A moduláció magyarországi alkalmazásának várható hatása a közvetlen támogatásokra
Modellszámítások a 2012. támogatási év értékei alapján

VÁSÁRY MIKLÓS

Kulcsszavak: SAPS, top up, támogatásátcsoportosítás.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A moduláció révén megvalósuló támogatásátcsoportosítás a 2012-es támogatási évben új elemként jelent meg a hazai agrártámogatások rendszerében. Az eljárás során, abban az esetben, ha az első pilléres közvetlen támogatások együttes összege meghaladja az 5000 eurót, akkor 10%, ha a 300 000 eurót, akkor további 4%-os támogatáscsökkentést kell alkalmazni.

Összhangban az európai uniós elvekkel, a hazai alkalmazás során lehetőség nyílt olyan rendszer kialakítására, amely a modulációból fakadó támogatásátcsoportosítás tényleges volumenének radikális mérséklését teszi lehetővé. Ennek során a ténylegesen nem meghirdetendő top up jogcímek és az egyes top up jogcímek kihasználatlan mértéke is a számítás részét képezi, ami jelentős tagállami mozgásteret eredményez annak érdekében, hogy a termelők számára kifizetendő támogatás összege, különösen az érzékeny ágazatoknál, a lehető legkisebb mértékben csökkenjen. Ugyanis ezek a tételek számos esetben teljesen vagy részben felfogják, tompítják az intézkedés hatását, mivel a vonatkozó jogszabály alapján a csökkentést először ezek terhére kell megvalósítani.

A modellszámítások alapját a 2011. évben igényelt és jóváhagyott támogatási kérelmekre 2012-ben kifizetett összegek képezték. Az adatbázis korrigálásával a 2012. támogatási év sajátosságainak átvezetése is megtörtént.

A modell alapján megállapítható, hogy a módszer alkalmazása következtében az összes közvetlen támogatásra jogosult termelő 2%-ánál, az 5000 eurónál magasabb kifizetésre jogosultak mintegy 10%-ánál valósul meg tényleges kifizetéscsökkentés. Az alkalmazott eljárás következtében a közel 190 ezer regisztrált piaci szereplő közül érintett mintegy 3 ezer termelőnél közel 11,6 millió euró összeg átcsoportosítása várható. E termelői körnél a moduláció hatásának mérséklését lehetővé tevő tételek felhasználása révén mintegy 45 millió eurót nem kell a termelőktől elvonni. Ez abból a szempontból kedvező, hogy a termeléssel foglalkozók nagy részének a támogatási szintje érdemben nem változik. Így ez az összeg termelőkhöz kerülhet. A modulációval érintett gazdálkodóknál az elvonás egyébként a teljes kifizetendő összeg 3%-át teszi ki.

BEVEZETÉS, A MODULÁCIÓ ELJÁRÁSÁNAK JELLEMZÉSE

A Közös Agrárpolitika (KAP) 2003. évi reformja a támogatási politika működési eszközeinek átalakítása révén az egységes területalapú támogatási rendszer (*Single Payment Scheme* – SPS) bevezetését határozta meg. A közvetlen támogatások mechanizmusának átalakítása magával hozta az úgynevezett moduláció elvének alkalmazá-

sát is, amivel a 2003-as KAP-reform keretében megerősített vidékfejlesztés (II. pillér) forrásainak bővítése volt a meghatározó cél. A vidékfejlesztési szakpolitikának – a fokozatosan növekvő társadalmi, tagállami elvárások következtében megjelenő – új kihívásokat (klímaváltozás, bioenergia, vízgazdálkodás stb.)[1] kell kezelnie. Annak érdekében, hogy a tagállamok felülvizsgálhassák vidékfejlesztési programjaikat, ugyanakkor más területeken ne kelljen csökkenteni vidékfejlesztési tevékenységeik intenzitását, további finanszírozási források bevonására volt szükség. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi tervek nem rendelkeztek a Közösség vidékfejlesztési politikájának szükség szerinti erősítésére szolgáló pénzügyi forrásokról, emiatt a közvetlen kifizetések csökkentési mértékének fokozatos növelése révén, a moduláción keresztül vált előteremthetővé a szükséges pénzügyi forrás jelentős része. Az intézkedés a szakpolitikák közötti jobb egyensúly kialakítását célozta, valamint a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés erősítését kívánta elérni.

A vidékfejlesztési források biztosításán felül meghatározó érv volt a moduláció működtetése mellett, hogy a közvetlen támogatások eloszlása aránytalan az EU-n belül. A tagállami értékek átlagában a kifizetések jelentős részét viszonylag kisszámú, de nagy összegű támogatáshoz jutó kedvezményezetti kör kapja. A nagyobb kedvezményezetteknek nem ugyanolyan mértékű támogatásra van szükségük ahhoz, hogy hatékonyan megvalósuljon a jövedelemtámogatási célkitűzés, és az alkalmazkodási potenciáljuk miatt könnyebben működnek alacsonyabb támogatási szint mellett is. Ebből következően szükségessé vált előírni a nagy támogatási összegekre jogosult mezőgazdasági termelők számára, hogy nyújtsanak további hozzájárulást az új kihívások kezelésére kidolgozott vidékfejlesztési intézkedések finanszírozásához.[2]

A 2003-as reformdöntés értelmében a régi tagországoknak (EU-15) 2005-ben 3%-kal, 2006-ban 4%-kal, 2007-ben és azt követően pedig 5%-kal kellett csökkenteni a közvetlen támogatásokat. Az utóbbi elvonási mértéken az EU-15 vonatkozásában ez 1,2 milliárd eurónyi átcsoportosítást jelentett. A tagállamoknak lehetőségük nyílt arra, hogy tagállami döntés alapján önkéntes modulációt alkalmazzanak. Ennek maximális mértéke 20% lehetett.

A fentiekből kiindulva a 2008. évi Egészségügyi Felülvizsgálat („*Health Check*") során a rendszer további mélyítése valósult meg. Ennek kapcsán alakultak ki a ma is érvényben lévő rendszer fő szabályai:

• Egy mezőgazdasági termelő részére egy adott naptári évben odaítélendő bármely 5000 eurót el nem érő összeg esetében nem kell alkalmazni a modulációt.

• Egy mezőgazdasági termelő részére egy adott naptári évben odaítélendő bármely 5000 eurót meghaladó közvetlen kifizetés összegét 2012-ig minden évben csökkenteni kell, 2009-ben 7%-kal, 2010-ben 8%-kal, 2011-ben 9%-kal, 2012-ben 10%-kal.

---

[1] A Közösség a Kiotói Jegyzőkönyv részes feleként felhívást kapott arra, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos megfontolások figyelembevételével igazítsa ki szakpolitikáit. Ezen túlmenően a vízhiánnyal és az aszályokkal összefüggésben felmerülő súlyos problémák miatt a Tanács a vízhiányról és aszályokról szóló 2007. október 30-i következtetéseiben úgy ítélte meg, hogy a mezőgazdaságban a vízgazdálkodási kérdésekre még nagyobb figyelmet indokolt fordítani. A Tanács a biológiai sokféleség csökkenésének megállításáról szóló 2006. december 18-i következtetéseiben hangsúlyozta, hogy a biológiai sokféleség védelme továbbra is óriási kihívást jelent, és annak ellenére, hogy jelentős előrehaladást sikerült elérni, a Közösség 2010-re meghatározott biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzésének eléréséhez további erőfeszítések szükségesek (73/2009/EK rendelet).

[2] A 169/2005/EK rendelet 70. cikk (4) bekezdése szerint a vidékfejlesztési programok keretében az átcsoportosításra kerülő összegeket az éghajlatváltozás, a megújuló energiaforrások, a vízgazdálkodás, a biológiai sokféleség és az ezekhez kapcsolódó innováció támogatására, valamint a tejágazat szerkezetátalakítását kísérő intézkedések kezelésére lehet fordítani.

• Egy mezőgazdasági termelő részére egy adott naptári évben odaítélendő bármely 300 000 eurót meghaladó közvetlen kifizetési összeget, az előbb említett elvonáson felül, 4%-ponttal tovább kell csökkenteni.

A 2004. május 1-jén vagy azt követően csatlakozott tagállamok termelői esetében nem kell alkalmazni a modulációs rendszert egészen addig, amíg a közvetlen kifizetések új tagállamokban alkalmazandó szintje el nem éri a régi tagállamokban nyújtott kifizetési szintet. Ezzel együtt a moduláció nem idézheti elő, hogy egy új tagállamban a termelőnek fizetett nettó összeg alacsonyabb legyen a régi tagállamokban egy hasonló helyzetű mezőgazdasági termelőnek fizetett összegnél. Ezért amikor a modulációt már az új tagállamok mezőgazdasági termelőinél is alkalmazni kell, a csökkentés mértékét a felzárkóztatási időszakban (*phasing in*) érvényes szint és a régi tagállamokban a moduláció alkalmazása után érvényes szint közötti különbségre kell korlátozni. Ezen túlmenően a moduláció elvét az új tagállamoknak a moduláció hatálya alá tartozó mezőgazdasági termelőiknél az azokat megillető kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetések (*top up*) odaítélésekor is figyelembe kell venniük.

A moduláció elvét és módszerét korábban még nem alkalmazták Magyarországon. Mivel az új tagállamokban megvalósuló átcsoportosítást az Európai Bizottság (EB) eddig nem szabályozta, a bevezetés előtt hathatós magyar érdekérvényesítésre volt szükség azért, hogy az EB – számunka kifejezetten kedvezőtlen – első javaslatánál[3] sokkal életszerűbb és a magyarországi termelők érdekeit képviselő csökkentési rendszert lehessen alkalmazni, amit végül sikerült elérni! A hathatós fellépés eredményeképpen valamennyi egyszerűsített területalapú támogatást (SAPS) alkalmazó új tagállam esetében[4] a magyar kezdeményezésre született eljárásrendet kell alkalmazni.[5]

Megjegyzést igényel, hogy a moduláció rendszere a következő KAP-reform során várhatóan kivezetésre kerül. Noha a kézirat lezárásáig nem került sor a 2014 és 2020 közötti reformszakasz[6] technikai elemeinek elfogadására, a korábban megjelent tervezetek nem számoltak a moduláció továbbvitelének lehetőségével.

A számítás mechanizmusa

A működtetés során fő szabályként abból kell kiindulni, hogy 2012-ben a mezőgazdasági termelő részére megítélt bármely 5000 eurót (kb. 1,4 millió forintot) meghaladó közvetlen kifizetés összegét 10%-kal csökkenteni kell. A támogatások csökkentését további 4%-ponttal meg kell növelni abban az esetben, ha a termelőt megillető támogatási összeg a 300 000 eurót (kb. 85 millió forintot) meghaladja. Ez a hazai alkalmazás során azt jelenti, hogy a közvetlen támogatások (SAPS, elkülönített, különleges támogatások és szerkezetátalakítási programok) és a kiegészítő nemzeti támogatások (*top up*) együttes összegét már 5000 euró felett kell 10%-kal mérsékelni.

A közvetlen támogatások közé az alábbi jogcímek tartoznak

---

[3] Az EB első megközelítése alapján az 5000 euró támogatási összeg felett valamennyi érintett termelőnél csak maximum 500 euró nemzeti kiegészítő támogatás kifizetésére nyílt volna mód.

[4] Kivéve Bulgáriát és Romániát, mivel esetükben a támogatási összegek fokozatos emelkedése miatt nem kell modulálni.

[5] Egyes országok (pl.: Lengyelország, Litvánia), akik korábban is képesek voltak nemzeti támogatásaik maximális mértékét kifizetni, az eljárásrendtől függetlenül igyekeztek a modulációs eljárás megszüntetését elérni, hiszen esetükben jelentős mértékű a csökkenés.

[6] Mivel az EU közös költségvetéséről – hosszas egyeztetést követően – csak a 2013. február 7–8-ig tartott európai tanácsi ülésen született politikai megállapodás, a 2014-es év átmenetiként működik majd, azaz még az előző szabályozási eljárást kell követni, de már az új összegek terhére valósulnak meg a kifizetések. Így a jogszabályi háttér megteremtését követően csak 2015-től indul a KAP új konstrukciója.

1. egységes területalapú támogatás (SAPS) (174 291 érintett termelő);

2. elkülönített cukortámogatás (958 érintett termelő);

3. elkülönített zöldség- és gyümölcstámogatás (281 érintett termelő);

4. elkülönített bogyósgyümölcs-támogatás (30 érintett termelő);

5. különleges rizstámogatás (62 érintett termelő);

6. zöldség, gyümölcs és dohány szerkezetátalakítási támogatás (1681 érintett termelő);

7. a húsmarha- és a juhágazatokban nyújtott kérődző szerkezetátalakítási támogatás (összesen 11 899 érintett termelő);

8. különleges tejtámogatás (2721 érintett termelő);

9. biztosítási díjtámogatás EMGA-ból finanszírozott része.[7]

A kiegészítő nemzeti támogatások közé az alábbi jogcímek tartoznak

10. az egységes területalapú támogatáshoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatás

a) hízottbika-tartás támogatása (8097 érintett termelő)

b) tejtámogatás (5176 érintett termelő)

c) anyatehéntartás támogatása (5229 érintett termelő)

d) extenzifikációs szarvasmarha-támogatás (2097 érintett termelő)

e) anyajuhtartás támogatása (5510 érintett termelő)

f) kedvezőtlen adottságú területeken nyújtandó anyajuh-támogatás (812 érintett termelő)

g) Burley dohány termesztésének támogatása (694 érintett termelő)

h) Virginia dohány termesztésének támogatása (373 érintett termelő);

11. egyes szántóföldi növények termeléstől elválasztott kiegészítő nemzeti támogatása (GOFR – gabona, fehérje, olajos és rostnövények) (151 933 érintett termelő);

12. rizstermesztés termeléstől elválasztott kiegészítő nemzeti támogatása (54 érintett termelő);

13. anyatehéntartás termeléstől elválasztott kiegészítő nemzeti támogatása (5229 érintett termelő).

A moduláció során a jogcímek több csoportját indokolt megkülönböztetni. Ezek a csoportok azt a célt szolgálják, hogy azon támogatási elemek is beszámíthatóak legyenek, melyeket költségvetési forráshiány miatt nem vagy csak részlegesen lehet kifizetni. Ugyanis a számítás alapját képező kiegészítő nemzeti támogatások összegen valamennyi, a termelő által különböző jogcímeken igénybe vehető, a közvetlen támogatásokat kiegészítő nemzeti támogatás összességét értjük, függetlenül attól, hogy azt a tagország a gyakorlatban ténylegesen nyújtotta-e vagy nem.

A számítás során figyelembe vehető csoportok az alábbiak szerint alakulnak:

1. Nem meghirdetett (inaktív) top up jogcímek: ez a jogcímek azon köre, mely a nemzeti költségvetési források hiánya miatt nincsen meghirdetve (GOFR top up [11. jogcím], termeléstől elválasztott rizs [12. jogcím] és termeléstől elválasztott anyatehén-támogatás [13. jogcím]).

2. Egyes jogcímeknél a ténylegesen kifizetett támogatás összege és a maximálisan adható támogatási értékek különbsége: ezek olyan tételek (10.a–10.h. jogcímek, például húsmarhatartás támogatása), melyek a bizottság jóváhagyása alapján nagyobb összegben is működtethetők lennének, de a korlátozott hazai költségvetés következtében mégsem történik maximális összegű kifizetés. A moduláció során ezt a nem kifizethető tételt is figyelembe kell venni.

3. Ténylegesen kifizetendő támogatási

[7] A jogcím 2012-ben került először meghirdetésre, emiatt a számítások során a jogcím termelők közötti megoszlását és összegét adatok hiányában nem lehetett figyelembe venni.

összegek: abban az esetben, ha az előbbi két tétel már kimerült vagy egyáltalán nem volt elérhető, a levonást a ténylegesen kifizetendő összeg (1–9. jogcímek) terhére kell elvégezni. Ha ténylegesen kifizetendő támogatások csökkentése szükséges, a levonás során meghatározott sorrendet kell követni.[8]

Abban az esetben, ha a termelő jogosult a felsorolt 1–13. jogcím bármelyikére, és ha a jogosult jogcímek után kifizetendő összeg együttesen meghaladja az 5000 eurót, akkor a csökkentést alkalmazni kell, és ezt a mérséklést a kiegészítő nemzeti támogatások (10–13.) terhére, a jogszabályban rögzített sorrendre figyelemmel kell megvalósítani.

Mivel a régi és az új tagállamok is 2012-ben a támogatási szint 90%-án állnak, a közvetlen támogatások (1–9. jogcím) összegét csak 300 000 euró felett kell csökkenteni 4%-kal. Így annak összege 300 000 euróig nem csökken. Így amennyiben a közvetlen támogatások összege önmagában meghaladja a 300 000 eurót, akkor csak a közvetlen támogatások terhére kell a csökkentést elvégezni.

Abban az esetben, ha a számított csökkentés meghaladja a nemzeti kiegészítő támogatás kifizethető összegét, akkor a csökkentést csak annak mértékéig lehet megvalósítani. A további fennmaradó különbözetet a közvetlen támogatások összegére vagy egyéb támogatások terhére nem lehet elszámolni.

Az eljárás eredményeképpen számos esetben várhatóan nem lesz tényleges támogatáscsökkentés, hiszen a termelők jelentős részénél a csökkentés hatását felfogják a „puffer" tételek. (Lásd a számítás során figyelembe vehető 1. és 2. csoportot.)

Az eljárás sajátossága, hogy a *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnak* (MVH) valamennyi, a termelő számára megítélt jogcímnél együttesen kell a számítást elvégeznie, hogy pontosan meg tudja állapítani az átcsoportosítás mértékét. Ez azzal járhat, hogy egyes esetekben az ellenőrzés és emiatt a kifizetés elhúzódhat, ami így legkésőbb a 2013. év első félévének végére valósulhat meg. Az érintett termelők számára megküldött MVH-határozatok, a számítás elvének követése miatt, euróban fejezik ki az összegeket és vezetik le az egyes lépéseket. Végül már csak a ténylegesen kifizethető összeget tüntetik fel és fizetik ki forintban.

ANYAG ÉS MÓDSZER

A nemzetközi szakirodalomban viszonylag csekély azon tanulmányok száma, amelyek a modulációval, illetve annak hatásaival foglalkoznak. Például *Balkhausen és Banse 2006*-ban végzett előzetes modellszámításokat az EU-tagállamok esetében, a költségvetési hatásokat számszerűsítendő (*Balkhausen et al., 2006*). *Henke és Sardone 2008*-as tanulmánya is a költségvetési hatásokat modellezte, de már csak a régi tagállamok vonatkozásában (*Henke et al., 2008*). A fenti számításoknál már jóval konkrétabb volt *Iraizoz és munkatársainak* számítása, akik *2003*-as tanulmányukban a spanyol Navarra régióban modellezték a moduláció várható hatásait a termelők jövedelmezőségével összefüggésben. A 2008. évi állapotfelmérést követően *Pierre Boulanger* készített tanulmányt, de ez csak a régi tagállamokra koncentrál. Hasonlóan az OECD számára készített tanulmány, mely az *AgriPoliS modell*re és egyes, a régi tagállamokban lévő régiókban kimutatható hatásokra támaszkodott (*Brady, 2011*). A kérdéskörben elérhető nemzetközi szakirodalom alapvetően előzetes, illetve a kezdeti hatásokat bemutató modellszámításokat tartalmaz, melyek megközelítésük és a felhasznált eszközrendszerük ismeretében, valamint a magyar alkal-

[8] Ezt a 32/2012. (IV.2) VM rendelet 35 §-a rögzíti.

mazás specifikumai következtében a hazai eredmények számszerűsítése során kevéssé hasznosíthatóak.

Jelen tanulmányban a vizsgálatok keretében szükséges rögzíteni, hogy a moduláció csak egy vetületének bemutatása valósul meg: ennek során a modulációból fakadó támogatásátcsoportosítás mechanizmusát és a termelőknél megjelenő támogatásátcsoportosítás hatását elemzem. Mivel korábban nem működött ez az eljárás Magyarországon, nem állnak rendelkezésre konkrét, ez irányú adatbázisok, részletes elemzések. Ezért az MVH legutóbbi, 2011-es támogatási évben feldolgozott, közel 175 ezer termelőt érintő kifizetési adataiból kiindulva, azt korrigálva lehet a következtetéseket levonni.[9] A moduláció mértékének számszerűsítését a támogatások megoszlásának és várható megoszlásának ismeretében lehet megtenni. A vizsgálatok során egyértelművé vált, hogy az adatbázis jellegéből fakadóan számos nehézség és korlátozó tényező is befolyásolja az adattartalom egységességét és megbízhatóságát. Ezért a meglévő adatbázis korrekciójára és kiegészítésére, kiigazítására volt szükség. Ennek során az alábbi módszertani eljárások voltak indokoltak:

• A számítások elvégzése előtt abból kell kiindulni, hogy a termelők köre, összetétele és jogosultságainak mértéke nem változik a vizsgált időszakban. Noha ez nem életszerű, a számítások kivitelezhetősége miatt e megállapítás rögzítésére volt szükség.

• Az MVH rendelkezésre álló adatbázisa forintban rögzítette a kifizetési értékeket, a számítás érdekében ezt euróra kellett átváltani. Itt az időszaki hivatalos átváltási árfolyamot kellett figyelembe venni (2011: 292,55 Ft/euró, 2012: 284,89 Ft/euró).

• A modulációból fakadó támogatáscsökkentés hatásának pontosabb meghatározásához az adatok korrekciója szükséges. Mivel egyes jogcímek (pl. kérődző szerkezetátalakítási program) korábban nem működtek, ezek mértékének becslése indokolt. A becsléshez az alapot a 2011. évi top up (pl. anyatehén) jogosultságok összege és termelőnkénti megoszlása adta. A 2012. évi jogosultságok értékének (pl. valamennyi, a kérődzőprogramba bejelentkezett anyatehén-jogosultság) összege alapján a 2011-es termelőnkénti bázisértékek kiigazítására került sor úgy, hogy a javított egyedi top up értékek összege megegyezett a 2012. évi jogcím teljes (pl. kérődző anyatehén-jogosultság) keretösszegével.[10] Így a megoszlás továbbra is tükrözi a valós folyamatokat, csak a termelőnkénti értékek változtak. A módosítás alapját az a megközelítés jelentette, hogy a két jogcím között jelentős az átfedés, egyúttal a 2012-es keretértékek ágazati szinten biztosították az adatok pontosságát.

• A már működő támogatási jogcímeknél az egyes borítékok maximális értékének ismeretében is szükség volt – az évek közötti keretösszeg-változás alapján – a támogatási összegek arányos módosítására. Így a 2012. évi ténylegesen kifizethető támogatási keretösszeg és a 2011-es ténylegesen kifizetett támogatási keretösszeg aránya alapján valamennyi termelő támogatási összegének átszámítása megtörtént.[11] (Ez

---

[9] A kézirat véglegesítésekor az MVH még nem fejezte be a támogatások kifizetését, erre maximálisan július 31-ig van lehetősége.

[10] Az anyatehén esetében a számításba bevont kérődzőtámogatást igénybe vevő termelők száma megegyezik a top upra jogosult 5229 termelővel, de esetükben a 180,19 euró/egyed fajlagos érték – a kérődző anyatehenekre vonatkozó 2011. és 2012. évi keretösszegek eltérése miatt – 1,21312-vel is lett korrigálva. A kérődzőprogram további jogcímei közül, a fenti elv alapján számítva, a korrekciós tényező a húsmarha (0,45859) és az anyajuh (0,43139) esetében egynél kisebb, míg a másik két fennmaradó jogcímnél egynél nagyobb volt. A folyamat eredményeként az egyes jogcímeknél a tényleges kifizetendő keretösszegek lettek számításba véve.

[11] Például az évek közötti keretösszegeket korrigáló együttható mértéke a húsmarha top up esetében 0,93561; az anyatehén top up esetében 0,89255; az extenzifikációs jogcímnél pedig 1,11523 volt.

valamennyi top up jogcím, a zöldség-gyümölcs szerkezetátalakítás, a különleges tej és a különleges rizs esetében is megvalósult.) Mivel a valóságban a termelők közötti jelentősebb mozgásokra is lehetőség van, tényleges mértékét csak a végleges eredmények ismeretében lehet korrigálni.

A fenti módosítások után az adatok adatbázis-kezelő program segítségével kerültek összesítésre, csoportosításra. Ennek eredményei az alábbiak szerint összegezhetők.

EREDMÉNYEK

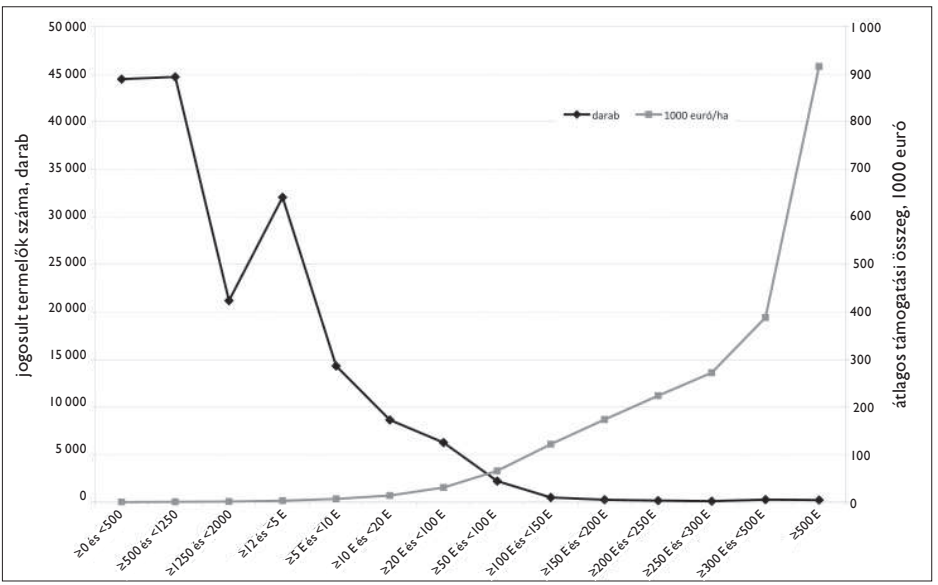
A 2011. támogatási év adataiból kiindulva, a szükséges korrekciók elvégzése után az előzetes becsléseket megfelelően alátámasztó adatbázis alakítható ki a 2012. évi támogatások esetében megjelenő hatások számszerűsítésére.

A támogatási összegek megoszlásánál megfigyelhető – alapul véve a közösségi terminológiát –, hogy a korábbi évek tendenciájától eltérően (lásd például *Vásáry 2009; EB 2012c*) nem a legkisebb, hanem az 500 és 1250 euró közötti támogatásban részesülők kategóriája a legnépesebb (1. ábra). Ez az uniós csatlakozási szerződésből fakadóan, a támogatási összegek évenkénti növekedésének eredményeképpen fokozatosan nőtt, de ennek ellenére a moduláció tekintetében nem figyelembe veendő termelők száma a jogosult termelők csak 18,8%-át éri el (1. táblázat).

A kifizetendő támogatások várható nagysága alapján a termelők 81,2%-át, mintegy 142,4 ezer gazdálkodót nem fogja a moduláció érinteni, mivel nem érik el a szükséges összeghatárt. A számítás elvéből fakadóan ugyan szükséges figyelembe venni valamennyi lehetséges támogatási tételt, így a potenciálisan érintettek száma ténylegesen nagyobb az ebbe a kategóriába tartozó 33 ezer termelőnél, megközelíti a 38 ezret. A közel 5 millió termelő esetében a támogatásátcsoportosítás rendszere nem fog érdemi csökkentést okozni a támogatási összegekben, azaz a termelők figyelem-

1. ábra

A 2012. támogatási évben a jogosult termelők becsült száma és a várható átlagos támogatási szintje



Forrás: MVH, 2012 alapján saját számítás

1. táblázat
A 2012. támogatási évben a jogosult termelők becsült száma, aránya és a várható átlagos támogatási szintje

Megnevezés: támogatási szint euróban	Jogosult termelők száma				Megítélt támogatás átlagos összege (euró/termelő)
	darab	megoszlás %-ban	kumulált %-ban növekvő	kumulált %-ban csökkenő	
≥0 és <500	44 477	25,3	25,3	100,0	305
≥500 és <1250	44 717	25,5	50,8	74,7	817
≥1250 és <2000	21 196	12,1	62,9	49,2	1 593
≥2 E és <5 E	32 052	18,3	81,2	37,1	3 160
≥5 E és <10 E	14 322	8,2	89,3	18,8	7 021
≥10 E és <20 E	8 652	4,9	94,3	10,7	14 071
≥20 E és <50 E	6 279	3,6	97,8	5,7	31 093
≥50 E és <100 E	2 225	1,3	99,1	2,2	66 061
≥100 E és <150 E	496	0,3	99,4	0,9	122 065
≥150 E és <200 E	262	0,1	99,5	0,6	173 897
≥200 E és <250 E	180	0,1	99,6	0,5	224 108
≥250 E és <300 E	116	0,1	99,7	0,4	272 441
≥300 E és <500 E	286	0,2	99,9	0,3	388 304
≥500 E	243	0,1	100,0	0,1	915 911
Összesen	175 503	100,0			

Forrás: MVH 2012 alapján saját számítás

bevétele csak adminisztratív értelemben szükséges.

A modulációs számítás során meghatározó alapelv, hogy az 5000 euró feletti támogatási összegre vonatkozó elvonást, függetlenül annak közösségi vagy nemzeti eredetétől, alapesetben a kiegészítő nemzeti jogcímek (top up) terhére kell elszámolni. Ezért szükséges a top up jogcímek megoszlását is megvizsgálni.

Az inaktív tételek jelentős csoportja a GOFR-jogosultságok köre, ami az MVH által közölt adatok alapján kb. 3,6 millió hektár után vehető figyelembe a számítás során, mely összesen 152 ezer termelő esetében átlagosan közel 24 hektár utáni jogosultságot jelent.

A top upnál az egyes jogcímek esetében a ténylegesen kifizetett támogatás összege és a maximálisan adható támogatási érték különbségét a számítás során figyelembe kell venni. Ennek mértéke egyes jogcímeknél szinte nulla (pl. anyatehén vagy anyajuh esetében), míg másoknál jelentős tételt képvisel (pl. hízottbika-tartás esetében az eltérés 67%). Paradox módon azok az ágazati szereplők, amelyek korábban, a szakpolitikai prioritások alapján, a számukra folyósítható támogatási összeg maximumában részesedtek, a moduláció keretében megvalósuló számítás során – e csökkentő tétel esetében – kisebb mozgástérrel rendelkeznek.

Amennyiben a mechanizmus során más csökkentő tétel nem vehető figyelembe, a ténylegesen kifizethető nemzeti kiegészítő támogatások összegét kell mérsékelni.

2. táblázat
A kiegészítő nemzeti támogatási jogcímeket igénybe vevő termelők becsült megoszlása a moduláció szempontjából

Megnevezés: támogatási szint euróban	Húsmarhatartás t. (10a)	Nemzeti tejt. (10b)	Anyatehén t. (10c)	Extenzifikációs t. (10d)	Anyajuhtartás t. (10e)	Anyajuhtartás kiegészítő t. (10f)	Burley dohány t. (10g)	Virginia dohány t. (10h)
	Termelők száma, darab							
<5 E	4 339	2 477	1 777	518	2 593	157	217	0
>5 E, <300 E	3 571	2 450	3 366	1 521	2 868	639	467	355
>300 E	173	248	75	48	42	13	7	13
>5 E	3 744	2 698	3 441	1 569	2 910	652	474	368
	Termelők megoszlása %-ban							
<5 E	53,7	47,9	34,1	24,8	47,1	19,4	31,4	0,0
>5 E, <300 E	44,2	47,3	64,5	72,9	52,1	79,0	67,6	96,5
>300 E	2,1	4,8	1,4	2,3	0,8	1,6	1,0	3,5
>5 E	46,3	52,1	65,9	75,2	52,9	80,6	68,6	100,0

Forrás: MVH, 2012 alapján saját számítás

E jogcímeknél az érintettek körének potenciális alakulását a 2. táblázat mutatja be.

Valamennyi jogcím esetében megfigyelhető, hogy a támogatásátcsoportosítás által érintett gazdaságok száma az összes adott jogcímben részesülők jelentős részét teszi ki. Míg a húsmarha jogcímnél még csak 46%-os a várható érintettek aránya (3744 termelő), az anyatehén-támogatási jogcímnél ez az érték már 66%-ra emelkedik és 3441 MVH-ügyfelet érinthet. Az anyajuh jogcím esetében még magasabb értékek jelennek meg: a termelők 53%-át (2910 termelő), a kiegészítő jogcímnél már 81%-át (652 termelő) érinti az átcsoportosítás. A top up jogcímekkel kapcsolatban a modulációnak leginkább kitett jogcím a Virginia dohány termesztésének támogatása, hiszen ott valamennyi, 368 termelőt érintheti a csökkentés. A fenti értékhez kötődően szükséges megemlíteni, hogy egy termelő párhuzamosan több jogcímet is igénybe vehet. Ennek eredményeképpen a közel 30 ezer ténylegesen kifizetett top up jogosultság közel 20 ezer termelőnél jelenik meg. Közülük a tényleges mérséklés várhatóan mintegy 2900 termelőt érint.

A közösségi források megoszlása önmagában csak a 300 000 eurót meghaladó összegnél számít, de az összevont számítási alap meghatározásánál figyelembe veendő. A közvetlen támogatások által érintett kör vizsgálata során a kérődző szerkezetátalakítási programban részt vevők megoszlásától el kell tekinteni, mivel a számítások során azok mértéke – a jogcím 2012-es indulása miatt – csak becslés alapján volt megállapítható, így a top up jogosultságok alapján, a jóváhagyott kérelmek és a rendelkezésre álló borítékok felhasználásával lett mértékük megbecsülve. A többi jogcím adata alapján látható, hogy a SAPS-támogatásban részesülők jelentős részét, 81%-át várhatóan nem fogja a moduláció érinteni (3. táblázat).

A kizárólag SAPS-ot igénylő termelők esetében a kiegészítő 4%-os átcsoportosítás közel 0,3%-nyi olyan termelőt (529) érintene, akik egyéb más jogcíme(ke)t is igénybe tudnak venni. Szintén alacsony az érintettek aránya a rizs és a málna-eper jogcím esetében, viszont az elkülönített jogcímeknél már számottevő a lehetséges mérsékléssel szembesülők köre. Például az elkülönített cukor esetében eléri a 91%-ot és a 4%-os progresszív csökkentés is legna-

3. táblázat
Egyes közvetlen támogatási jogcímeket igénybe vevő termelők becsült megoszlása a moduláció szempontjából[1]

Megnevezés: támogatási szint euróban	SAPS (1)	Elkülönített cukor t. (2)	Elkülönített zöldség-gyümölcs t. (3)	Elkülönített bogyósgyümölcs t. (4)	Különleges rizs t. (5)	ZGYD szerkezetátalakítás t. (6)	Különleges tejt. (8)
	Termelők száma, darab						
<5 E	141 309	85	76	19	39	376	918
>5 E, <300 E	32 390	703	192	11	20	1 271	1 575
>300 E	528	153	11	0	3	28	227
>5 E	32 918	856	203	11	23	1 299	1 802
	Termelők megoszlása %-ban						
<5 E	81,1	9,0	27,2	63,3	62,9	22,4	33,8
>5 E, <300 E	18,6	74,7	68,8	36,7	32,3	75,9	57,9
>300 E	0,3	16,3	3,9	0,0	4,8	1,7	8,3
>5 E	18,9	91,0	72,7	36,7	37,1	77,6	66,2

Forrás: MVH, 2012 alapján saját számítás

gyobb arányban (16%) ez utóbbi jogcímet igénylő termelői körnél merülhet fel.

A számítások során az inaktív tételek 32,3 ezer termelőnél, a puffer tételek további 4100 termelőnél jelentenek könnyítést, így esetükben nem kell tényleges átcsoportosítást foganatosítani.

Ennek figyelembevételével a kalkuláció alapján megállapítható, hogy a támogatásátcsoportosítás közel 33 ezer olyan termelőt érinthetne, akiknek a kifizethető támogatási összege meghaladja a számítási minimumhatárt (4. táblázat).

A puffer tételek figyelembevétele és felhasználása révén azonban ténylegesen mintegy 3100 termelőnél várható érdemi csökkentés. Amennyiben ezek a tételek nem lennének, a teljesen kifizethető kiegészítő nemzeti támogatások összegével felérő elvonást kellene megvalósítani. A moduláció a legnagyobb támogatási összegekkel rendelkezők csoportjának mindegyik termelőjénél tényleges csökkenéssel jár, de a 300 és 500 ezer euró közötti támogatási összegre jogosultaknál is közel 90%-os az érintettség. A többi kategóriában szerényebb a megoszlása: arányosan a 10 ezer euró alattiaknál a legkisebb a csökkenés mértéke. A két végletre magyarázatul szolgál, hogy a legnagyobbaknál már önállóan, a közösségi források terhére alkalmazni kell 4%-os mérséklést. (Az eggyel kisebb kategóriánál az érintett 31 üzemnél csak az összesített érték haladja meg a progresszív elvonás határértékét.) A legkisebb kategória esetében az inaktív és a puffer tételek jótékony hatásának köszönhetően redukálódott le az érintettek száma.

Noha a legnagyobb kategóriába tartozó gazdaságok esetében a legjelentősebb az átcsoportosítás, nem csak ők, hanem a 20 ezer és az 1 millió euró közötti kategóriában lévő közepes és nagyobb (pl. 100 hektár és 5000 hektár szántóterülettel rendelkező) gazdaságok csoportjánál is számottevő összegű átcsoportosítással kell kalkulálni.

[11] A közvetlen támogatások közül a kérődző szerkezetátalakítási program megoszlása kimaradt, mert a számítás során e jogcím értékei nem tényadatokon, hanem a top up kifizetések projekciója alapján kerültek meghatározásra.

4. táblázat

A támogatásátcsoportosítás tényleges érintettjeinek megoszlása és az átcsoportosítás mértéke az egyes üzemkategóriák vonatkozásában

Megnevezés: támogatási szint euróban	Moduláció által							
	lehetségesen érintett gazdaságok száma (db)	*ténylegesen* érintett gazdaságok						
		száma (db)	aránya a lehetségeshez képest (%)	terhére megvalósult átcsoportosítás értéke (euró)	esetében az átlagos üzemenkénti átcsoportosítás értéke (euró)	esetében a „virtuális" átcsoportosítás értéke (euró)	esetében az átlagos üzemenkénti átcsoportosítás értéke (euró)	a virtuális átcsoportosítás aránya (%)
≥5 E és <10 E	14 322	555	3,9	99 815	180	38 522	69	27,8
≥10 E és <20 E	8 652	755	8,7	469 502	622	273 809	363	36,8
≥20 E és <50 E	6 279	828	13,2	1 340 797	1 619	925 371	1 118	40,8
≥50 E és <100 E	2 226	350	15,7	1 286 689	3 676	1 037 990	2 966	44,7
≥100 E és <150 E	496	78	15,7	491 603	6 303	458 513	5 878	48,3
≥150 E és <200 E	262	34	13,0	284 610	8 371	322 012	9 471	53,1
≥200 E és <250 E	116	9	7,8	145 259	16 140	199 181	22 131	57,8
≥250 E és <300 E	116	9	7,8	183 389	20 377	60 521	6 725	24,8
≥300 E és <500 E	286	255	89,2	1 041 988	4 086	13 241 824	51 929	92,7
≥500 E	243	243	100,0	6 311 902	25 975	29 082 132	119 680	82,2
Összesen	32 998	3 116	9,4	*11 655 554*	3 741	*45 639 876*	14 647	79,7

Forrás: MVH, 2012 alapján saját számítás

Az átlagos értékek figyelembevétele alapján a 200 és a 300 ezer euró közötti támogatásban részesülők is számottevő összegekről kell, hogy lemondjanak.

Összességében közel 11,6 millió eurót tesz ki az átcsoportosítandó összeg, ami a 3116 gazdaság esetében átlagosan üzemenként 3741 euró nagyságú. Amennyiben az inaktív és a puffer tételek hatását is figyelembe vesszük látható, hogy a teljes levonás mértékének mérséklésében jelentős hatása volt a virtuális tételeknek, hiszen a 45,6 millió euró figyelembevételével a teljes elvonandó keret közel 80%-át fogták fel. Azaz az érintettek esetében ennyivel nagyobb összeg kerülhet kifizetésre.

Amennyiben a támogatottak teljes köréhez, 175 ezer termelőhöz viszonyítjuk a moduláció hatásának mértékét, akkor a jogosultak körének alig 2%-át, a teljes igénybe vehető közel 1,2 milliárd euró támogatási keretösszeg közel 1%-át érinti a moduláció miatti átcsoportosítás.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.)a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. – (2) Balkhausen, O. – Banse, M. (2006): Impact of alternative direct payment options on budgetary outlays The Impact of Decoupling and Modulation in the Enlarged Union: A Sectoral and Farm Level Assessment. Göttingen, http://www.agrifood.se/idema/WPs/IDEMA_deliverable_21.pdf – (3) Brady, M. – Ekman, S. – Rabinowicz, E. (2011): The impact of decoupling and modulation in the European Union: a sectoral and farm level assessment in OECD (2011). Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264097070-en, 15-34. pp. – (4) Európai Bizottság (2012a): Modulation and other financial transfers from EAGF to EAFRD. 2013.02.01, http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-modulation_en.pdf – (5) Európai Bizottság (2012b): Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2010). 2013.02.01, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2010_en.pdf – (6) Európai Bizottság (2012c): Distribution of direct aid to farmers. Annex 1 indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) no 1782/2003 and Council Regulation (EC) NO 73/2009 (Financial Year 2010), 2013.02.01, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2010_en.pdf – (7) Európai Tanács (2013a): 2013. február 7–8-i az EiT által elfogadott Következtetések a többéves pénzügyi keretre vonatkozóan EUCO 37/13 dokumentum, Brüsszel – (8) Henke, R. – Sardone, R. (2008): The Fortune of Modulation in the Process of CAP Reform. 109 th EAAE Seminar „The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the Agenda for future reforms". Viterbo, Italy, November 20-21 st, 2008. – (9) Iraizoz, B. – Davidova, S. – Gorton, M. (2003): Cosmetic or Cutting? The impact of the modulation of EU direct payments on farm profitability in the Navarra region of Spain http://128.118.178.162/eps/othr/papers/0310/0310002.pdf – (10) Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (2012): Adatbázis a 2011. évi támogatási összegek kifizetéséről. – (11) Vásáry M. (2009): Az agrártámogatási rendszer adaptációja. Agroinform Kiadó, Budapest, 238 p.