



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 19.10.2004
COM(2004) 686 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

**Az Európai Unió iránymutatásai a reformfolyamatok és a termőföldre irányuló
politikák tervezésének támogatására a fejlődő országokban**

[SEC(2004) 1289]

Az Európai Unió iránymutatásai a reformfolyamatok és a termőföldre irányuló politikák¹ tervezésének támogatására a fejlődő országokban

1. BEVEZETŐ

A világ számos területén, fejlődő és fejlett régiókban is, a termőföld a legnagyobb kincs. A fejlődő országokban a jövedelem, a foglalkoztatás és a kivitelből származó bevételek számottevő része a mezőgazdasági termelésből és egyéb termőfölddel kapcsolatos tevékenységekből származik. A szegénység szintén különösen nagy a vidéki területeken, és a földművelő közösségek számára a termőföld ellenőrzése rendkívül fontos kérdésnek számít.

A földreformmal és a termőföld-politikával kapcsolatos adományozói tevékenység változott az idők során. Az 1940-es és az 1950-en években Kelet-Ázsiában, és az 1960-as és az 1970-es években Latin-Amerikában az agrárreformok támogatását arra használták, hogy megszüntessék a politikai változások megvalósulására irányuló túlzott nyomást. Az ilyen beavatkozások politikai jellege és összetettsége miatt számos adományozó visszalépett a föld újraelosztásának támogatásától.

A növekvő termőföldhiány, valamint a termőfölddel kapcsolatos viták és a növekvő vidéki szegénység okozta aggodalmak miatt ismét előtérbe került a földkérdés. Ez a fokozódó érdek összekapcsolódik a célkitűzéssel, hogy hatékony politikai kereteket alakítsanak ki a szegénység felszámolása, illetve a felelős kormányzás, a decentralizáció, valamint a helyi és nemzeti szintű demokratikus intézmények támogatása érdekében. Ugyanakkor az utóbbi évek tapasztalatai rámutattak arra, hogy különböző típusú intézkedéseket kell és lehet kidolgozni abból a célból, hogy a különböző körülményekhez igazodjanak,

A fentiek figyelembevételével dolgozta ki ezt a közleményt a Bizottság, együttműködésben más adományozókkal². A figyelem a termőföldet érintő kérdésekről közvetlenül a szegénység csökkentésére irányuló közösségi fejlesztési politikára terelődik át, mivel a fenntartható termőföld-politikák a vidékfejlesztés és az élelmiszer-biztonság lényeges részét képezik. E politikai iránymutatások válaszként születtek a fejlődő és az átalakulóban lévő országok azon kérésére, hogy támogassák a termőföldre irányuló politikákat; ezen iránymutatások célja, hogy egy közös megegyezést biztosítsanak abból a célból, hogy elősegítsék az Unió közreműködését a fejlődő és az átalakulóban lévő országokban, ahol az adományozók támogatják a termőföldre irányuló politikák reformjait.

Ez a közlemény a tagállamokkal megvalósult szoros együttműködés eredménye, amely azon uniós munkacsoport keretében jött létre, amely kidolgozta az „Európai Unió termőföld-politikára vonatkozó iránymutatásait”, azaz azokat a részletes politikai és operatív iránymutatásokat, amelyeket nemrég benyújtottak a civil társadalommal való konzultációra; ez a közlemény híven tükrözi e két folyamat eredményeit³. Ezt a politikai dokumentumot operatív iránymutatások egészítik ki (lásd a bizottsági személyzet SEC[2004] 1289. számú

¹ Az alapvető fogalmakat lásd a bizottsági személyzet SEC(2004) 1289 számú munkadokumentumában.

² E politika nagyban támaszkodik egyéb adományozók, különösen a WB, a FAO, az IFAD és az EU MS ügynökségek munkáira.

³ Bár e dokumentum főként a vidéki területek termőföldjeire koncentrál, a földdel kapcsolatos kérdések a városi/városok környékén található területeken szintén döntő fontosságúak.

munkadokumentuma), amelyek példákat hoznak a politika gyakorlati alkalmazására abból a célból, hogy nemzeti szinten felmérhető legyen a földkérdés jelenlegi helyzete.

2. MIÉRT FONTOS A TERMŐFÖLD-POLITIKA?

A termőföld-politika minden országban a gazdasági és a társadalmi élet, illetve a környezetvédelmi kérdések középpontjában áll. A tulajdonjogok elosztásának óriási hatása van az egyenlőségre és a termelékenységre. Az egyenlőtlen termőföld-elosztás, a földbirtoklással kapcsolatos problémák és a gyenge termőföld-igazgatás súlyos igazságtalanságokhoz és ellentétekhez vezethet. A vonatkozó jogszabályokat, a tulajdonjogok elosztását és az igazgatási struktúrákat érintő változásoknak várhatóan hosszú távú, bizonytalan kimenetelű eredményei lehetnek a politikai, a gazdasági és a társadalmi fejlődésre, illetve a környezetgazdálkodásra.

A fölbirtoklási struktúrák a társadalmon belüli hatalommegoszlást tükrözik. Bár a termőföldre jutást nem ismerik el emberi jogként, mégis az alapvető emberi jogok megvalósulásának eszközeként értékelik a nemzetközi egyezmények által meghatározottak szerint és a következőkben az őshonos lakosok példájával megvilágítva:

Az őshonos lakosság esete

A legtöbb őshonos nép (beleértve a „törzsi és a pásztorkodó népeket”) kulturálisan különböző földbirtoklási rendszerrel rendelkezik, amely a földre és a területekre vonatkozó közösségi jogon alapul. Az őshonos lakosoknak a kollektív identitáshoz, túléléshez és önmeghatározáshoz való, nemzetközileg elismert joga a földhöz és a természetes erőforrásokhoz való hozzájutásuktól függ hagyományos területeiken. Ezért néhány ország jogszabályai és alkotmánya, valamint egyes nemzetközi jogszabályok és joggyakorlatok elidegeníthetetlen jogként ismerik el e népek földjeikhez való jogát (beleértve a szokásos használatot vagy birtoklást), „őshonos lakos jogán” vagy „ősi birtok” alapján. E jogok és igények hatékonyan történő elismerése gyakran hiányos, amely társadalmi és politikai marginalizációhoz, elszegényedéshez és a termőfölddel kapcsolatos konfliktusokhoz vezet. Ezért az őshonos lakosok kultúrájának megőrzése, az egyenlőség megvalósításának elősegítése és közvetlen környezetük védelme érdekében fontosak az őshonos lakosok földjükhöz való jogának biztosítására irányuló mechanizmusok. A nem őshonos etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek is kerülhetnek hasonló helyzetekbe. Az őshonos lakosok és a kisebbségi csoportok példája bemutatja, hogy a földhöz való jogok miként kapcsolódnak szorosan az emberi jogokhoz.

A nőknek és a férfiaknak a földtulajdon birtoklása és használata tekintetében biztosított egyenlő jogok a nemek közötti társadalmi és gazdasági egyenlőség sarokkövét jelentik. Erősíteni kell a nők emberi jogait a földbirtoklás hivatalos és nem hivatalos rendszereiben, továbbá az alkotmányos és az öröklési jognak is szerepet kell biztosítani a termőfölddel kapcsolatos jogszabályok és intézmények, illetve a családjog mellett.

A népesség növekedése, a változó gazdasági körülmények és az éghajlatváltozás – például az elsivatagosodás – kiélezheti a föld megszerzéséért folyó versenyt. Az ellentétek valószínűleg ott fokozódnak, ahol növekszik az erőforráshiány és csökken a földhöz jutás, azaz ahol a földbirtoklásra vonatkozó szabályok nem tudják elég gyorsan követni a változásokat, illetve ahol egymásnak ellentmondó szabályok vannak érvényben. A föld illegális kisajátítása a politika elit által és a vidéki lakosok erőszakos kitelepítése szintén konfliktusokhoz vezethet a termőföld kapcsán. Az egymásnak ellentmondó igénylések tisztázása alapvető lesz minden termőföld-nyilvántartási programban abból a célból, hogy elkerüljék az ismételt kifogásokat és a vitákat. Azon országok esetében, ahol éppen megoldódott egy konfliktus, a földbirtoklási kérdések igazságos és méltányos kezelése gyakran elsődleges fontosságú az újjáépítés

tekintetében, egyrészt a béke fenntartása, másrészt olyan körülmények biztosítása céljából, amelyek mellett újra megvalósulhat a gazdaság fenntartható fejlődése.

A termőföld-politika szorosan összekapcsolódik az agrárpolitikával és a gazdaságpolitikával. A termőföldbe történő beruházások és a termőfölddel kapcsolatos fejlesztések szükségszerű feltétele a termőföldhöz jutás biztosítása. Mindazonáltal, a termőfölddel kapcsolatos kérdések ritkán képezik a termelésnövekedés egyetlen akadályát. Az árak, az input, a hitel, a piacok és a feldolgozás tekintetében felmerülő korlátok leküzdése fontosabb lehet a termőfölddel kapcsolatos kérdések kezelésénél.

A termőföld már régóta a helyi önkormányzatok és a nemzeti kormányok fő bevételi forrása. Olyan vagyont testesít meg, amire rendkívül könnyű adót kivetni, különösen a városi területeken. A helyi földadók akkor tűnhetnek jogosnak a helyi lakosok szemében, ha ezekkel hatékonyabb és biztosabb jogok, illetve hatékony közzszolgálati tevékenységek járnak.

A termőfölddel kapcsolatos politika szintén alapvető fontosságú a környezet fenntarthatósága tekintetében, mivel ösztönözheti a fenntartható termőföld-felhasználást és környezetgazdálkodást. A termőföld számos ökológiai szempontból is fontossággal bír, amely növeléséhez hozzájárulhat egy megbízható termőföld-politika: a vízmegtartás, a szennyezés csökkentése, a talaj és a tengerpartok védelme mind a természetes erőforrások fenntartható felhasználásától függ. Ezért a termőföld-politika szerepet játszik a környezet pusztulásának megakadályozásában. Az egyértelmű és védett jogok, továbbá a földhöz jutást meghatározó, illetve a föld, a víz és egyéb természetes erőforrások használatát szabályozó hatékony szabályok nélkülözhetetlen eszközei annak, hogy biztosítható legyen a termőföld és az erőforrások hosszú távú felhasználása.

A kisgazdálkodói ágazatot támogató kereskedelmi és agrárpolitikák hiányában az exportalapú mezőgazdaság túlsúlya, a mezőgazdasági termékek behozatalának liberalizációja és az a tény, hogy a kormányok felhagytak a vidéki területek fejlesztésével, gyakran a termőföld ismételt koncentrációját és a gyenge társadalmi csoportok kizárását és/vagy a földtől való megfosztását jelentette. Ezért döntő fontosságú ezen öröklött problémák megoldása, az egyenlőség támogatása és a termelékenység elősegítése.

Ezért a termőföld-politika reformja lényeges eleme azoknak a politikai és intézményi reformoknak, amelyek azért szükségesek, hogy lehetőségeket biztosítsanak a szegények számára, és támogassák az igazságos és fenntartható fejlődést; ez a reform elengedhetetlen eszköz a társadalmi igazságosság biztosítása és a gazdasági fejlődés célkitűzéseinek megvalósítása tekintetében. A termőföld-politika megalkotása az állam feladata, amelynek során figyelembe kell venni számos nem állami szereplő érdekeit. A termőföld-politika reformjának kulcsfontosságú szerepe van a demokratizálódási folyamatban, egy jobb irányítás megvalósítására való törekvésben és a decentralizációban.

3. A TERMŐFÖLD-POLITIKA REFORMJÁNAK KÜLÖNBÖZŐ TÍPUSAI⁴

A legtágabb értelemben a **termőföld-politika reformja** magában foglalhatja a termőföld-vagyron vagy a földbirtoklás egyéb formái elosztására vonatkozó (földbirtoklási reform), továbbá a fölhasználatra vonatkozó szabályokra, illetve a termőföldet igazgató és kezelő, valamint a fölhasználatot szabályozó intézményekre vonatkozó megfontolt változtatásokat. A jogok újraelosztására is irányulhat (agrárreform).

A termőföld újraelosztása kulcsfontosságú kérdés ott, ahol a földdel kapcsolatos jogok rendkívül sokrétűek és a földhöz jutás tekintetében komoly egyenlőtlenségek figyelhetők meg, a földet nem használják ki megfelelően a nagy földtulajdonosok, vagy ahol történelmi igazságtalanságokat kell rendezni. A termőföld újraelosztása azonban nem elegendő, és a termelékenység időszakos csökkenését eredményezheti, amennyiben nem megfelelő gazdasági ösztönzők, intézményi támogatás, valamint nem megfelelő pénzügyi és technikai intézkedések állnak rendelkezésre az új gazdálkodók számára gazdaságaik fejlesztése és a piacokhoz való hozzáférés tekintetében. Ezen túlmenően, a földhasználat megfelelő tervezésének hiánya a környezet pusztulásához vezethet, ha fokozzák a művelést a rendkívül érzékeny termőterületeken. Ezért a termőföld újraelosztását egy olyan fenntartható agrárpolitika keretében kell megvalósítani, amely támogatja a családi gazdálkodókat.

A történelem során előfordult, hogy a kormányok a földreformokat a nagybirtokosok földjeinek kisajátításával valósították meg. A földreform e módját azonban politikai szempontból bonyolultnak tartották, amely konfliktusokat eredményez. Később kipróbálták a "piaci viszonyok által diktált földreformot", amely az önkéntes eladás és önkéntes megvétel elvére épült. Mindkét reformtípus az árak és a kompenzációs igény túlzott növekedését, valamint a földtulajdonosoknak a gyengén termő földektől való megszabadulását eredményezheti, mindez viszont a kedvezményezettek szempontjából jelentős adósságterhekhez, az állam szempontjából pedig magas költségekhez vezethet.

Zimbabwe esete

A zimbabwei földreform jól szemlélteti a termőföld, a kormányzás és a termelékenység közötti kapcsolatot. A politikai érdekek által vezérelt, alig megtervezett földreform következtében a kormány a föld újraelosztására kényszerült, ami azonban – bár lehet, hogy tényleg elkerülhetetlen volt – jelentősen befolyásolta az ország mezőgazdaságának termelékenységét.

A felek nem vettek részt a reform megtervezésben, ami a köztük lévő párbeszéd megszakadásához vezetett. A bizonytalan és törvénytelen kívüli időszakban elterjedt az erőszak és a birtokok erőszakos visszaszerzése, a legszélsőségesebb erők szabadon uralkodhattak. A kormány beavatkozása és a darabokra esett törvényhozás a bizonytalanság érzésének megerősödéséhez vezetett, a magántulajdon többé nem volt biztonságban.

A termőföld értéke növekedésének, produktív használatának, valamint termőképességének megfelelő értékű, ésszerű kompenzációt kell szem előtt tartani a kisajátítások esetében. Az ilyen intézkedések azonban soha nem járhatnak az őslakosok, a helyi népek elűzésével, illetve az alapvető erőforrásokhoz való hozzáférésük korlátozásával. A jogsértő módon létrehozott mezőgazdasági nagyüzemek nem jogosultak támogatásra és a szabad piacon sem értékesíthetőek. A politikai szándék, a termőföld újraelosztásának legitimációjával

⁴ A reformfolyamatok nagyban különböznek az egyes országokban, és csak korlátozott mértékben lehet általánosítani. A bizottsági személyzet SEC(2004) 1289 számú munkadokumentuma tartalmazza a reformfolyamatok összetevőinek indikatív jegyzékét, illetve a különböző földrajzi régiókra jellemző kérdések áttekintését.

kapcsolatos nemzeti konszenzus, a vidéki társadalmi szervezetek és a városi lakosság támogatása ezért politikai alapfeltételként jelentkezik. Szintén szükséges az adományozóktól származó erős gazdasági és technikai támogatás. Az átlátható és méltányos folyamatok biztosításához, valamint a politikai manipuláció megelőzéséhez szükség van a független ellenőrzés rendszerére is.

Míg a piaci alapú reformok mentesek a felülről vezérelt felvásárlás és újraelosztás némely kockázatától és problémájától, az eladó földterületek mennyisége, valamint a pénzügyi erőforrások behatároltsága nagymértékben korlátozza az ilyen reformok sebességét, és a szegényekre gyakorolt hatását. Ha a kiterjedt egyenlőtlenség nem számolható fel piaci alapú mechanizmusok révén, az állami irányítású mezőgazdasági reformok még mindig szükségesek lehetnek. A jogok kiterjesztésére más eszközöket is lehet keresni: a földadó, a föld nélküliek számára kidolgozott hosszú távú bérleti szerződések, a termőföld piacának a helyi mezőgazdasági termelőket előnyben részesítő szabályozása, a szegények földvásárlásának hiteltámogatása mind arra irányul, hogy megakadályozza azt, hogy az ugaron hagyott termőterületek tulajdonjoga kevesek kezébe kerüljön, viszont biztosítsa a mezőgazdasági kistermelők földhöz jutását.

A SEC(2004) 1289 bizottsági személyzeti munkadokumentum olyan elveket állapít meg, amelyek segíthetnek a földpolitikai reform folyamatainak fenntartásában.

4. A TERMŐFÖLD-POLITIKA VÉGREHAJTÁSÁT TÁMOGATÓ EU-MEGKÖZELÍTÉS ELEMELI

4.1. A földhöz és a kapcsolódó erőforrásokhoz fűződő jogok biztosítása

A jogegyenlőség mértékének növelése és a mezőgazdasági termelékenység előmozdítása érdekében a kapcsolódó politikának növelnie kell a földhöz jutás lehetőségét, és elő kell mozdítania a földdel kapcsolatos jogok biztonságát is. Akkor áll fenn a jogbiztonság, ha a jogokat nem vitatják ok nélkül, illetve amennyiben mégis sor kerül a jogvitára, akkor lehetőség nyílik a jogok bíróság vagy választott bíróság (akár szokásjogon alapuló bíróság, akár kormányzati, vagy mindkettő) előtti történő megerősítésére. A termőföldhöz kapcsolódó jogok biztosítása nagyobb mértékben függ attól, hogy rendelkezésre állnak-e termőföldhöz kapcsolódó jogok kezeléséhez szükséges hatékony intézmények, és a jogok gyakorlásának szabályai, és csupán kisebb mértékben függ attól, hogy a jogok maguk milyen mértékben formálisak.

Az informális földhasználati rendszerek rendszerint dinamikusak és fejlődőképesek, de a változó gazdasági és technológiai feltételek határai között (ha nem is minden esetben) hatékonyak és rugalmasak lehetnek. A szokásjogon alapuló és informális földhasználati rendszereket nem az intenzívebbé váló mezőgazdasági termelés béklyójaként kell tekinteni.

4.2. A meglévő jogokra és gyakorlatra történő építkezés

A termőföld-politika reformja a földhasználat gyakorlatának megváltoztatására irányul, ám mivel a diagnózis gyakran szegényes információkon alapul, a politika ilyenkor célt téveszt. A helyi szokások és a földre vonatkozó szabályok, a bizonytalanság problémáinak, a konfliktusok típusainak és az átruházás módjainak mélyre ható elemzése szükséges a felmerülő problémák megértéséhez és leküzdéséhez.

4.3. Megoldás lehet-e az ingatlan-nyilvántartás?

Bár az ingatlan-nyilvántartást vagy a telekkönyvet szükségesnek vélték a jogbiztonság, a termelékenység fokozása és a hitelképesség szempontjából, a tapasztalat azt mutatja, hogy az ingatlan-nyilvántartás e célok eléréséhez se nem szükséges, se nem elégséges. Először is, a földhöz kapcsolódó jogok abból erednek, hogy ezeket a jogokat az állam és a helyi közösség is elismeri. Ha helyi szinten is elismerik és nem vitatják, az informális földjog is lehet biztos.

Másodsorban a termőföldre irányuló befektetések a kedvező gazdasági környezettől függenek, így pusztán a földjog változása nem mérvadó. Ráadásul az olyan makroökonómiai környezetben végzett telekkönyvezés, amely aláássa a mezőgazdasági kistermelők életképességét, a termőföld kényszerértékesítését eredményezheti, amely azzal jár, hogy sokan földnélkülivé válnak, míg a termőföld kevesek kezében koncentrálódik, ami aztán a szegénység és az egyenlőtlenség növekedését okozza.

Harmadsorban pedig, bár régebben az ingatlan-nyilvántartást elengedhetetlennek tartották a hivatalos forrásból származó hitelekhez való hozzáférés szempontjából, a gyakorlatban a bankok, a működő piac hiányában, a legtöbb ország vidéki területein vonakodtak a hitelnújtástól. Ráadásul az ingatlan-nyilvántartásra irányuló programok csak akkor megbízhatóak, ha a nyilvántartásokat rendszeresen frissítik. Ez meglehetősen költségekkel jár, amit vagy az államnak, vagy pedig a földtulajdonosoknak kell fedezniük.

Ezért a földkataszteri rendszerek, és a nyilvántartási módszerek átfogó ismeretére van szükség ahhoz, hogy a községi, családi vagy egyéni földjogok megbízható és kielégítő nyilvántartását lehessen kialakítani, s mindezt alacsony költséggel. Az innovációs rendszerek új megoldásokat kínálnak, az alternatív lehetőségek (pl. a helyileg megkötött írásos szerződések hivatalos elismerése) pedig szintén figyelmet érdemelnek.

4.4. Fenntartható termőföld-igazgatási rendszerek létrehozásának szükségessége

A termőföld-igazgatás körébe különböző feladatok tartoznak [lásd a SEC(2004) 1289 bizottsági személyzeti munkadokumentumot], amelyek különböző szinteken, különböző szervek által végezhetők el, ezért a termőföld-igazgatási rendszer megtervezése döntő fontosságú kérdés: a centralizált termőföld-igazgatás igen gyakran túl nehézkes, nem hatékony, költséges és a gazdálkodók számára nehezen hozzáférhető. Egyértelmű, hogy bizonyos fokú szubszidiaritás kialakítása elősegíti a hatékonyabb termőföld- és természetierőforrás-kezelés megvalósítását, mivel helyi szinten helytállóbb és részletesebb ismeretekkel rendelkeznek termőföldhöz való joggal kapcsolatban. A hatáskör-átruházás kulcsfontosságú eleme annak biztosítása, hogy a választott rendszer megfelelő ellenőrzéseket, egyensúlyt és elszámoltathatóságot garantál, többek között a felsőbb szervek által ellátott felügyeletet, mivel fennáll a veszélye, hogy a korrupció és a kivételezés eluralja a helyi és termőföld-igazgatást.

A termőföld-igazgatási rendszer létrehozásának tényleges védelmet kell biztosítania a vidéki emberek termőföldhöz és természeti erőforrásokhoz való jogának tekintetében, valamint elő kell segítenie a fenntartható termőföldkezelést. A termőföld-igazgatással kapcsolatban többek között a következő kulcsszempontokat kell figyelembe venni: a szabályok közötti ellentmondások megszüntetése, egyszerű, könnyen hozzáférhető eljárások biztosítása közismert szabályok segítségével, amelyek a gazdálkodók problémáinak megoldására

irányulnak; az emberek számára könnyen hozzáférhető döntőbírói rendszerek kialakítása; a termőföld-igazgatás gyengeségeinek felszámolása és az elszámoltathatóság biztosítása; a termőföld iránti igények nyilvános központi nyilvántartása; a termőföld iránti igények tekintetében tényleges nyilvánosság biztosítása a nyilvántartásba vételt és a jogosultság megszerzését megelőzően; a korrupció – amelyre a nehézkes és bonyolult eljárások adnak lehetőséget – megakadályozása; jogorvoslati lehetőségek biztosítása.

Feltéve, hogy a felhasználó-központú rendszer támogatására használják, az új technológiák (pl. GPS és GIS) javíthatják a termőföld-igazgatási rendszer minőségét és hatékonyságát, illetve csökkenthetik a költségeket. A vidéki közösségekben/falvakban a részvétel feltérképezése a szokásos termőföld-igazgatási rendszerekkel együtt szintén jelentősen csökkentheti a költségeket, és ugyanakkor hasznos a földhasználat-tervezés és a helyi viták kezelése szempontjából.

4.5. A földbérleti piacok szerepe a termelékenység és a földhöz jutás növelése szempontjából

A termőfölddel kapcsolatos ügyletek lebonyolítása során földhöz kapcsolódó jogok kerülnek át egyik jogosulttól a másikhoz. A földértékesítési piacokra azonban nem tudnak bejutni a korlátozott vásárlóerővel rendelkezők, valamint a piacokról hamis kép alakul ki a hiányos információk miatt, és azért, mert a vidéki térségekben hiányoznak a megfelelő pénzügyi szolgáltatások. Ennek következtében a földértékesítési piacok a spekuláció, a városi vagy nem helyi vállalkozók termőfölddel kapcsolatos ügyletei révén fokozhatják az eredménytelenséget és az egyenlőtlenséget, valamint arra kényszeríthetik a szegényeket, hogy eladják földjeiket.

Ezzel ellentétben a földértékesítési piacok lehetnek hatékonyabbak és tisztességesebbek is. A földértékesítési piacok – mivel megfelelő védelmi garanciákat nyújtanak a termőfölddel kapcsolatos ügyletekben részt vevők számára – rugalmasabb eszközöket biztosítanak, amelyek által az érintettek a változó igényeknek megfelelően növelhetik vagy csökkenthetik a birtokukat. A felesben való gazdálkodásra vonatkozó megállapodások is hatékonyak lehetnek a megnövekedett kockázatok és a készpénzhiány kezelése szempontjából. A gazdálkodók szerződéseinek a helyi hatóságok által történő jóváhagyására vonatkozó eljárások segíthetik a földbérleti megállapodások védelmét, ahogy azt Bangladesben megpróbálták megvalósítani.

Ezen megoldások használata azonban korlátozott abban az esetben, ha a tulajdonosok és a bérlők között nagy az egyenlőtlenség. Következésképpen a szabályok tisztázása (pl. a díjak mértéke, a szerződések időtartama), a hitelhez jutás és tanácsadás biztosítása a szegényebb rétegek számára elősegíti a hatékony földbérleti piacok kialakulását.

5. AZ EU-TÁMOGATÓK SZEREPE

A múltban sok támogató, többek között az EK- és EU-tagállamok, távol tartotta magát a termőföld-politikával kapcsolatos reform politikai szempontból kényes területétől. A támogatások gyakran a jogosultságokkal és a termőfölddel kapcsolatos információs rendszerek támogatására, a vitathatatlan, technikai jellegűnek, semlegesnek és általánosnak tartott tevékenységekre korlátozódtak. Ez a semlegesség csak látszólagos, és ez az álláspont gyakran olyan döntésekhez vezetett, amelyek nem feleltek meg a helyi realitásoknak, így kizárták a szegényebb rétegeket.

Bár a termőföld-politikával kapcsolatos reform hosszú és összetett folyamat, amelyhez széles körű politikai eszmecsere szükséges az adott országon belül, a támogatók jelentősen hozzájárulhatnak a folyamathoz, ha körültekintően járnak el. Előmozdíthatják a nyilvános eszmecserét, támogathatják a folyamatot anélkül, hogy erőltetnék az iramot, valamint felajánlhatják, hogy finanszírozzák a termőföld-politikával kapcsolatos reformok előkészítésének és végrehajtásának költséges részét, többek között elsősorban az újraelosztás céljából történő földvásárlásokat anélkül, hogy a kormány szerepét átvennék. Elősegíthetik a kutatást, az intézményi háttér és a kapacitások kiépítését a különböző érintett szereplők esetében (helyi/központi kormányzat, gazdálkodók szervezetei stb.), valamint az ellenőrzést és az értékelést.

A tapasztalatok alapján a következő alapelvek alakultak ki a támogatók részvételére vonatkozóan:

A termőföld-politikával kapcsolatos reformok az egyes eseteknek megfelelően rendkívül különbözőek lehetnek. A támogatóknak az **egyedi megoldásokat kell támogatniuk, és kerülniük kell az előre kialakított modelleket.**

A termőföld-politikával kapcsolatos reformok összetett feladatok, amelyekhez **határozott politikai elkötelezettség** szükséges az állam részéről, valamint a társadalom egészének támogatása. A támogatás nem lehet dogmatikus, tolakodó, a helyi viszonyokról megfelelő információval kell rendelkeznie. A programoknak meg kell felelniük a helyi társadalmi és intézményi háttérnek.

A támogatásokat az állammal legfelsőbb szinten folytatott **alapos párbeszédnek** kell kísérnie, és azoknak elő kell segíteniük a nagy fokú minisztériumközi koordinációt és tárgyalást.

A termőföld-politikával kapcsolatos reformok **hosszú távú folyamatok**, amelyek egymást követő szakaszokban bontakoznak ki, és ehhez ismétlődő megközelítés szükséges. A támogatóknak készen kell állniuk arra, hogy hosszú időn át támogadják az említett folyamatokat. Az ágazati megközelítések védelmet biztosíthatnak azokra az esetekre, amikor egyik vagy másik támogató megszünteti a támogatást.

Az egyenjogúság szempontját megjelenítő jogi reformok feltétlenül szükségesek, bár nem elegendők annak biztosításához, hogy mind a nők, mind a férfiak érvényesíthessék a földhöz való hozzájutás, a földdel kapcsolatos ellenőrzés és a természeti erőforrások használatának jogát.

Az információszolgáltatás és a tájékoztatás kulcsfontosságú tényező. A támogatóknak elő kell segíteniük, hogy az érintettek különböző érdekei és stratégiai között összhang alakuljon ki, valamint támogatniuk kell a megegyezéssel megoldásokat.

A **kutatás** hatékony eszköz lehet a nemzeti folyamatok összehangolására és irányítására. A támogatók közreműködhetnek abban, hogy a kutatás kapcsolódjon a megvalósításhoz, valamint a felmerülő kérdésekkel kapcsolatos visszajelzések és viták ösztönzésében.

A támogatók által a földreformhoz biztosított támogatás semmiképpen nem eredményezheti **a nőknek és a szegényebb rétegeknek** a földhöz való hozzájutástól és a földdel kapcsolatos ellenőrzéstől való **további megfosztását**, sem pedig **az etnikai kisebbségek vagy a törzsi szervezetben élők és a bennszülöttek kisemmizését vagy elűzését** az általuk hagyományosan elfoglalt területekről.

A vidékfejlesztés és a szegénység felszámolása szempontjából a termőföld-politika reformfolyamatainak egyre növekvő jelentősége, valamint általánosságban véve a termőfölddel kapcsolatos kérdések komoly megindokolják a tagállamok és az EK együttműködését és az adományozás növelését. A termőföld-politikában, a termőföld-gazdálkodásban, a családi gazdaságok támogatásában és a termőföldpiacok szabályozásában szerzett európai tapasztalatok birtokában az EU-nak jelentős szerepet kell vállalnia a termőföld birtoklásával és a termőföldre vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatos nemzetközi

vitákban és fejlesztési politikában. Ez a szerep kiegyensúlyozott megközelítést igényel, amely felismeri, hogy szociális eredményeket nem kizárólag piaci eszközökkel lehet elérni.

AZ EK viszonylagos előnnyel bír az EU tagállamok részvételével a partner országokban felmerülő termőfölddel kapcsolatos problémák kezelésére megalakítandó rugalmas adományozó konzorciumok létrehozásának kezdeményezése és támogatása területén. A részletesség igénye nélkül az alábbi lehetőségeket kell figyelembe venni:

- a termőföld-politikával és a tulajdonjoggal kapcsolatos *közös megközelítés* kialakításának kezdeményezése, ösztönözve az EK és a tagállamok közötti tapasztalatcserét, valamint támogatva a termőfölddel kapcsolatos problémák koordinációjának fejlesztését és az átfogó egyetértést;
- a többszintű intézmények *termőföldpolitika-reformmal kapcsolatos kiegyensúlyozottabb megközelítésének*, valamint a föld tulajdonjogával kapcsolatos kérdéseknek a nemzetközi fejlesztési folyamatokba (PRSP-kbe, nemzeti/vidéki fejlesztési stratégiákba stb.) történő erősebb integrálásának támogatása;
- az egyes szervezetek viszonylagos előnyeinek, szakterületeinek és az adott országon belüli jelenlétének figyelembevételével a nemzeti reformfolyamatok támogatásának érdekében más, különösen az ENSZ-családhoz tartozó adományozók (FAO, IFAD és UNDP) koordinációjának és együttműködésének aktív támogatása;
- a termőföld, az egyenlőség, a társadalmi fejlődés és a termőföld mezőgazdasági célú fejlesztése, a szegénység, valamint a földbirtoklás és a környezet közötti kapcsolatok *alkalmazott kutatására és fejlesztésére*, továbbá a termőföld-politika reformjának független ellenőrzésére/értékelésére vonatkozó kezdeményezések létrehozása.

Az EK és az EU tagállamok a nemzeti reformok együttes támogatásával jelentősen növelhetik a termőföld-politika reformjának hatásait, különösen, ha:

- regionális szinten a gazdaságpolitikákkal összefüggésben *támogatják* a termőföldre vonatkozó problémákkal és a termőföld-politikával kapcsolatos *vitákat és tapasztalatcserét*;
- hozzájárulnak ahhoz, hogy a *termőföld-politika és a földreform kialakítása a tényleges részvételt elősegítő törekvés legyen*, arra ösztönözve a kormányzást, hogy a civil társadalmat, a kisebbségi csoportokat, az őshonos lakosságot és a helyi közösséget a vitában történő részvételre ösztönözze és abban támogassa, valamint hogy számukra hozzáférhetővé tegye a tudásanyagot és a nemzetközi tapasztalatokat;
- támogatják a fenntarthatósággal és a felmerülő költségvonatokkal kapcsolatos kérdésekre, valamint az intézményi fejlesztésre is kellő figyelmet fordító, részvételt elősegítő termőföld-politika és földtulajdonreformok megvalósítását célzó *ágazati megközelítések kialakítását és megvalósítását*;
- támogatják a *földreformot és a föld újraelosztását*, különösen olyan területeken, ahol még mindig nagy az egyenlőtlenség. Amennyiben a körülmények lehetővé teszik, ez jelentheti az átlátható és elszámolásra kötelezhető, a helyi körülmények függvényében állami, illetve a kedvezményezettek vagy a nevükben fellépő szervezetek általi földszerzési programokat;

- minden szinten, beleértve a helyi közösségek szintjét is, támogatják a termőfölddel kapcsolatos ügyintézés *kapacitásfejlesztését*;
- a termőföld-politika reformjának dinamikus folyamattá tétele érdekében támogatják a reformok hatásának *megfigyelését és értékelését*, valamint a kutatás eredményeinek megfelelő terjesztését és megvitatását.

6. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság e közleményével felvázol egy, a fejlődő országok termőföldpolitika-reformjának támogatására vonatkozó új referencia keretet. Remélhetőleg ez a keret segítséget nyújt a nemzeti reformfolyamatok támogatásában, valamint elősegíti a tagállamok és az egyéb adományozók koordinációját és együttműködését.

A Bizottság elfogadja ezt a közleményt, és jóváhagyásra továbbítja a Tanácsnak és a Parlamentnek. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a mellékelt operatív iránymutatások [lásd a SEC(2004) 1289 számú bizottsági személyzeti munkadokumentumot] gyakorlati eszközként szolgálnak a Bizottság és a tagállamok számára a fejlődő és az átalakulóban lévő országok termőföldpolitika-reformjának támogatását célzó programok megtervezésében és megvalósításában.