



Brüsszel, 2018.12.5.
COM(2018) 790 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a közös monitoring- és értékelési keret megvalósításáról és a közös agrárpolitika teljesítményének első eredményeiről

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a közös monitoring- és értékelési keret megvalósításáról és a közös agrárpolitika teljesítményének első eredményeiről

1. BEVEZETÉS

A közös agrárpolitika (KAP) 2013. évi reformja során egy közös monitoring- és értékelési keret (KMÉK) jött létre azzal a céllal, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan mérje a KAP végrehajtásának teljesítményét, az eredmények bemutatása és a hatékonyság javítása mellett.¹ Ez a keret először fedte le egyszerre a KAP első pillérét (közvetlen kifizetések² és piaci intézkedések³) és második pillérét (vidékfejlesztés⁴), valamint a horizontális intézkedéseket⁵ (pl. kölcsönös megfeleltetés).

A 2014–2020-as KAP előírta, hogy a Bizottság nyújtson be kezdeti jelentést „a közös monitoring- és értékelési keret megvalósításáról és a közös agrárpolitika teljesítményének első eredményeiről 2018. december 31-ig”, miközben a 2014–2020-as KAP végrehajtásának végleges értékelése 2021-ben várható. Ez a mostani, az említett dátumot megelőző jelentés a 2018. június 1-jén elfogadott KAP jogalkotási javaslatokról folyó vita felélénkítését szolgálja, és publikálása az összes vonatkozó mutató közzétételével együtt történt meg⁶.

Ez a kezdeti jelentés ismerteti a keret kialakítását és megvalósítását, beszámol a KAP teljesítményének első eredményeiről a KMÉK és más tanulmányok (pl. értékelések) útján összegyűjtött bizonyítékok alapján, valamint összekapcsolja a levont tanulságokat a 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP javaslatokban szereplő teljesítménnyel, illetve monitoring- és értékelési kerettel.

2. A KÖZÖS MONITORING- ÉS ÉRTÉKELÉSI KERET KIALAKÍTÁSA ÉS MEGVALÓSÍTÁSA

2.1. Jogi keret

A 2014–2020-as KAP monitoring- és értékelési keretét illetően a horizontális rendelet⁵ előírta, hogy a KAP teljesítményét a KAP három általános célkitűzésével összefüggésben kell mérni:

- a) fenntartható élelmiszer-termelés, középpontban a mezőgazdasági termelők jövedelmével, a mezőgazdaság termelékenységével és az árstabilitással
- b) a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozással összefüggő fellépések, középpontban az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásával, a biológiai sokféleséggel, a talaj- és vízgazdálkodással
- c) kiegyensúlyozott területi fejlődés, középpontban a vidéki foglalkoztatással, a növekedés előmozdításával és a szegénység visszaszorításával a vidéki területeken.

¹ Az 1306/2013/EU rendelet 110. cikke.

² 1307/2013/EU rendelet.

³ 1308/2013/EU rendelet.

⁴ 1305/2013/EU rendelet.

⁵ 1306/2013/EU rendelet.

⁶ Előkészítés alatt álló honlap.

Emellett, a második pillér tekintetében, a közös rendelkezésekről szóló rendelet⁷ megállapítja a közös monitoring- és értékelési elemeket az európai strukturális és beruházási alapokhoz, a vidékfejlesztési rendelet⁴ pedig a vidékfejlesztési programok sajátosságaival foglalkozik.

A KMÉK alapvető információkkal szolgál a KAP megvalósítása (monitoring), valamint eredményei és hatásai (értékelés) tekintetében⁸. Számszerűsíti a tagállamok intézkedéseit (output), ismerteti az eredményeket és igazolja a célkitűzések teljesülésének mértékét⁹. A Bizottság a tagállamokkal karöltve egy szakértői csoport keretén belül végezte el a KMÉK kialakítását és azon mutatók listájának a kidolgozását, amelyek – az általánostól a konkrét célkitűzések és intervenciók felé haladó intervenciók logika alapján végzett kiválasztásuk után – bekerültek a különböző végrehajtási jogi aktusokba.

2.2. Mutatók

A mutatók öt típusa került meghatározásra a KAP teljesítményének értékeléséhez:¹⁰

- 45 kontextusmutató a politika általános működési környezetének bemutatásához
- 84 teljesítménymutató a politikai intervenciókhoz közvetlenül kapcsolódó tevékenységek méréséhez
- 41 eredménymutató: az első pillérhez tartozó 16 eredménymutató az intervenciók közvetlen és azonnali hatásának méréséhez, valamint a második pillérhez tartozó 25 eredménymutató (közülük 19 a célmutatóknak felel meg)
- 24 célmutató (közülük 19 az eredménymutatóknak felel meg) a számszerűsített célkitűzések programozási időszak elején történő rögzítéséhez
- 16 hatásmutató a politikai intervenciók hosszabb távú és a közvetlen hatásokon túlmutató hatásának méréséhez (közülük 13 a kontextusmutatók csoportjában is szerepel)

A mindegyik mutatóhoz elkészült információs lapok tüntetik fel a meghatározást, az adatforrásokat, a földrajzi részletezés szintjét, valamint a jelentéstétel gyakoriságát és időpontjait.¹¹ Emellett részmutatók kerülnek alkalmazásra, ha valamilyen szempont pl. ágazat vagy kategória szerinti bontás szükséges. Összességében a keret jelenleg több mint 900 részmutatót tartalmaz.

2.3. Adatforrások

A mutatók meghatározása lehetőség szerint úgy történik, hogy az adatgyűjtés a meglévő csatornákon alapuljon¹² és így elkerülhetők legyenek a kedvezményezettek és a tagállamok adminisztratív többletterhei. A teljes KMÉK kapcsán felhasznált adatforrások széles körébe tartoznak a tagállamoktól kapott értesítések, az Eurostat által biztosított európai statisztikák¹³ és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség által összegyűjtött adatok.

Az első pillér esetében a teljesítménymutatók a mezőgazdasági piac irányítására és nyomon követésére szolgáló informatikai rendszer (ISAMM), a Clearance Audit Trail System (CATS) és az Information System for Agriculture Refund Expenditure (AGREX) útján állnak rendelkezésre. Az adatok 2015-re, 2016-ra és részben 2017-re állnak rendelkezésre.

A második pillér esetében a tagállamok által minden év júniusában az előző évre vonatkozóan benyújtott éves végrehajtási jelentések útján történik a monitoring adatok összegyűjtése. E

⁷ 1303/2013/EU rendelet.

⁸ További információkat a „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the CAP 2014-2020” (Szakmai kézikönyv a 2014–2020-as KAP monitoring- és értékelési keretéhez) (2015) tartalmaz.

⁹ További információkat „A 2014–2020-as KAP monitoring- és értékelési kerete” (2015) tartalmaz.

¹⁰ A Bizottság 834/2014/EU végrehajtási rendelete.

¹¹ Az információs lapok [itt](#) találhatóak.

¹² A fenntartható fejlődési mutatók többsége is részét képezi a közös monitoring- és értékelési keretnek.

¹³ Mezőgazdasági statisztika, agár-környezetvédelmi statisztika, felszínborítási és földhasználati statisztika (beleértve a LUCAS összeírást), regionális statisztika, társadalomstatisztika, kereskedelmi statisztika stb.

jelentések a teljesítmény-, eredmény- és célmutatók értékeit tartalmazzák. Ezen túlmenően a tagállamoknak az értékelési tevékenységeken alapuló további információkat tartalmazó bővített éves végrehajtási jelentést kellett benyújtaniuk 2017-ben (és 2019-ben). Emellett negyedévenként történik a kiadásokra vonatkozó információk összegyűjtése az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alaphoz kapcsolódó kiadásigazoló nyilatkozat útján. A vidékfejlesztést illetően 2015-re és 2016 végéig vannak elérhető mutató adatok.¹⁴

A meglévő adatforrások használata és az egyes mutatókhoz előírt részletességi szint befolyásolja az adatok elérhetőségének idejét és gyakoriságát. Például az Eurostat gazdaságszerkezeti felmérésén alapuló adatok összegyűjtése háromévente történik és 1,5 évvel a referenciaév után válnak elérhetővé. Ehhez hasonlóan egyes környezeti mutatók is időszakos felméréseken alapulnak – a talajminőségi adatokat 5 éves időszakokra gyűjtik, így 2012-re vonatkoznak a legfrissebb információk.

3. A KAP TELJESÍTMÉNYÉNEK ELŐZETES ÉRTÉKELÉSE

A KAP hozzájárulását a közös céljai megvalósításához a közös hatásmutatók alapján, az egyedi célok tekintetében pedig az eredménymutatók alapján kell mérni és értékelni.

Ez a kezdeti jelentés tehát a közös monitoring- és értékelési kereten belül ez idáig elérhető adatok alapján ismerteti a KAP eredményeit.¹⁵ Az értékelési információkat akkor veszi figyelembe, amikor azok rendelkezésre állnak. További elemzés található a 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP-reform javaslataival kapcsolatos hatásvizsgálatban¹⁶ és az ilyen célokra gyűjtött háttérinformációk különböző forrásaiban.¹⁷

Itt azonban elővigyázatra van szükség. E teljesítmény értékeléséhez a politika hatását el kell választani más befolyásoló tényezőktől (kontextuális tényezők, egyéb kapcsolódó szakpolitikák stb.). Az úgynevezett „nettó hatások” mérése szükséges. Ez rendszerint értékeléseken keresztül történik. E szakaszban korlátozottan érhető el információk ilyen értékelések elvégzéséhez, hiszen a legutóbbi KAP-reform csak 2015-ben került megvalósításra. A hatásmutatók (és kontextusmutatók) elérhetősége is késéseket mutat. Több mutató esetében is 2012-re vagy 2013-ra, vagyis a 2013. évi KAP-reform megvalósítása előtti időre vonatkoznak a legfrissebb adatok. Ráadásul egyes hatásmutatóknál hosszabb idő szükséges a hatások megjelenéséhez, ez pedig nehezíti a KAP hatásának kiegyenlítését.

3.1. Fenntartható élelmiszer-termelés

3.1.1. Piacorientáltság és árstabilitás

A nagyobb piacorientáltság érdekében több reformon átesett KAP a termékek támogatásáról (árakon keresztül) a termelők támogatására állt át (főleg a termeléstől elválasztott jövedelemtámogatáson keresztül). Az átállás nyomán csökkent az uniós piacok és a világpiacok közötti árrés, ez pedig fokozta az Unió versenyképességét és kereskedelmi teljesítményét: a fő mezőgazdasági árucikkeknel az uniós piacok és a világpiacok közötti árrés (súlyozott átlag) a 2007-es 140 %-ról 2017-ben 113 %-ra csökkent.

Az uniós agrár-élelmiszeripari kivitel értéke az elmúlt 10 évben csaknem duplájára nőtt (138 milliárd EUR 2017-ben) és ezzel hozzájárult a kereskedelmi egyenleg 20,5 milliárd EUR értékű további javulásához (+28 milliárd EUR 2007-hez viszonyítva). A világ teljes agrár-

¹⁴ A tagállamok 2018. június 30-ig kötelesek bejelenteni a 2017-es adatokat. E jelentés írásakor ezek az adatok még nem álltak rendelkezésre.

¹⁵ A Bizottság többször is ellenőrizte a minőséget. A hibákat azonban nem mindig sikerült kijavítani. Ezen túlmenően a 2013-as teljesítmény- és kontextusmutatók alapján a Bizottság újraszámolta a vidékfejlesztési eredménymutatókat, így biztosítva az összehangolt adatszámítást.

¹⁶ COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

¹⁷ [Tények és szám adatok.](#)

élelmiszeripari kivitelén belül az uniós kivitel meglehetősen stabil aránya mintegy 17 %-ot tesz ki.

Az uniós piac ugyanakkor nyitottabbá vált: az uniós agrár-élelmiszeripari behozatal 2017-ben 117 milliárd EUR-ra nőtt (+51 % 2007-hez viszonyítva), miközben a legkevésbé fejlett országokból származó uniós behozatal 2007 óta több mint 75 %-kal nőtt és értéke 2017-ben 3,5 milliárd EUR volt. A világ legnagyobb kereskedő országai, vagyis az USA, Kína, Japán, Oroszország és Kanada összesen csak 3 milliárd EUR értékű behozatalt végzett a legkevésbé fejlett országokból.

Bár most jobban kitettek a világpiaci áringadozásnak, az uniós mezőgazdasági termelőknél mégis kisebb az áringadozás, mint a fő versenytársaknál; 2015 és 2017 között a lágú búzánál 6,8 %, a világpiacon pedig 10 % volt.

A világpiaci árakhoz közelítő uniós árak mellett már nem használják az uniós export-visszatérítést, az intervenciók rendszereket pedig ritkábban alkalmazzák, mint 20 évvel ezelőtt. A KAP jelenleg egy *piaci biztonsági háló* útján támogatja az árakat a túlzott vagy kivételes árzuhanással küzdő ágazatokban. Az utóbbi évek során csaknem minden ágazatban jóval az intervenciók ár felett alakultak az árak a sovány tejport kivéve, ahol az árak az intervenciók árszint alá estek 2015-ben, illetve 2016-ban, ez pedig a teljes uniós termelés 2 %-át, illetve 23 %-át kitevő *állami intervenciók* felvásárláshoz vezetett.

Az utóbbi néhány év tapasztalatai azt mutatják, hogy szükség esetén intézkedések állnak rendelkezésre és vezethetők be az áresések megfékezésére. Az Oroszország által 2014-ben bevezetett behozatali tilalomra rendkívüli intézkedések, például magántárolási támogatás és forgalomból történő kivonások jelentették a választ.

3.1.2. Mezőgazdasági jövedelem

A KAP egyik fő célkitűzése az, hogy hozzájáruljon a mezőgazdasági üzemek jövedelméhez és csökkentse azok változékonyságát. A mezőgazdasági üzemek fő jövedelemtámogatási módját a *közvetlen kifizetések* jelentik, amelyek többsége a tényleges termeléstől el van választva.

2016-ban az átlagos közvetlen kifizetések összege kedvezményezettenként csaknem 6 200 EUR volt, ez pedig az EU-28-ban a mezőgazdasági vállalkozói jövedelem 44 %-át tette ki, a gazdaságok típusától és méretétől függően eltérő elosztás mellett¹⁸; egyes ágazatok (marhahús, juh, olajbogyó) és zónák (hátrányos természeti adottságú területek) esetében a közvetlen kifizetéseknek még nagyobb a jövedelmen belüli aránya, ezzel segítve az uniós gazdaságok fennmaradását és a vidéki területek életképességét. Ezekben az ágazatokban és zónákban azonban még mindig az uniós átlag alatt van a mezőgazdasági jövedelem. A nagy áringadozású ágazatokban a közvetlen kifizetések segítik a mezőgazdasági termelőket az áresések kivédésében. A Világbank közelmúltbeli jelentése szerint a KAP hatékonyan járul hozzá a mezőgazdasági üzemek jövedelméhez, továbbá segít a mezőgazdasági jövedelem és a más gazdasági ágazatokban fizetett bér közötti különbség csökkentésében¹⁹.

A 2013. évi KAP-reform több *kockázatkezelési eszközt* is kínált: biztosítási díjakat, kölcsönös befektetési alapokat és egy újonnan bevezetett jövedelemstabilizáló eszközt. Korlátozott alkalmazásuk miatt²⁰ (2016-ban csak a mezőgazdasági üzemek 0,5 %-a vett részt az uniós

¹⁸ Statisztikai adatlapok: https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_hu

¹⁹ Világbank, Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU (A KAP átgondolása: a mezőgazdasági álláshelyek és jövedelmek támogatása az EU-ban) (2017).

²⁰ Az lehet az alacsony szintű alkalmazás magyarázata, hogy az alapok csak a jövedelem 30 %-nál nagyobb kiesése esetén használhatók. Emellett nem volt szabad konkrét ágazatokat megcélozni, az induló alaptőke pedig nem kaphat állami támogatást. A további magyarázathoz lásd: [Market Brief on risk management \(Rövid piaci tájékoztató a kockázatkezelésről\)](#).

kockázatkezelési rendszerekben) az úgynevezett salátarendelet²¹ több változtatást javasolt. Az uniós mezőgazdaság kockázatkezeléséről szóló egyik közelmúltbeli tanulmány szerint az európai mezőgazdasági termelők egyre jobban kitettek a kockázatoknak, miközben a kockázatkezelési eszközök elérhetősége lemaradásban van. A leggyakrabban használt eszköz továbbra is a biztosítás; a kölcsönös befektetési alapok elérhetősége és alkalmazása korlátozottabb²².

3.1.3. Mezőgazdasági termelékenység

A teljes tényezőtermelékenységeként kifejezett mezőgazdasági termelékenység folyamatos, de lassú (az elmúlt öt évben évente +0,7 %) növekedést mutat, így főleg a munkatermelékenység járul hozzá a termelékenység javulásához.

A KAP termeléstől elválasztott kifizetései és vidékfejlesztési támogatása (a termeléstől függő támogatással ellentétben) pozitívan kapcsolódnak a mezőgazdasági termelékenység dolgozónkénti növekedéséhez. A KAP kifizetései könnyítik a mezőgazdasági termelők hitelfelvételét és csökkentik a kockázati kitettséget, így segítve a több beruházást²³.

A termelékenység növekedését hosszú távon meghatározó egyik fontos tényező az innováció. Az innováció kiaknázásának felgyorsítása érdekében a Bizottság 2012-ben elindította a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerséget (lásd a 3.4. bekezdést).

3.2. A természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozással összefüggő fellépés

A KAP sokféle módon járul hozzá a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodáshoz és az éghajlatváltozással összefüggő fellépéshez az olyan KAP-intézkedések együttes hatásán keresztül, mint a kölcsönös megfeleltetés (a mezőgazdasági hasznosítású terület (MHT) 90 %-án), a közvetlen kifizetések (zöldítés az MHT 77 %-án²⁴) és az egyedi környezetvédelmi célkitűzésekre irányuló vidékfejlesztési intézkedések, amelyekhez a mezőgazdasági tanácsadás, valamint az európai innovációs partnerség és annak operatív csoportjai által végzett innovatív tevékenységek támogatása társul.

A mezőgazdasági termelés kihat a környezetre, de más tényezők is szerepet játszanak. Mivel a környezeti mutatókra vonatkozó legfrissebb adatok hiányosak és a környezeti hatások gyakran csak hosszú távon jelennek meg, ezért a KAP-beavatkozás és annak a környezetre gyakorolt tényleges hatása között nehéz közvetlen kapcsolatot megállapítani. A mezőgazdasági talajkezelésből származó dinitrogén-oxid-kibocsátások (főleg a nitrogénműtrágyák kisebb mértékű használata miatti) csökkenésének és az emésztőrendszeri fermentációs kibocsátások kisebb állatállomány miatti csökkenésének köszönhetően a mezőgazdasági ÜHG-kibocsátások 1990 óta több mint 20 %-kal, a 2016. évi összes uniós ÜHG-kibocsátás 12 %-ra estek vissza. Az utóbbi 10 évben azonban megállt a visszaesés mértéke, és a jelenlegi kibocsátás 490 millió tonna CO₂-egyenérték körül ingadozik. A közhiedelemmel ellentétben a gyepterületekről és szántókról származó kibocsátások továbbra is pozitív előjelűek, bár csökkenő tendenciát mutatnak (-15 % 2006 és 2016 között). Ennek fő okait a területek szántóvá alakítása és a legelőgazdálkodási gyakorlatok jelentik, de nagy különbségek vannak a tagállamok között. Emellett az elmúlt két évben nőttek a mezőgazdasági eredetű ammónia-kibocsátások (+10 %). E környezeti mutatók azt jelzik,

²¹ (EU) 2017/2393 rendelet.

²² https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_en

²³ <https://www.ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

²⁴ 2016. évi adatok. A 2017. évi adatok nem állnak még rendelkezésre az összes tagállamra vonatkozóan.

hogy még mindig fennállnak a környezeti problémák és a jövőbeli KAP-nak sok további teendője lesz.

A közvetlen kifizetések három zöldítési követelménye azt a célt szolgálja, hogy a KAP hatékonyabban teljesítse környezeti és éghajlati célkitűzéseit, valamint biztosítsa az uniós mezőgazdaság hosszú távú fenntarthatóságát:

- 1) Ökológiai jelentőségű területek létrehozása mindenekelőtt a mezőgazdasági üzemek biológiai sokféleségének megőrzése és javítása érdekében;
- 2) Állandó gyepterületek fenntartása a szénmegkötés támogatása, a biológiai sokféleség előmozdítása, valamint a talajerózió elleni védekezés és a talajminőség védelme érdekében;
- 3) A növénytermesztés diverzifikálása mindenekelőtt a talajminőség javítása érdekében.

A zöldítést azonban azért érték kritikák, mert a segítségével elérhető környezeti eredményekhez képest többletterhet jelent a mezőgazdasági termelők és a közigazgatási szervek számára. Az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatásról szóló közelmúltbeli értékelés²⁵ megerősíti, hogy a tagállamok és mezőgazdasági termelők által jelenleg alkalmazott zöldítést javítani lehetne a jobb eredmények érdekében.

A vidékfejlesztési intézkedések terén a biológiai sokféleséget és/vagy tájképet támogató szerződések az MHT 13 %-át, a vízgazdálkodás javítását célzó szerződések az MHT 9 %-át, a talajerózió megelőzését és a talajgazdálkodás javítását célzó szerződések az MHT 9 %-át, az ÜHG- és/vagy ammónia-kibocsátások csökkentését célzó szerződések pedig az MHT 1 %-át fedik le²⁶. Emellett az MHT 7 %-át teszi ki a biogazdálkodás területe²⁷. A hatások tagállamok általi számszerűsítése korlátozott mértékű volt, mivel a tagállamok szerint a 2016-ban elvégzett értékeléseknél „túl korai volt a vidékfejlesztési intézkedések által a környezeti hatásmutatók értékére gyakorolt hatások megfigyelése”²⁸.

A KAP-reform rögzítette, hogy a tagállamoknak a II. pillér legalább 30 %-át az éghajlatváltozás mérséklésére vonatkozó intézkedésekre, valamint a környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó intézkedésekre kell fenntartaniuk²⁹. 2016-ban a tagállamok jóval túllépték ezt a kötelezettséget a felmerült – az Unióban átlagosan 67 %-ot elérő – kiadások tekintetében, ahol a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek (30 %) és az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozási intézkedések (18 %) járultak hozzá legjobban ehhez a célhoz.

Ezen a tagállami szintre vonatkozó KAP-specifikus kötelezettségvállaláson kívül a Tanács és az Európai Parlament vállalta, hogy a 2014 és 2020 közötti uniós költségvetés legalább 20 %-át fordítsák éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedésekre, a különböző szakpolitikáktól érkező hozzájárulások mellett³⁰. A KAP kulcsszerepet játszik a cél elérését szolgáló erőfeszítésekben. A jelenlegi programozási időszakhoz meghatározott éghajlat nyomon

²⁵ [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment \(„greening” of direct payments\) \(Értékelő tanulmány az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatásról \(a közvetlen kifizetések „kiszöldítése”\)\)](#).

²⁶ E mutató értékének kiszámításához csak azokat a programokat veszik figyelembe, amelyeknek az eredményei az 5D kiemelt területre irányulnak (függetlenül attól, hogy a vonatkozó kiadásokat mely területekre tervezték). Ez a százalékos arány összhangban van az összesített uniós célkitűzéssel (3 %).

²⁷ A biotermelők többségének támogatása a vidékfejlesztésen keresztül történik.

²⁸ Summary report: synthesis of the evaluation components of the 2017 enhanced Annual Implementation Report (Összefoglaló jelentés: a 2017. évi bővített éves végrehajtási jelentés értékelési komponenseinek szintézise).

²⁹ Az 1305/2013/EU rendelet 59 cikkének (6) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak a II. pillér legalább 30 %-át a rendelet 17., 21., 28., 29., 30. (a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések kivételével), 31., 32. és 34. cikkére kell fenntartaniuk.

³⁰ COM(2011) 500 végleges, 2011. június 29., „Az Európa 2020 stratégia költségvetése”, II. rész, 13. o.

követő módszertan alapján³¹, az OECD „riói mutatókkal” összehangban, a KAP éghajlatváltozáshoz való becsült hozzájárulása 26 %, azaz 102,8 milliárd EUR.

3.3. Kiegyensúlyozott területi fejlődés

A vidéki területek teljes foglalkoztatásán belül a mezőgazdaság aránya 2016-ban 13,5 % (2012-ben 12,4 %) volt. Teljes munkaidős egyenértékben a mezőgazdaság 8,7 millió mezőgazdasági termelőt foglalkoztatott (2013). A mezőgazdaságot érintő hosszú távú munkaerő-kiáramlási tendencia okát a demográfiai tényezők, strukturális változások, gépesítés és az agrárágazaton kívüli lehetőségek jelentik. Az utóbbi években lelassult a mezőgazdasági munkaerő kiáramlása.

A kiegyensúlyozott területi fejlődéshez a KAP a mezőgazdasági ágazat (amely gyakorta jelenti a vidéki gazdaság gerincét) részére biztosított támogatási programokon és a vidéki területeken működő nem mezőgazdasági szervezeteknek szánt közvetlen támogatáson keresztül járul hozzá. E programok a következők:

- mintegy 7 millió kedvezményezett támogatása, a mezőgazdasági üzemek teljes számának körülbelül 65 %-át lefedve³². A 2015-ös igénylési évben a közvetlen támogatási programokhoz közel 6,8 millió, a vidékfejlesztési intézkedésekhez pedig több mint 3 millió kedvezményezett tartozott³³.
- a hegyvidéki területek és az egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek mezőgazdasági termelőinek egyedi támogatása (2,7 millió kedvezményezett, 8 milliárd EUR).
- a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása az első öt évben az alaptámogatáson felül nyújtott támogatással, mintegy 312 000 fiatal mezőgazdasági termelőt támogatva (352 millió EUR), és a fiatal mezőgazdasági termelőknek a vidékfejlesztés keretén belül szánt széles körű támogatási intézkedésekkel.
- termeléstől függő önkéntes támogatás 2,3 millió³⁴ kedvezményezettnek (3,9 milliárd EUR).

Emellett a tagállamoknak lehetőségük van közvetlen kifizetési keretük legfeljebb 30 %-át átcsoportosítani minden mezőgazdasági üzem első hektárjaihoz („átcsoportosítással nyújtható támogatás”), 2016-ban 9 tagállam választotta ezt a programot, 1,6 milliárd EUR összeggel támogatva 1,8 millió mezőgazdasági termelőt.

A vidéki területeken a KAP közvetlenül támogatja az alapvető szolgáltatásokat és a kommunikációs technológiákat is, különösen az olyan évekig tartó intézkedéseket, mint a hosszú távú beruházások (szélessáv, egyéb infrastruktúrák). 2016-ban 90 millió ember profitált ezekből a beruházásokból. Emellett 171 millió vidéki polgárt már lefed egy LEADER szerinti helyi fejlesztési stratégia, amely rendkívül sikeres módszernek bizonyult a vidéki területeken történő helyi fejlesztés és kapacitásépítés elősegítéséhez.

A KAP-támogatás (például a kommunikációs technológiák és infrastruktúra terén végzett beruházások) multiplikátorhatást gyakorol a vidéki területek más ágazataira, főként az élelmiszeriparra és a mezőgazdaságnak szolgáltató ágazatokra. A vidéki területek foglalkoztatási rátája erős fellendülést mutat: a (gazdasági válság miatti) 2011-es 62,5 %-ról 2016-ban 66 %-ra, vagyis a gazdaság többi részéhez csaknem hasonlóan javult. A

³¹ A Bizottság 215/2014/EU végrehajtási rendelete.

³² A kedvezményezettek száma a 2015-ös igénylési évnek megfelelő 2016-os pénzügyi évre vonatkozik. A mezőgazdasági üzemek száma 2013-ra érvényes, mert ebből az évből valók az utolsó adatok.

³³ A vidékfejlesztési kifizetések kedvezményezettjeinek többsége a közvetlen kifizetések kedvezményezettje is, de csak egyszer vannak számolva.

³⁴ Előfordulhat, hogy ugyanaz a kedvezményezett egynél több intézkedés keretén belül is kaphat termeléstől függő támogatást. Így ez az érték duplán számolt tételeket tartalmazhat.

mezőgazdasági és a más gazdasági ágazatokból származó jövedelmek közötti különbség továbbra is jelentős, de már csökken (a mezőgazdasági jövedelemnek az egész gazdaságra jellemző bérhez viszonyított aránya a 2005 és 2010 közötti 32 %-ról 2017-ben 47 %-ra nőtt). Ennek köszönhetően a vidéki területeken csökkent a szegénységi arány (a 2011. évi 29 %-ról 2016-ban 26 %-ra az EU-28-ban), és megközelíti az egész gazdaságra jellemző szegénységi arányt (25 %). A KAP tehát fontos szerepet játszik a vidéki területeken a szegénység csökkentésében, és az egész Unióban segíti a jobb munkahelyek teremtését a mezőgazdasági termelők számára¹⁷.

3.4. Tudásátadás és innováció

A tudásátadás és innováció elősegítése a KAP egyik átfogó prioritása, amely összesen 5,7 milliárd EUR költségvetéssel rendelkezik. A 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programok rugalmas intézkedéscsomagot tartalmaznak a vidéki területeken történő tanácsadás, képzés, innováció, együttműködés és tudásfejlesztés támogatásához. A mezőgazdasági termelők közül több mint 492 000 (az összes mezőgazdasági termelő 4,5 %-a) képzéshez, több mint 63 500 pedig tanácsadáshoz kapott támogatást³⁵.

Egy 2016-ban végzett előzetes értékelő vizsgálat az EIP kezdeményezésre nézve pozitív eredményt adott. Valamennyi tagállam (Luxemburg kivételével) úgy döntött, hogy még a jelenlegi időszakban elvégzi az EIP megvalósítását (lásd még a 3.2. fejezetet). 2016 végéig több mint 245 együttműködési művelet részesült támogatásban.³⁶

4. LEVONT TANULSÁGOK

4.1. A közös monitoring- és értékelési keret

Viszonylag friss létrejötté ellenére a közös monitoring- és értékelési keretnek a 2014–2020-as KAP értékeléséhez nyújtott hozzájárulása máris hasznos tanulságokkal szolgál a jövőbeli alakuláshoz.

A tapasztalat azt mutatja, hogy jelenleg túl sok mutató és részmutató létezik. Először is, használatukkal nem szereshető azonnali benyomás a KAP eredményeiről. Másodszor, nem minden mutató alkalmas a céljára, pl. egyes mutatók nem éves gyakorisággal és/vagy késve állnak rendelkezésre és így nem használhatók korai monitoringhoz. Néhány más mutató pedig csak gyengén kapcsolódik a KAP-hoz. Ugyanakkor bizonyos mutatók hiányoznak. Pl. az éghajlatváltozás egyik folyamatban lévő értékelése megállapítja, hogy egyes teljesítménymutatók korlátozott részletezése miatt nincs a KAP végrehajtásáról elegendő információ az éghajlatváltozást illetően.

A II. pillér esetében az előző programozási időszakok tapasztalata azt mutatja, hogy az első években a tagállamokat egy tanulási görbe jellemzi az adatok helyes jelentése terén. Ez a 2014–2020 közötti időszakra is érvényes. E kérdés kezelésére 2018-ban a szerzett tapasztalatok alapján egy validációs folyamat került kialakításra, így figyelmeztetve a tagállamokat az esetleges hibákra az éves végrehajtási jelentésben foglalt adatok benyújtása előtt. Megjegyzendő, hogy a jelenlegi KAP nem ír elő jogszabályi kötelezettséget a tagállamoknak az értesítést követő adatkorrekcióra.

Ahol az adatok (rendelkezésre állása) kapcsán szerzett tapasztalatok alapján szükségessé vált a mutatóhoz kapcsolódó valamelyik elem kiigazítása (pl. meghatározás, kiterjedés, jelentési gyakoriság), ott módosították a mutatók részletes leírását és adott esetben a vonatkozó

³⁵ A tagállamok értesítései nem voltak teljesen összehangolva (pl. képzések száma a szórólapok számához képest).

³⁶ [Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability \(Értékelő tanulmány a mezőgazdasági termelékenységgel és fenntarthatósággal foglalkozó európai innovációs partnerség megvalósításáról\).](#)

szabályozást. Ez utóbbi történt például a beruházásokra és a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatásra vonatkozó jelentési követelmények tekintetében. Mivel a tagállamok csak az intézkedés befejezése után voltak kötelesek jelentést tenni, így elmaradt a részeredmények jelentése. Ez viszont a tényleges teljesítményhez képest az értékek jelentős alulbecsléséhez vezetett, különösen az évekig eltartó intézkedéseknél. A módosított végrehajtási szabályok a 2017-es jelentési évtől kezdve lehetővé teszik a tagállamoknak a részlegesen végrehajtott műveletekre vonatkozóan elért mutatók bejelentését.

Több hatásmutatóra vonatkozóan is sor került egyes kérdések bejelentésére. Pl. a jelentős természeti érték mutatónál hiányoznak a minden tagállamra vonatkozóan összehasonlítható adatok. A mezőgazdasági területek madárpopulációira vonatkozó mutató kiszámításához használt adatok nem teljes körűek, és a Bizottság jelenleg vizsgálja ezen adatgyűjtés javítási lehetőségeit. A vidékfejlesztési intézkedések mezőgazdasági víz- és energiatakarékossághoz való hozzájárulásának felméréseken keresztül történő mérése – többek között – a végrehajtási időszak rövidege miatt nem került még bevezetésre.

4.2. A jövőbeli KAP teljesítményének monitoringja és értékelése

A 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP-reform javaslatai a megfelelőségről és a szabályokról az eredményekre és a teljesítményre helyezik át hangsúlyt, nagyobb rugalmasságot adva a tagállamok számára annak eldöntésében, hogy miként tudják legjobban elérni a közös célokat. Az új teljesítmény monitoring- és értékelési keret a KAP mindkét pilléréhez a célkitűzések egységes csoportját határozza meg uniós szinten. Az általános szakpolitikai teljesítmény értékelése többéves időközönként, hatásmutatószámok alapján történik, a szakpolitikai teljesítmény évenkénti utánkövetése pedig az eredménymutatók teljes jegyzékére épül, miközben a kimeneti mutatók évente kapcsolják össze a ráfordításokat a szakpolitika megvalósításának teljesítményével.

A jelenlegi kerettel szerzett tapasztalatok azért fontosak, mert a teljesítmény irányába történő elmozdulás során alapvető a kevesebb számú, de célirányosabb mutató alkalmazása. A KAP 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatai ezért indítványozzák a mutatók számának 146-ról 101-re történő csökkentését.³⁷ A mutatók ezen – célirányosabb – csoportja úgy került kiválasztásra, hogy minél jobban tükrözze azt, hogy a támogatott beavatkozások hozzájárulnak-e a célkitűzések eléréséhez.

A teljesítményre alapozott szakpolitika a tagállamok által benyújtott értesítések minőségének javítását is szükségessé teszi. A következő KAP keretén belül ezért a tanúsító szervezeteknek kell majd biztosítaniuk az eredményekre és teljesítményre vonatkozó jelentések megbízhatóságát. Emellett az adminisztratív terhek csökkentése érdekében egyes mutatók generálása általában adminisztratív vagy más elérhető folyamatok útján történik. Nagy szükség van az adatok jövőbeli rendelkezésre állásának javítására (egyrészt a meglévő források közötti adatmegosztás fokozása, másrészt új technológiák útján). A CATS (Clearance Audit Trail System) vagy egy hasonló jellemzőkkel bíró adatkészlet azonban továbbra is fontos adatforrás lesz.

³⁷ Kivéve a kontextusmutatókat, amelyek maradnak.