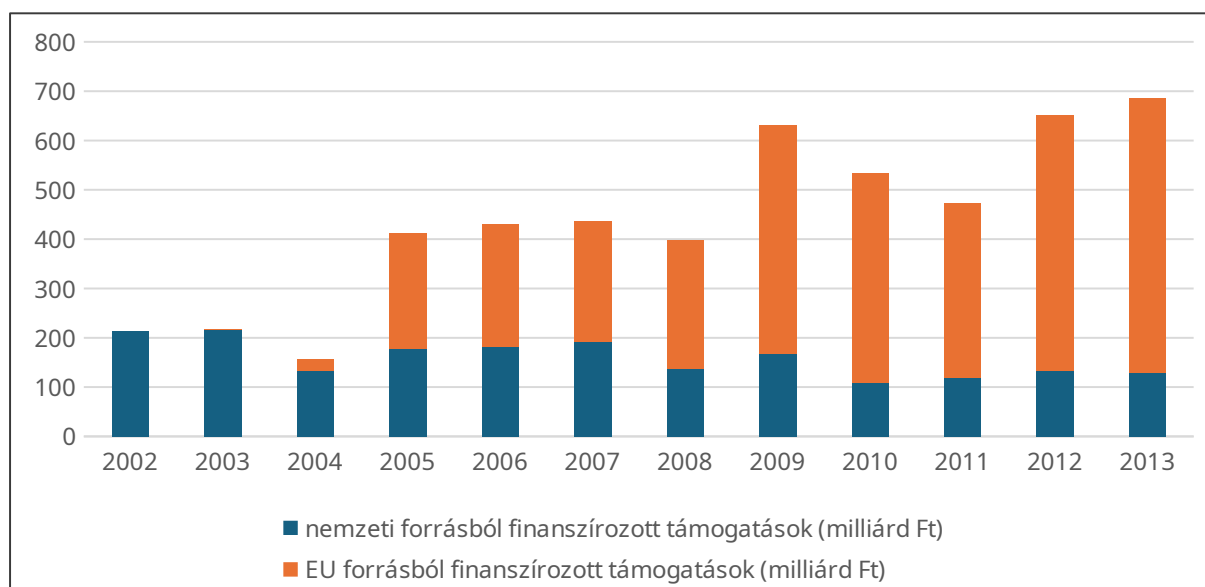
⁷⁴ Kapronczai István: Agrárgazdaságunk jelene és jövője, Gazdálkodás 58. évfolyam, 2. szám, 2014.

⁷⁵ Popp J.- Fazakas P.- Hollósi D.- Oláh J.: A versenyképes mezőgazdaság, a földár és a föld jövedelemtermelő képesség összefüggései. Gazdálkodás, 2017, 6 (61): 491–504. o.

Az uniós csatlakozás összességében kedvezően hatott a hazai gazdálkodók támogatottságára. A 2002–2003. éveket jellemző 210–220 milliárd forintos agrár- és vidékfejlesztési támogatás összege 2004-re csaknem duplájára, azaz 400 milliárd forint körülire emelkedett. A 2005. évtől kezdődően 2012-ig az éves kifizetések 410 és 650 milliárd forint között mozogtak.

2. ábra

A kifizetett támogatások forrás szerinti megoszlása 2002 és 2013 között



Forrás: a szerző saját szerkesztése, AKI-számítás VM és MVH adatok alapján⁷⁶

Az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik előnye, hogy a mezőgazdasági támogatások növekvő mértékét egyre nagyobb részben uniós forrásokból fedezik. Míg a csatlakozásig kizárólag a hazai költségvetés biztosította a támogatásokat, 2004-ben ez az arány 85%-ra, 2005-ben pedig 43%-ra csökkent. Ez a csökkenés a következő években is folytatódott, részben az uniós támogatások emelkedése (például SAPS), részben pedig a hazai költségvetési hozzájárulás csökkentése (például Top-up) miatt. 2013-ra az uniós források már a mezőgazdasági támogatások több mint négyötödét fedezték.⁷⁷

Az uniós források jelentős hatást gyakorolnak a magyarországi beruházásokra. 2009 és 2016 között az uniós források felhasználása évente a GDP közel 4%-át tette ki, ami az egyik legmagasabb arány az EU-ban.⁷⁸

⁷⁶ Kapronczai István: i.m.

⁷⁷ Kapronczai István: i.m.

⁷⁸ Popp József – Szenderák János – Fróna Dániel – Felföldi János – Oláh Judit – Harangi-Rákos Mónika: i.m.

A tagországok alapján számított mezőgazdasági kibocsátása 2011–2013 átlagában 20,7%-kal haladta meg 2004–2006 átlagát. A magyar mezőgazdaság kibocsátása a vizsgált időszakban ennél 2%-kal nagyobb ütemben, 22,7%-kal növekedett. Ez azt bizonyítja, hogy az ország pozíciói javultak az Unión belül. Viszont sokkal inkább elgondolkodtató a velünk együtt csatlakozott országokkal való összevetés. Magyarország 22,7%-os bővülésével szemben Szlovákia kibocsátása 30,4, Csehorszáé 37,2, Lengyelorszáé 50,6, Lettorszáé és Észtorszáé 60–62, míg Litvániáé 83,5%-kal növekedett. Míg a világ mezőgazdasági termelésének bővülése 1990 és 2012 között meghaladta az 50%-ot, a magyarországi mintegy 10%-kal visszaesett. Ha a rendszerváltás óta eltelt két évtized biológiai technikai változásait, fejlődését is mérlegeljük, bátran állítható, hogy hazánk jelenleg messze nem használja ki az agrárgazdaságában rejlő adottságait.

Továbbá pedig az sem elkerülendő adat, hogy a mezőgazdaságban az adózás előtti eredmény változásának és a támogatások változásának egyenlege évről évre negatív, vagyis az agrártámogatások egy része a veszteséget pótolja. Ez azt eredményezte, hogy Magyarországon 2004 és 2009 közt a jövedelemtámogatásokból alig képződött realizált jövedelem.⁷⁹

A mezőgazdaság részaránya a GDP előállításából nem ért el érzékelhető növekedést 2010 óta, ugyanis aránya továbbra is 3,3%-4,0% között alakult az egyes években. Az adatok szerint 2022-ben a mezőgazdaság a nemzetgazdaság bruttó hozzáadott értékéhez 3,2%-kal járult hozzá.⁸⁰

2023. június 1-jén az országban mintegy 198 ezer gazdaság működött, ami 2020-hoz képest 18%-os csökkenést jelent. 2013-hoz viszonyítva a visszaesés mértéke 33%, azaz 99 ezerrel kevesebb gazdaság folytatott mezőgazdasági tevékenységet. Az állattartó gazdaságok száma drámai visszaesést szenvedett el 2023-ban: 3 év alatt közel a felére, 10 év alatt pedig a negyedére zsugorodott.⁸¹

Fontos kiegészítés lehet, hogy ezen tendenciák nemcsak Magyarországra jellemzőek, hanem európai szinten is felfedezhetőek. A KAP-ot gyakran kritizálják nagy költségvetése és az esetenként nem hatékony mezőgazdasági gyakorlatok támogatása miatt. Ma a mezőgazdaság az EU GDP-jének mindössze 1,3 százalékát termeli meg, és az Unió foglalkoztatottjainak

⁷⁹ Kapronczai István: A magyar agrárgazdaság az EU-csatlakozást követő években, Erdélyi Múzeum, LXXVI. kötet, 4. Füzet, Kolozsvár, 2014.

⁸⁰ Popp József – Szenderák János – Fróna Dániel – Felföldi János – Oláh Judit – Harangi-Rákos Mónika: i.m.

⁸¹ KSH Agrárium, 2023- végleges adatok

<https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-vegleges-adatok/index.html> (2024.11.02.)

csupán 4 százaléka dolgozik ebben az ágazatban. Ennek ellenére a KAP az Európai Unió költségvetésének egyharmadát emészti fel.⁸² Továbbá szintén az egész Uniót érintő probléma a támogatások különböző méretű gazdaságok közötti egyenlőtlen elosztása is. A Közös Agrárpolitika költségvetésének felét az 5%-ot kitevő nagygazdaságok kapják, míg ezzel szemben a kisgazdaságok, amelyek az összes uniós gazdaság felét teszik ki, mindössze a költségvetés 5%-ához jutnak. Ez azt mutatja, hogy a nagy, ipari gazdaságok sokkal több támogatást kapnak, mint a közepes vagy kisméretű, gyakran rászoruló gazdaságok. Ezen folyamat következményeként az európai kisgazdaságok száma jelentősen csökkent. A jelenlegi helyzet rávilágít arra, hogy a támogatások elosztása erősen a gazdaság méretén alapul, ami egyenlőtlen eloszlást eredményez, annak ellenére, hogy a támogatások mértéke a gazdaság területének növekedésével csökken.⁸³

Mindezen adatok alapján kijelenthető, hogy a csatlakozást után a magyarországi mezőgazdaság csaknem kétszer annyi támogatásban részesült, mint az azt megelőző időszakban. Azonban a különböző mutatókból és vizsgált adatokból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a magyar mezőgazdaság európai uniós viszonylatban ugyan átlagosan gazdaságilag kiegyensúlyozott eredményeket tud felmutatni, viszont a támogatások valódi hatékonyságát jelző adatok elmaradnak a velünk együtt csatlakozott tagállamok adataitól. Továbbá az agráriumban tevékenységet folytatók száma is évről évre egyre inkább csökken. Az elemzések alapján megállapítható, hogy bár a Közös Agrárpolitika kedvező hatással volt a mezőgazdasági jövedelmekre, a közvetlen kifizetések egyfajta támogatási függőséget alakítottak ki, amely csökkenti a hatékonyságot⁸⁴, valamint ezáltal a gazdálkodók sokkal inkább kiszolgáltatottabbá válnak a szabályozás egyes hiányosságaiból fakadó negatív hatásokkal szemben. A kutatások rámutatnak arra is, hogy a közvetlen kifizetések elosztása igen alacsony hatékonyságú és gyenge indokoltságú, és nincs egyértelmű kapcsolat a kitűzött célok és a hozzájuk rendelt eszközök között. Mindezek pedig azt bizonyítják, hogy az ezen gazdasági szektorban rejlő adottságok nem kerültek megfelelően kihasználásra, és az eredményesség javítása érdekében a jogi szabályozás megújítására is szükség volna.

⁸² Kengyel Ákos – Somai Miklós: i.m.

⁸³ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

⁸⁴ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

4.2. Előtérbe kerülő problémák - agrártámogatás tárgyú kúriai ítéletek az elmúlt időszakból

A Kúria Közigazgatási Kollégiuma elé egyre több agrártámogatással kapcsolatos eset kerül évről évre. Ezen döntések tárgyát legfőképpen különböző eljárásjogi kérdések képezik (pl.: elévülési idő betartása, illetékességi kérdések), viszont az ügyek tényállásainak vizsgálatából, valamint a felek érveléséből is rengeteg következtetést vonhatunk le azon problémákról, amelyekkel magyar agrárium napjainkban küzd.

Dolgozatom ezen részében 8 kúriai ügy bemutatásával igyekszem rámutatni néhány kiemelendő hiányosságra, a szabályozással kapcsolatban. Fontos viszont hangsúlyozni, hogy ezen ügyek kiválasztása véletlenszerűen, a tematikához igazodva történt, és az itt bemutatott esetek egyáltalán nem reprezentatív jellegűek.

A Kúria Kfv.35165/2023/6. és Kfv.35241/2023/8. számú ügyei üzemméret meghatározásáról szólnak. Az első ügyben hozott döntésben a Kúria kimondta, hogy a mezőgazdasági támogatási ügyekben a hatóságnak kötelezően tisztáznia kell a tényállást az üzemméret meghatározása érdekében, akkor is, ha az ügyfél a kifizetési kérelem állatállomány betétlapján nem egyező, az ENAR rendszerben nyilvántartott adatokkal eltérő állatlétszámot ad meg. Továbbá amennyiben a hiánypótlás a jogszabály szerint nem lehetséges, a hatóság egyéb módszerekkel élhet: az ügyfelet nyilatkozattételre kérheti, vagy a nyilvántartások alapján is tisztázhatja az eltéréseket. A második ügyben a Kúria határozatában megállapította, hogy a fiatal gazda által vállalt üzemméret ellenőrzése során a hasznosítás módjának igazolását a Jogcímrendelet nem zárja ki, sőt a Támogatási törvény 43/B. § (2) bekezdése kifejezetten előírja minden olyan bizonyíték felhasználását, amely a tényállás tisztázását segíti.

Ezekből az ügyekből jól látható, hogy a jogszabályi háttér is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely a bizonyítás tekintetében a gazdák tekintetéből pozitívabb elbírálást enged, viszont több esetben is előfordult az, hogy a hatóságok ezt nem követték.

A Kfv.35.307/2012. számú ügyben a felperes ökológiai gyepgazdálkodási támogatási kérelmét a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal jóváhagyta, majd a támogatást ki is utalta. A következő évben tartott helyszíni és adminisztratív ellenőrzés során azonban az ENAR nyilvántartásban nem szerepeltek a felperes által tartott szarvasmarhák, így a hatóság visszavonta a támogatást és visszafizetési kötelezettséget írt elő.

A Kúria azonban megállapította, hogy a belső jogi jogszabályok nem tartalmazták pontosan támogatási jogosultsági feltételként a kérelmező által tartott állatok ENAR nyilvántartásának

megfelelőségét, az európai jogi normákról, valamint e feltétel nem teljesítésének esetleges jogkövetkezményeiről a felperes nem kapott tájékoztatást.

A Kúria a hatóságok tájékoztatási kötelezettségének a fontosságát a Kfv.III.35.191/2014. számú döntésében is kiemelte. Az elsőfokú hatóság határozatában kizárta a felperest az agrár-környezetgazdálkodási támogatásból, miután az ENAR nyilvántartás adatai alapján eltérést állapított meg a szarvasmarha létszámában a kérelemhez képest. A felperes fellebbezése nyomán eljáró alperes határozatában az elsőfokú döntést helyben hagyta annak helyes indokaira hivatkozva. A felperes bírósági felülvizsgálatot kért az alperesi határozat ellen. A felperes felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria hatályon kívül helyezte a jogerős ítéletet, valamint az alperesi és elsőfokú határozatokat, és új eljárásra kötelezte az elsőfokú hatóságot. A Kúria, figyelembe véve az EUB ítéletét, kifejtette, hogy a hatóság élőállat-sűrűségtől függő támogatások esetén dönthet úgy, hogy kizárólag az ENAR nyilvántartás adataira alapozza döntését. Ugyanakkor, ha a hatóság csak az ENAR adatokat veszi figyelembe, köteles megfelelő tájékoztatást nyújtani az ügyfél számára, amelynek különös jelentősége van a hatósági eljárás során. Ha a tájékoztatási kötelezettséget elmulasztja, az ügyfél jogosult ellenbizonyítást nyújtani az ENAR adataival szemben, és a hatóság köteles ezen bizonyítékokat figyelembe venni és értékelni.

Ugyanezen problémakör fedezhető fel a Kúria Kfv.35131/2023/5., Kfv.35215/2023/5., számú határozataiban is, amelyek központjában szintén a hiányos adatszolgáltatás, illetve a nyilvántartások nem megfelelő vezetése állt.

Ezen ügyekből jól kirajzolódik két gyakori probléma, amelyekkel az agrárgazdálkodók rendszeresen kénytelenek szembesülni. Az első, az a hatóságok tájékoztatási kötelezettségének elmulasztása, amely, mint láthattuk a fenti esetekben, egy jelentős és gyakran visszatérő eleme a bíróságok elé kerülő agrártámogatási tárgyú ügyeknek. A mezőgazdasági tevékenységet végzők számára különösen nagy nehézséggel jár a Közös Agrárpolitika és a Nemzeti Stratégiai Tervhez tartozó komplex és szerteágazó joganyag megismerése és alkalmazása. Véleményem szerint ezért is kulcsfontosságú, hogy a szabályozás és az intézményi keretek kialakítása igazodni tudjon ehhez az igényhez is. Megemlítendő viszont, hogy már több éve létezik az úgynevezett falugazdász program, amely célja, hogy segítséget nyújtson a gazdálkodóknak pontosan ezen összetett szabályozási rendszerben való eligazodásban. Tehát láthatjuk, hogy a jogalkotók már felfedezték ezt a problémát, viszont az ügyek alapján megállapítható, hogy mégsem sikerült hatékony megoldást kidolgozni.

A Kúria Kfv.IV. 35.286/2021. számú döntésének lényege a bíróság által elrendelt megismételt eljárásokra irányult, amelyek esetében, a Kúria álláspontja szerint az eljárási határidő túllépése önmagában nem teszi kizárttá, hogy – a törvényi feltételek fennállása esetén – az eljáró hatóság a közigazgatási eljárás felfüggesztéséről döntsön.

Viszont érdekesnek találtam a felperes felülvizsgálati kérelmében kifejtett érvelését, miszerint a támogatási kérelem tárgyú ügyei már sok éve tartanak, emiatt az eljárások mielőbbi befejezéséhez szükséges ezen ügy érdemi elbírálása is. Az álláspontja szerint sérült az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának részét képező észszerű határidőn belüli eljáráshoz való joga, mivel a jogsértő felfüggesztés miatt az eljárás ideje meghosszabbodott. Álláspontja szerint az ügye észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való alapvető eljárási jog sérelme azzal következett be, hogy az eljárás ideje meghosszabbodott, ezért a keresetének helyt kellett volna adni. A felperes ezen 2009. évi egységes területalapú támogatás igénybevételével kapcsolatos ügyében, a Kúria végül 2021-ben hozott döntést, a felperes felülvizsgálati kérelmét pedig megalapozatlannak találta.

A Kúria egy másik ügyben (Kfv.35.599/2013.), felülvizsgálati hatáskörében eljárva vizsgálta a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, állattartó telepek korszerűsítése jogcímen előterjesztett, de a hatóság által csak részben jóváhagyott agrártámogatás iránti kérelem tárgyában hozott ítéletét.

Ezen döntésében viszont a Kúria kiemelte, hogy a nyújtott támogatás az alapelvi szabályok hatóság általi megtartásával együttesen szolgálják az agráriumban gazdálkodók működő- és versenyképességét. A jogosulatlan támogatás esetére előírt ötéves elévülési idő az eljárási szabályoknak megfelelő, az uniós és a nemzeti költségvetési forrás védelmét érvényesítő eljárásra jogosítja az alperest. Nem jogosítja azonban az agrárgazdálkodókkal szembeni, a gazdálkodás folyamatait nem segítő, hanem éppenséggel azt akadályozó, kiszámíthatatlan, indokolatlan, szükségtelen adminisztratív és a gazdálkodó számára költségvonzattal járó intézkedések megtételére, az eljárási és elbírálási határidők túllépésére.

Ezen ügyek jól demonstrálják az agráriumban dolgozók egyik fő problémáját, amely a különböző ügyek és eljárások elhúzódásához, és a hosszú határidők szabásához kötődik. A mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenységek nagyon érzékenyek az időzítésre, sokszor egy-két hét késedelem is jelentős változást idézhet elő a termelékenységben. Mint azt a dolgozatom előző pontjában tárgyalt gazdasági mutatókból is láthattuk, a gazdák az esetek többségében anyagilag függenek az agrártámogatásoktól, a termelők tevékenységüket a kifizetések köré szervezik és ütemezik. Ez azt jelenti, hogy ha a támogatások kiutalásának

valamely szakaszában a felek valamelyike problémát észlel, az eljárás lezártaig a gazdálkodó valószínűleg nem tudja a következő szükséges tevékenységeket megindítani, amely végezetül negatív hatással lehet majd a termelésre. Ahogyan azt a Kúria is kifejtette a hatóságoknak a jogszabályi kereteken belül is törekednie kell arra, hogy a gazdálkodási folyamatokat ne gátolja és, hogy az agráriumban gazdálkodók működő- és versenyképességét ne sértse. A felmerült problémákra megoldást jelenthet egy olyan eljárási rendszer jogi kidolgozása, amely jobban igazodik az ágazat speciális igényeihez, ezzel gyorsabb és hatékonyabb megoldást nyújtva az agráriumban dolgozóknak. Azzal kiegészítéssel természetesen, hogy az eljárásjogi garanciák és alapelvek is betartásra kerülnek.

4.3. Egy lehetséges megoldás? - A renacionalizálás és a társfinanszírozás, mint az EU Közös Agrárpolitikájának lehetséges reformiránya

Az EU 2023-2027-es Közös Agrárpolitikájával kapcsolatban már említésre került, hogy a jelenleg hatályban lévő KAP számos újítást hordozott magában a korábbi szabályozási időszakokhoz képest. Ilyenek voltak a nemzeti KAP Stratégiai Tervek megjelenése a teljes közös agrárpolitikára nézve, illetve az is, hogy a szabályozás a tagállamok felé rugalmasabbá vált és az államok nagyobb önállóságot kaptak. Ezek a reformok mind a Közös Agrárpolitika renacionalizálásához és társfinanszírozásához vezető út kezdeti lépései lehetnek.

A közös agrárpolitika renacionalizálása tulajdonképpen az a folyamat, amely során bizonyos hatáskörök az uniós intézményektől visszakerülnek a tagállamokhoz a döntéshozatal, a végrehajtás vagy a finanszírozás terén. Elméletileg a renacionalizálás két fő kérdéskört érint: szükséges-e, hogy a tagállamok nagyobb hatáskört és önállóságot kapjanak agrárpolitikai döntéseikben, illetve át kell-e térniük a közös finanszírozásról a nemzeti támogatások rendszerére? ⁸⁵ A decentralizáltabb döntéshozatali folyamat iránti igény fő oka az, hogy a közös agrárpolitika nem képes hatékonyan kezelni az Európai Unió mezőgazdaságának sokszínűségét. Míg ez a politika eredetileg hat országot szolgált, ma már 27 tagállam agrártámogatásait szabályozza. A tagállamok között számos területen jelentős eltérés van, így ezeknek a különbségeknek a figyelembevétele szükségszerűen felveti a nagyobb rugalmasság igényét, ami a renacionalizálás valamilyen formája felé történő elmozdulás szükségességére is utal. ⁸⁶

A döntéshozatali folyamatok és a végrehajtás renacionalizálása több konkrét hatással járna.

⁸⁵ Kengyel Ákos: i.m., (2022)

⁸⁶ Grochowska, R.–Kosior, K.: The future of the CAP – A declining policy in the European Union, Paper prepared for the 109th EAAE Seminar. Viterbo, 2008. november 20–21.

Először is a nemzeti szintű hatáskörök megerősítése ösztönözné a kormányokat, hogy érzékenyebben és célzottabban határozzák meg a támogatási prioritásokat, figyelembe véve a helyi igényeket és sajátos mezőgazdasági kihívásokat. Másodszor a tagállamok így nagyobb döntési szabadságot élveznének a mezőgazdasági szektor szabályozásában, és lehetőségük nyílna saját preferenciáik szerint választani és végrehajtani a számukra legmegfelelőbb intézkedéseket. Ez lehetővé tenné számukra, hogy rugalmasabban reagáljanak a helyi gazdasági, környezeti és társadalmi kihívásokra és igényekre.⁸⁷

A társfinanszírozás, amely egy további eredménye lehet a KAP folyamatosan bővülő reformjainak, egy szintén erősen vitatott terület, amely az unió legelső, közös politikájának jelentős mértékű renacionalizálásához is vezethet. A renacionalizálás és a társfinanszírozás alap gondolata hasonló, mindkettő arra irányul, hogy az EU finanszírozási terheit csökkentse, és nagyobb szerepet adjon a tagállamoknak. A két fogalom nem különül el élesen, ezért nem lehet egyszerűen az egyiket a másik helyett választani. A legfőbb különbség abban rejlik, hogy míg a renacionalizálás a KAP-ot egy több szintű, régiók és országok szerinti rendszerként képzelni el, addig a társfinanszírozás elsősorban a pénzügyi források újraelosztására fókuszálna.⁸⁸

Az első pillér teljes, 100 százalékos uniós finanszírozása egyedülálló megoldás az uniós politikák között. Egyes álláspontok szerint az első pillér teljes uniós költségvetési támogatásának indokoltságát kellőképpen alá kellene támasztani, ahelyett, hogy elvetnék a társfinanszírozás lehetőségét, amely elutasítása egyszerűen a megszokásból fakad. A tagállamok költségvetési érdekei miatt szeretnék megőrizni az agrárpolitika teljes uniós finanszírozását. A társfinanszírozás azonban nem idegen a KAP-tól, hiszen a költségvetésének 25 százalékát kitevő második pillérben már alkalmazzák.⁸⁹

Véleményem szerint, a dolgozatomban korábbiakban feltárt problémákra hatékony jogi megoldást jelenthetnek a KAP renacionalizálásával járó reformok. A tagállamok hatáskörének és mozgásterének kiszélesítésével lehetőség nyílhat arra, hogy a jogi szabályozás sokkal inkább igazodni tudjon egy-egy tagállam sajátos igényeihez. Az államok a mezőgazdaság támogatására vonatkozó szabályokat akár regionális vagy helyi szintekhez megfelelően tudnák alakítani, így pedig sokkal hatékonyabban tudnának reagálni az ágazat speciális igényeihez. Ezen speciális szabályok alkalmazásával pedig eredményesebb környezetvédelmi szabályozáshoz is vezethet, amely a nemzeti sajátosságokra jobban tud majd igazodni.

⁸⁷ Kengyel Ákos – Somai Miklós: i.m.

⁸⁸ Heinemann, F.: The Case for Co-Financing the CAP, EconPol Working Paper. Vol. 1. no. 4., 2017.

⁸⁹ Kengyel Ákos – Somai Miklós: i.m.

Megoldást nyújthat a gazdákat érő bürokratikus és adminisztratív terhek csökkentésére is, és létrehozhat egy egyszerűbb jogszabályi hálót, amelyet az ágazatban tevékenységet végzők is könnyebben követni és alkalmazni tudnának. Ezáltal csökkenhet annak az esélye is, hogy a támogatást igénybe vevők nem tartják be a szabályozást, így a különböző elbírálási folyamatok vagy eljárások sokkal rövidebbé válnának és a termeléshez is sokkal hatékonyabban tudnának igazodni. A jelenlegi jogszabályok megreformálásával a tagállamok szigorúbb előírásokat teremthetnek a hatóságok tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatban, valamint lefektethetnek olyan garanciális előírásokat, amelyek a mostaninál jobban védnék a termelők érdekeit.

A társfinanszírozás bevezetésével, véleményem szerint, még inkább pozitív értelemben egyszerűsödne a KAP-pal kapcsolatos szabályozáscsomag, mivel így már nemcsak a II. pillér kerülne a tagállamok által finanszírozásra, hanem az I. pillér is. A társfinanszírozás továbbá ösztönözné az államokat arra, hogy jobban ellenőrizzék, hogy a rendelkezésre bocsájtott források valóban hatékonyan kerülnek felhasználásra. Az adott ország és a gazdálkodók különleges tulajdonságaikhoz igazadó gazdálkodást végezhetnének.

A KAP renacionalizálása azonban veszélyt is hordoz magában, főként az egységes piac és a pénzügyi szolidaritás megsértésével kapcsolatban. Ha a tagállamok saját intézkedésekkel és forrásokkal támogatják a mezőgazdaságot, az gyengítheti a belső piac kohézióját. Amennyiben az agrártámogatásokat nem kizárólag az EU költségvetéséből finanszírozzák, előfordulhat, hogy azok az országok, amelyek nagyobb gazdasági erővel rendelkeznek maguknak, több támogatást fognak nyújtani, mint azok, amelyek erre nem képesek. Ez nem csupán a belső piac egyenlőségét veszélyeztetheti, hanem alááshatja az uniós költségvetésből eredő pénzügyi szolidaritás elvét is. A tagállami szinten eltérő mértékben biztosított támogatások jelentős hatást gyakorolhatnak a mezőgazdasági termelők versenyképességére is.⁹⁰ Egyes álláspontok szerint, viszont ez a megközelítés téves, mivel a termeléstől független támogatások nem befolyásolják a termelést, csak a többletjövedelmet. Ezek a támogatások a beruházásokat is csak akkor segítik, ha a tőkepiacok nem működnek megfelelően vagy hitelfelvételi nehézségek állnak fenn. Ezen folyamat eredményeként végezetül, a gazdagabb tagállamok magasabb támogatásai a földértékekben jelennek meg, nem pedig a versenyképesség növelésében. Sőt, a magas közvetlen támogatások alkalmazásával az

⁹⁰ Kengyel Ákos – Somai Miklós: i.m.

országok a saját versenyképességüket csorbítanák, és a gazdálkodók helyett inkább a földtulajdonosokat gazdagítanák.⁹¹

További problémát jelenthet, hogy eddig a piac integritását közös támogatási intézkedésekkel őrizték meg, amelyek védték az EU piacát a harmadik országokból érkező importtal szemben, miközben az EU-n belüli kereskedelmi korlátokat megszüntették. Így fontos kitűzendő cél lehet, hogy a renacionalizálás nem vezessen odáig, hogy a tagállami kormányok korlátlan nemzeti támogatásokat nyújtsanak mezőgazdasági ágazataiknak.

Valamint fontos kritérium, hogy bizonyos mértékben megmaradjon a kontroll az Európai Bizottság kezében, és képes legyen felmérni és biztosítani, hogy a nemzeti támogatások ne eredményezzenek tisztességtelen versenyt. Továbbá lényeges, hogy a nemzeti politikák összhangban maradjanak az EU alapvető szabályaival, alapelveivel, különös tekintettel az áruk, szolgáltatások, munkaerő és tőke szabad mozgására, valamint az EU versenypolitikai szabályozására, beleértve az állami támogatásokra vonatkozó előírásokat.⁹²

5. Összegzés

A mezőgazdaság és a Közös Agrárpolitika az első olyan területek közé tartozik, amelyek közös szabályozásra kerültek az Európai Unió színterén. Az évek során szabályozása rengeteg megújuláson ment keresztül, és mára már az Unió egyik legjelentősebb szakpolitikájává vált. Az ágazat jelentőségét az is mutatja, hogy az általános gazdasági befolyásán túl, jelentős szerepet játszik a környezet-és klímavédelem tekintetében, valamint a versenypolitikára is nagy hatással van. Így tehát minden tagállam és uniós állampolgár érdeke, hogy a költségvetés jelentős szeletét kitevő Közös Agrárpolitika forrásai a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra, amely megvalósulásához elengedhetetlen az ehhez kapcsolódó jogszabályi háttér folyamatos reformálása is.

Dolgozatomban láthattuk, hogy a költségvetés megalkotásakor és a végrehajtásakor az egyik legfőbb követendő cél az források minél eredményesebb kiosztása és felhasználása. Azt is megfigyelhettük, hogy a tagállamokkal megosztott végrehajtás, amely módszerrel a Közös Agrárpolitikába tartozó támogatási összegek is végrehajtásra kerülnek, mennyire összetett szabályozási rendszerrel rendelkezik, és amelynek kialakulásához több EUB döntés is hozzájárult. Kutatásomban bemutatásra került a KAP finanszírozása, valamint a

⁹¹ Popp József – Molnár András: i.m.

⁹² Kengyel Ákos – Somai Miklós: i.m.

magyarországi megvalósulásának főbb intézményei is. Továbbá számszerűsített adatokkal többször megerősítésre került ezen közös politika jelentősége.

De, hogy ezen dolgozatom elején felvetett hipotézisekre is választ adjak: a különböző gazdasági mutatók és kúriai ügyek vizsgálatával, két eltérő terület érintésével mutattam rá dolgozatomban olyan problémákra és visszasságokra, amelyek véleményem szerint mind a jogi szabályozás hiányosságára vezethetőek vissza. Láthattuk, hogy a mezőgazdaság gazdasági teljesítménye a források folyamatos növelése ellenére nem mutat szignifikáns fejlődést. Kihívást jelent, hogy a közvetlen kifizetések függést teremtettek a támogatásoktól, amely a hatékonyságukat is tompította. Megfigyelhettük azt is, hogy nagy problémát jelent, hogy a gazdálkodók egyre növekvő számban hagyják el ezt az ágazatot. A kúriai ítéleteken keresztül rávilágításra került, hogy napjainkban a gazdák nagy bürokratikus és adminisztratív terhekkel küzdenek. Valamint sokszor nem kapják meg a hatóságok felől megfelelőképpen az előírt szakmai tájékoztatásokat sem. Mindezek eredményeképpen pedig sok elhúzódó eljárás és ügy keletkezik az agrártámogatásokkal kapcsolatban, amelyek számos esetben nem összeegyeztethetőek a különböző mezőgazdasági tevékenységekkel.

Álláspontom szerint ezek alapján kijelenthető, hogy igény van a Közös Agrárpolitika jelenlegi jogszabályi keretének folyamatos megújítására.

A 2023-2027-es KAP szabályozása, a nemzeti KAP Stratégiai Tervek bevezetésével bizonyos értelemben új utakat nyitott meg a renacionalizálás és a társfinanszírozás felé. Dolgozatomban láthattuk, hogy ez a két lehetséges reformirány, újszerű megoldást jelenthet az általam felvázolt problémákra. Fontos viszont hozzátenni, hogy ezek a reformok csakis a már meglévő garanciális és az ellenőrzést biztosító joganyag keretei között valósulhatnak meg, ezzel az Unió alapelveit biztosítva.

Összegzésképpen, álláspontom szerint, az agrárpolitika jelenlegi formájában nem tudja kellő mértékben figyelembe venni és kezelni a tagállamok eltérő igényeit és adottságait. Ezért a Közös Agrárpolitika bizonyos fokú renacionalizálása alkalmas megoldás lehet egy olyan politika megvalósítására, amely érzékenyebben reagál a nemzeti és regionális szükségletekre és prioritásokra.

Irodalomjegyzék

- 70/729/EK rendelet
- 2004/3. Speciális Jelentés a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről, (48) bekezdés.
- 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről, 9. § c) és d) pont
- a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet
- A modern költségvetés. Tájékoztató, Európai Bizottság.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_18_3621
- Annex IV – The galaxy around the Budget. Future financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, 82.
- A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, 53. cikk.
- Az Európai Unió költségvetése dióhéjban. Európai Bizottság, Luxemburg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010,
- Az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról,
- Az Európai Parlament és a Tanács 236/2014/EU rendelete a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról,
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115. rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP

stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

- EUMsz. 310. cikk
- EUMsz. 312. cikk
- *Fábián Klaudia – Varga Zoltán*: Az európai unió költségvetési szabályozásáról, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, XXXIX/1, 2021
- *Gabriele Cipriani*: Rethinking the EU Budget. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007
- *Grochowska, R.–Kosior, K.*: The future of the CAP – A declining policy in the European Union, Paper prepared for the 109th EAAE Seminar. Viterbo, 2008. november 20–21.
- *Halász Zsolt*: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2018.
- *Halmai Péter (szerk.)*: A Közös Agrárpolitika rendszere. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2020
- *Halmai Péter*: Közös agrárpolitika. In: *Kengyel Ákos (szerk.)*: Európai uniós politikák. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020., 391–422. o.
- *Heinemann, F.*: The Case for Co-Financing the CAP, EconPol Working Paper. Vol. 1. no. 4., 2017.
- *Horváth József*: Az Európai Unió közös agrárpolitikája jegyzet, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, Hódmezővásárhely, 2018
- *Kapronczai István*: Agrárgazdaságunk jelene és jövője, Gazdálkodás 58. évfolyam, 2. szám, 2014.
- *Kapronczai István*: A magyar agrárgazdaság az EU-csatlakozást követő években, Erdélyi Múzeum, LXXVI. kötet, 4. Füzet, Kolozsvár, 2014.
- *Kengyel Ákos*: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében, Közgazdasági Szemle, LXVI. évf., 2019. május
- *Kengyel Ákos*: Környezeti és költségvetési szempontok szorításában: A renacionalizálás mint az EU közös agrárpolitikájának lehetséges reformiránya, Közgazdasági Szemle, LXIX. ÉVF., 2022. június

- *Kengyel Ákos – Somai Miklós: Átalakuló célkitűzések – változó megvalósítási keretek: a környezeti közjavak támogatása és a renacionalizálás felé való elmozdulás dilemmái az EU közös agrárpolitikájában, Külgazdaság, LXVII. évf., 2023. május–június*
- KSH Agrárium, 2023- végleges adatok <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-vegleges-adatok/index.html> (2024.11.02.)
- *Nagy Sándor – Molnár Ádám – Kis Krisztián: A közvetlen agrártámogatások megyei szintű eloszlásának és koncentrációjának mintázatai a 2020-as adatok tükrében, In: Hampel Gy. – Kis K. – Monostori T. (szerk.): Mezőgazdasági és vidékfejlesztési kutatások a jövő szolgálatában 3., MTA SZAB Mezőgazdasági Szakbizottság, Szeged, 2022.*
- *Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció, Európai Tükör 2020/3.*
- *Paul Craig: EU Administrative Law, Oxford, Oxford University Press, 2006.*
- *Popp J.- Fazakas P.- Hollósi D.- Oláh J.: A versenyképes mezőgazdaság, a földár és a föld jövedelemtermelő képesség összefüggései. Gazdálkodás, 2017*
- *Popp József – Molnár András: Közös Agrárpolitika 2013 után: kihívások és lehetséges válaszok, Gazdálkodás 54. évfolyam, 1. szám.*
- *Popp József – Szenderák János – Fróna Dániel – Felföldi János – Oláh Judit – Harangi-Rákos Mónika: A magyar mezőgazdaság teljesítménye 2004-2017 között, Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok, 2018, XIII. évfolyam, 3–4. szám*
- *Tudnivalók a Közös Agrárpolitikáról: Közvetlen kifizetések mezőgazdasági termelők számára a 2015–2020-as időszakban. DOI:10.2762/63439*
- *Vera Milicevic: A KAP finanszírozása: tények és szám adatok, 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/106/a-kap-finanszirozasa-tenyek-es-szamadatok> (2024.11.02.)*
- *Várnay Ernő: Hozzászólás az Európai Monetáris Unió intézményi aspektusához. In: Király Miklós (szerk.): Válaszúton az Európai Unió: Intézményi reformok és csatlakozás, Európai Tanulmányok 6., Budapest, ELTE ÁJK, 2001.*