

A TERÜLETALAPÚ AGRÁRTÁMOGATÁSOK HELYSZÍNI ELLENŐRZÉSEINEK LOGISZTIKAI HÁTTERE

DR. RÁKÓCZI ATTILA¹

¹ Szent István Egyetem, Agrár- és Gazdaságtudományi Kar, 5540 Szarvas, Szabadság út 1-3.,
rakoczi.attila@gk.szie.hu

Bevezetés

Az agrártámogatások döntő többségét a Közös Agrárpolitikából (KAP) származó Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) közvetlen támogatásai teszik ki. Ebből a legjelentősebb forrás a területalapú támogatások köre. Országunkban a területalapú támogatásokat az ún. SAPS rendszer (Single Area Payment System) szerint fizetik. Hazánkban az éves területalapú támogatást közel 180 ezer gazdálkodó igényli hozzávetőlegesen 5 millió ha területre, nagyjából 350 milliárd Ft összegben. Az éves támogatási összegek kifizetésének a feltétele, hogy a tagország a beérkező kérelmek egy meghatározott részében ellenőrzést végezzen, és ennek egy része a területek helyszínen történő szemléje is. Az ellenőrzések határidőre történő elvégzése komplex tervezést igényel a kifizető ügynökség részéről. Az ellenőrzési ütemterv végrehajtása során kiemelt jelentőséggel bír a rendelkezésre álló erőforrások és eszközök logisztikája.

Irodalmi áttekintés

A KAP-ról

Az Európai Unió költségvetésének közel felét a KAP finanszírozása teszi ki. A KAP-ot az 1962-es beindítása óta számos reform érte (Veysset et al., 2005). Ezek legfőbb oka, hogy az idő előrehaladtával a megváltozott termelési, és piaci tényezőkhöz szükségyszerűen alkalmazkodnia kellett. A reformok számos esetben érték a támogatási kereteket és az előírásokat is (Knudsen, 2009) Az elején főként piaci jellegű átalakításokat, az ezredfordulóhoz közeledve a környezetvédelemhez kapcsolódó átalakításokat kellett rajta eszközölni. A 2000-es évek elejétől komoly hangsúlyt kapott a környezet-, és természetvédelem, a vidékfejlesztés a közös pénzügyi keretben. Ekkor vezették be a kölcsönös megfeleltetés (KM) rendszerét is. Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) a közvetlen támogatások, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a vidékfejlesztési támogatások forrásai. Ezek mellett a KAP némi lehetőséget biztosít nemzeti szintű támogatásokra is (Philip et al., 2002). Az EU költségvetésének jelentős része az agrár-, és vidékfejlesztési támogatások finanszírozását szolgálja, így erről számos esetben vita van a közösségen belül.

A támogatások megoszlását tekintve nagyjából 2/3-ad rész az EMGA, és 1/3-ad rész az EMVA-ra fordítódik (NAK, 2016). A normatív jellegű (EMGA) támogatásokhoz jut hozzá legtöbb gazdálkodó, és ebből is területalapú támogatásokra (SAPS) érkezik a legtöbb támogatási igény. Hazánkban több, mint 177 ezer gazdálkodó igényli évről-évre a SAPS-ot, melynek összes területi igénye meghaladja az 5 millió ha-t (BMKH-AVTF, 2018). Ezen támogatási formából vissza nem térítendő forrásokra lehet pályázni. Az évek során a támogatási összegek szorosan beépültek a gazdálkodók pénzügyi terveibe,

és manapság a siker, és az eredményes gazdálkodás elengedhetetlen részei lettek. Az egységnyi területre jutó támogatások az elmúlt évben a kezdetekhez képest közel megháromszorozódtak.

A Területalapú támogatások kifizetésének menete

A SAPS támogatásokhoz kapcsolódó jogszabályi környezet az **5/2015 (II.19.)** SAPS és valamint az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló FM rendelet, a **8/2015 (III.13.)** a mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról szóló FM rendelet (aktív gazda rendelet), a **9/2015. (III.13.)** a termeléshez kötött támogatások igénybevételéről szóló FM rendelet, a **10/2015 (III.13.)** az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás (zöldítés) igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről (minimum követelmények) szóló FM rendeletekből tevődik össze.

Az országos igénylés adatokat a Békés Megyei Kormányhivatal, Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztályától (BMKH-AVTF) kapott adatok alapján az 1. táblázat szemlélteti.

1. táblázat 2017. évi egységes kérelemben igényelt országos területadatok (BMKH-AVTF 2018)

Megye	Kérelmek száma (db)	Igényelt terület (ha)	Átlagterület (ha)
Szabolcs-Szatmár-Bereg	22 362	311 030	13,91
Bács-Kiskun	22 029	471 297	21,39
Hajdú-Bihar	18 253	428 212	23,46
Békés	14 971	438 775	29,31
Pest	13 225	376 674	28,48
Csongrád	13 167	272 185	20,67
Jász-Nagykun-Szolnok	9 527	386 967	40,62
Borsod-Abaúj-Zemplén	8 504	293 938	34,56
Győr-Moson-Sopron	6 679	242 559	36,32
Somogy	6 519	251 371	38,56
Heves	6 072	165 726	27,29
Fejér	6 019	276 839	45,99
Tolna	5 402	214 967	39,79
Baranya	4 730	221 787	46,89
Veszprém	4 601	160 774	34,94
Zala	4 540	139 421	30,71
Vas	4 216	153 977	36,52
Nógrád	2 791	74 571	26,72
Komárom-Esztergom	2 669	106 279	39,82
Összesen	176 276	4 987 350	28,29

Table 1. National area data in the uniform application (SAPS) in 2017 (BMKH-AVTF 2018)

Az adatok alapján megállapítható, hogy Békés megyében 14 971 termelő igényel 438 775 ha területre támogatást. Ez a megyei igénylők számát tekintve országosan a negyedik legtöbb igénylést, a megigényelt terület vonatkozásában országosan a második

legtöbbet jelenti. Az országos átlag birtokméret 2017-ben 28,29 ha, a megyében 29,31 ha, amely így nagyjából az országos átlagot tükrözi. Az átlagosnál nagyobb birtokstruktúra jellemzi többek között Baranya, Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok megyéket. Felaprózódott birtokméret jellemzi főként Szabolcs-Szatmár-Bereg, Bács-Kiskun és Hajdú-Bihar megyéket. Szakirodalmi adatokat tekintve látható, hogy Európában az átlagos birtokméret 10 ha alatti, de országonként jelentősek a különbségek: Görögországban 4 ha alatt van, de az Egyesült Királyságban 50 ha feletti az átlagos birtokméret. Az Egyesült Államokban 167 ha (Horváth –Komarek, 2016). Az előzőek alapján kijelenthető, hogy Magyarország e tekintetben a középmezőnyben helyezkedik el.

A SAPS helyszíni ellenőrzéseinek sajátosságai

Az országára jutó éves támogatási összegek kifizetésének a feltétele, hogy a gazdálkodók határidőre (minden év május 15-ig, ha munkaszüneti napra esik, akkor a következő munkanap végéig) benyújtsák az ún. Egységes Kérelmeiket, melyben feltüntetik, hogy hol, mekkora területen, milyen növényt termesztenek, és így mennyi támogatási igényük van. Ezt követően a kifizető ügynökség (Magyar Államkincstár – Kincstár) megvizsgálja a beérkező kérelmeket, és ún. jogosultsági ellenőrzést végez azokon. Ennek során megvizsgálja, hogy a kérelmezők megfelelnek-e a támogatási jogosultságnak. Meghaladja-e a kérelemben feltüntetett területek összege a min. 1 ha-t, jogszerűen használják-e a területüket stb.. Ezt követi a kérelmek ellenőrzésre történő kiválasztása. A kérelmek nagyobb részét ún. adminisztratív úton (irodai ellenőrzés) formájában kontrolálják. Itt esetleges területi túligényléseket, kettős igényléseket vizsgálnak, jogszerű földhasználatot ellenőriznek. Az ügyfelek helyszíni ellenőrzésre történő kiválasztásáról a **809/2014/EU rendelet** 30-36. cikkei rendelkeznek (Folmer et al., 2013).

Az utóbbi években SAPS jogcímben az országos kiválasztási ráta 5% volt, de ez az arány megyei szinten eltérő lehet, a véletlenszerű és a kockázati tényezőket figyelembe véve. Békés megyében a rendezett földtulajdoni viszonyok miatt évek óta az országos ráta alatt történik a kiválasztás. Az ellenőrzéseket a Kincstár a vonatkozó ún. Delegálási Szerződések, valamint a Közbenső Szervi Megállapodás alapján a megyei kormányhivatalokkal végezteti. Békés megyében a kormányhivatal Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztályának Helyszíni Ellenőrzési Osztálya végzi az ellenőrzéseket. Az osztály számára rendelkezésre álló erőforrásokat a 2. táblázat szemlélteti.

2. Táblázat A helyszíni ellenőrzésekre rendelkezésre álló erőforrások (BMKH-AVTF 2018)

erőforrás megnevezése	megnevezése	fő/db
személyi állomány	osztályvezető	1
	ellenőri referens	1
	helyszíni ellenőr	14
gépjármű	személyautó	3
	terepjáró	8
PDA	GPS készülék	15
fényképezőgép		15

Table 2. Resources for the on-the-spot control in the county (BMKH-AVTF 2018)

Az ellenőrzések minden év júliusában kezdődnek, és szeptember végéig szükséges elvégezni azokat, hogy a tagállam október 15-től támogatási előleget tudjon fizetni. Ezen időpontot követően folyamatosan történnek az előlegfizetések, majd a részfizetések, a támogatási összeg végkifizetésére következő év június 30-ig kell eleget tennie a kifizető ügynökségnek. Mint látható, az ellenőrzések határidőre történő elvégzésének kulcsfontosságú szerepe van a kifizetésekre.

Anyag és módszer

A kutatás során arra keresem a választ, hogy a területalapú támogatások ellenőrzéséhez Békés megyében hogyan történt az erőforrások használata, milyen eszköz terhelés mellett végezte a kifizető ügynökségi ellenőrzéseket a támogatási összegek határidőre történő kifizetéséhez.

Ennek kiderítésére az elmúlt 5 év kiválasztási adatait vizsgálom a megyében, valamint az ellenőrzésekhez használt erőforrások terheléseit, logisztikáját *idősoros elemzéssel* vizsgálom 2013 és 2017 között. A vizsgálat során a Békés Megyei Kormányhivatal Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztályának adatait elemzem.

Eredmények és értékelésük

A Békés megyei kiválasztások kimutatásai

Békés megyében az utóbbi 5 év helyszíni ellenőrzéseinek jogcímenkénti kiválasztási rátáit a 3. táblázat mutatja támogatási jogcímenként.

3. Táblázat Békés megyei ellenőrzési ráta támogatásonként (BMKH-AVTF 2018)

év	igény (db kérelem)	SAPS	ráta (%)	igény (db kérelem)	AKG	ráta (%)	igény (db kérelem)	KAT	ráta (%)	igény (db kérelem)	NAT2000	ráta (%)	összes ráta (%)
2013	15 534	222	1,42	534	46	8,61	697	33	4,73	472	36	7,62	2,16
2014	15 362	335	2,18	528	22	4,16	768	28	3,64	509	56	11	2,87
2015	15 241	333	2,18	1	0	0	909	85	9,35	621	14	2,25	2,83
2016	15 035	281	1,86	464	5	1,07	608	18	2,96	642	27	4,2	2,20
2017	14 835	219	1,47	396	38	9,59	613	23	3,75	661	36	5,44	2,13

Table 3. Control rate in Békés county in the different support (BMKH-AVTF 2018)

Kitűnik, hogy a megyei igénylők számában csökkenés figyelhető meg, birtokkoncentrációnak lehetünk tanúi. Még 2013-ban 15 534 igénylő volt, addig 2017-ben ez a szám közel 700 fővel csökkent. Látható, hogy SAPS esetében évről-évre 1 és 2 % között mozog a kiválasztási ráta, AKG (Agrárkörnyezet-gazdálkodás) esetében magasabb, de itt sem érte el a 10%-ot. Voltak megyék, ahol 50% is előfordult már. KAT (Kedvezőtlen Adottságú Területek) esetében is hasonlóan alakultak a ráták, mint az AKG esetében. NAT2000 (Natura 2000) támogatási jogcím esetében 2,25 és 11% közötti volt a kiválasztás. A megye rendezett birtokviszonyai miatt az összes jogcím összes kiválasztási rátája 2 és 3% között mozgott kiegyensúlyozottan az elmúlt 5 évben. Mezőgazdasági és Parcella azonosító Rendszerről (MePAR) szóló 71/2015. (XI.3.) FM rendelet kimondja, hogy a támogatás igénylésének az alapja az ún. fizikai blokk. A termelő által bejelentett parcellák esetében meg kell adniuk az azt befoglaló fizikai blokk azonosítóját. Az ellenőrzés logisztikai tervezésének is a blokk az alapja, hiszen a

kiválasztott ügyfelek parcelláit e blokkok foglalják magukban. Békés megye egészét, igényléseit 20 307 db fizikai blokk fedi le. Az elmúlt 5 év mérési időszakainak megyei jellemzőit a 4. táblázat szemlélteti.

4. Táblázat Békés megyei ellenőrzési adatai az elmúlt 5 év tükrében (BMKH-AVTF 2018)

év	igény (ha)	helyszíni ellenőrzés (blokk)				erőforrás			mérési nap	1 főre jutó mért blokk	1 mérési napra jutó blokkszám
		SAPS	AKG	KAT	NAT2000	mérést végezte (fő)	autó (db)	PDA (db)			
2013	431 484	170	725	89	65	10	5	5	56	105	19
2014	433 320	369	134	58	86	10	5	5	108	65	6
2015	436 144	189	0	55	25	11	5	5	117	24	2
2016	434 626	1 791	5	44	41	12	5	5	132	157	14
2017	438 775	1 063	147	60	45	11	5	5	89	120	15

Table 4. The Control's data in Békés county between 2013 and 2017 (BMKH-AVTF 2018)

A táblázat adataiból látható, hogy az igényelt – így a megművelt – terület évről-évre nő, 5 év távlatában több mint 7 ezer ha-ra. Ezzel párhuzamosan az igénylők száma pedig csökkent (1. táblázat), ami birtokkoncentrációt jelent. Az ellenőrzéssel érintett fizikai blokkok száma a jogcímekben folyamatosan változott, amely összefüggésben van a kiválasztott ügyfelekkel, az általuk igényelt területek elhelyezkedésével. A legnagyobb számú blokk a SAPS ellenőrzéseket érintette, míg 2013-ban 170 db, addig 2017-ben 1 063 db blokk. Az AKG esetében is hektikus képet láthatunk, amely szintén az ügyfelek igénylésétől, és a kockázatosnak ítélt területektől függ. Kiegyenlített képet mutat a KAT és a NATURA2000 ellenőrzött blokkok száma az 5 évben.

Az erőforrások használata, logisztikája tekintetében az ellenőrzési osztály általában adott számú ellenőrt jelöl ki a feladatra – figyelembe véve az egyéb ellenőrzések elvégzését is (állatalapú támogatások, vidékfejlesztési támogatások stb.). Ugyanakkor látható, hogy az ellenőrök számát növelte annak fényében, hogy az előttük álló ellenőrzendő mennyiségen túl mennyi mérési nap állt rendelkezésére. Látható, hogy ugyan kevesebb ellenőrzést kellett összességében 2013-ban végezni (1 049 db), de a mérési napok száma (56) is kevesebb volt. Így az 5 autóval és 5 PDA-val 1 főre 105 blokk jutott az időszakban, így az 1 főre jutó naponként mérendő blokkok száma 19 volt. Más helyzet alakult ki 2016-ban, hiszen összesen 1 841 blokkot kellett ellenőrizni, viszont a mérési napok száma itt közel 2,5-szerese lett a 2013-ashoz képest. Így a 12 ellenőr 5 autóval és PDA-val fejenként 157 blokkot mért le, naponta 14-et.

5. Táblázat Az ellenőrzések megoszlásai (BMKH-AVTF 2018)

év	Helyszíni ellenőrzés által mért blokk (%)	FÖMI által mért blokk (%)
2013	81,83	18,17
2014	57,93	42,07
2015	16,61	83,39
2016	96,97	3,03
2017	48,3	51,7

Table 5. The distributions of the controll (BMKH-AVTF 2018)

Az 5. táblázat adatai megtekintése előtt tisztázni kell, hogy a vonatkozó szabályok szerint a területalapú mérések 2 szervezet között oszlanak meg. Alapvetés, hogy átlagosan a mérések 75%-át a FÖMI (Földmérési és Távérzékelési Intézet, jelenleg Fővárosi Kormányhivatal) végzi távérzékeléssel, 25%-át szükséges helyszínen ellenőrizni. A 75%-nak az 5%-át minőségbiztosítással ellenőrzi a kifizető ügynöksége, az elfogadhatóság kiderítése végett. A táblázatból követhető, hogy 2013-ban Békésben az összes ellenőrzés több mint 80%-át a kifizető ügynökség végezte, és nagyjából 18%-át mérte a FÖMI. A legnagyobb arányban 2015-ben végzett mérést 83%-ot is meghaladóan. 2017-ben fele-fele arányban történtek a mérések. A 4. táblázat csak helyszíni ellenőrzésre kiválasztott területeket mutatja, a FÖMI ezen túl végzett még méréseket. Jelen vizsgálat szempontjából azonban, a helyszíni vizsgálatok a relevánsak.

Következtetések

A helyszíni ellenőrzésre történő kiválasztás mértéke Békés megyében évről-évre változó képet mutatott, ugyanakkor minden esetben az országos ráta alatt történtek a mérések. Az elmúlt 5 évben Békés megyében minden esetben határidőre elvégezte a kifizető ügynökség a területalapú helyszíni ellenőrzéseket, így lehetőség volt a támogatási előlegek időre történő kifizetésére. A rendelkezésre álló erőforrásait jól kezelte az illetékes osztály, így elmondható optimális logisztikai megoldást talált az előtte álló feladatok elvégzésére.

Összefoglalás

Az EU-ból érkező agrártámogatások legnagyobb arányban a területhez kötött támogatások. Az összegek kifizethetőségének feltétele, hogy adott arányban ellenőrizze a kifizető ügynökség a kérelmeket. Az ellenőrzés fontos része a helyszíni ellenőrzés. Évről-évre kockázatokat figyelembe véve változik az elvégzendő ellenőrzések száma, így folyamatos logisztikai munkát igényel az ellenőrzéshez rendelkezésre álló erőforrások optimális használata. A vizsgálat során a Békés megyei kifizető ügynökség adatait vizsgáltam idősoros elemzéssel a helyszíni ellenőrzés adatai, valamint a felhasznált erőforrások tekintetében. Megállapítható, hogy az elmúlt 5 évben a változó kiválasztás ellenére az erőforrások használata megfelelő volt, az feladatok határidőre elvégzésre kerültek, így a támogatások kifizetésre megtörténhetett.

Kulcsszavak: Közös Agrárpolitika, közvetlen támogatás, helyszíni ellenőrzés

Köszönetnyilvánítás

Köszönetemet szeretném kifejezni a kifizető ügynökségnek az adatok rendelkezésre bocsátásáért.

Irodalom

- Ann-Christina L. Knudsen. 2009: The Making of Europe's Common Agricultural Policy. Cornell University Press. 357.
- Békés Megyei Kormányhivatal Agrár és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály (BMKH-AVTF) 2018: Adatszolgáltatás: A 2018. évi egységes kérelemben feltüntetett országos és megyei területi adatok.
- Békés Megyei Kormányhivatal Agrár és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály (BMKH-AVTF) 2018: Adatszolgáltatás: a területalapú támogatások helyszíni ellenőrzési adatai 2013 és 2017 között.

- C. Folmer, M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk, P.J.J. Veenendaal. 2013: The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform. Elsevier Science, Netherlands. 341.
- Horváth J. – Komarek L. : 2016. A világ mezőgazdaságának fejlődési tendenciái. Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, Hódmezővásárhely, 269 p.
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK): 2016. Közvetlen támogatások, gazdálkodói kézikönyv.
- Philip L. – Henry B.- Neil W.: 2002: Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy. Journal of Rural Studies. Volume 18.1:1-17.
- Veysset, P. – Bébin, D. – Lherm, M. : 2005. Adaptation to Agenda 2000 (CAP reform) and optimisation of the farming system of French suckler cattle farms in the Charolais area: a model-based study. Agricultural Systems, 83 (2) 179–202. pp.
- Jogszabályok**
- 5/2015. (II. 19.) FM rendelet. az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás, valamint az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről.
- 8/2015. (III. 13.) FM rendelet a mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról
- 9/2015. (III. 13.) FM rendelet a termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól
- 10/2015. (III. 13.) FM rendelet az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről
- A BIZOTTSÁG 809/2014/EU VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2014. július 17.) az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról

Logistic background of local controls of single area payments

Abstract

The vast majority of agricultural subsidies coming from the EU is related to supporting land activities. A requirement for paying the grants is that the funding agency shall check and control submitted applications to a certain extent. On-site inspection is an integral part of the controlling process. Taking risks into account, the number of inspections to be carried out varies from year to year therefore using the resources available for inspections in an optimal way requires continuous logistics. During the observation, I have examined the data of the funding agency located in Békés County with time series analysis regarding the data of on-site inspections and the resources used. It can be claimed that, despite the varied selection, the use of resources has been appropriate, duties and tasks have been accomplished by the deadline thus grants could be paid in the last 5 years.

Keywords: common agricultural policy, direct payment, on-the-spot control