

NAGY Zoltán\*  
Támogatások szabályozása, különös tekintettel az agrártámogatásokra\*\*

## 1. Bevezető gondolatok

A támogatások szerteágazó rendszere nagymértékben hatást gyakorol a gazdaságra, különösen olyan országokban, ahol ennek mértéke jelentős és az állam szerepvállalása sem elhanyagolható. A közgazdaságtan több elméleti szakértője folytat vitát arról, hogy a támogatás áldásos vagy sem egy modern gazdaság számára. Mindenesetre a támogatások beavatkozást jelentenek a piacgazdasági viszonyokba és fontos eszközt képeznek az állami funkcióknak.

Az állami funkciók összetett rendszere, jól mutatja a modern állam sokszínű feladatait. A funkciók elméleti oldalról csoportosíthatóak funkcionális szempontból (közhatalmi, jóléti, gazdasági), az állami tevékenység jellege szerint (szabályozó, finanszírozási) és közgazdasági szempontból (allokációs, redisztribúciós, stabilizációs).<sup>1</sup>

A kiinduló feltevés az állam gazdasági feladataiból eredeztethető. Az állam gazdasági funkciója négy fő területre bontható fel a célrendszer szempontjából, mint a gazdasági hatékonyság fokozása, a gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése, a gazdasági stabilitás fenntartása és a nemzetközi gazdaságpolitika kialakítása.<sup>2</sup>

---

Zoltán Nagy: The regulation of financial support in particular for agricultural support – Támogatások szabályozása, különös tekintettel az agrártámogatásokra. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 135-163 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.135

\* Nagy Zoltán habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

\*\* *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

<sup>1</sup> Zsugyel János (szerk.): *Közpénzügyek nagy kézikönyve*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009, 37-44. A szerzők álláspontja szerinti osztályozásban a közhatalmi funkciók alatt a védelmi, a társadalom- és államszervezési feladatokat és a jogszolgáltatást értik. A jóléti funkciók a humántőke újratermelését és megőrzését szolgálják. A gazdasági funkciókat a szerzők a közgazdasági természetük alapján csoportosítják, amely más megközelítésben, de egybe esik Samuelson és Nordhaus felfogásával. Az allokációs funkció erőforrás elvonást jelent a magángazdaságból azért, ebből kollektív javakat hozzon létre. A redisztribúciós funkció jövedelem-újracsosztást jelent a társadalmon belül és a gazdasági ágazatok között. Az állam stabilizációs funkciója esetén az állam tompítani igyekszik a gazdasági válságokat és megteremteni pénzügyi egyensúlyt.

<sup>2</sup> Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: *Közgazdaságtan*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 273-278. Samuelson és Nordhaus a gazdasági hatékonyság fokozása alatt az erőforrások társadalmilag kívánatos elosztását érti, azaz az állam beavatkozik a gazdasági folyamatokba mikro szinten, megváltoztatja a piaci kínálat és kereslet allokációs döntéseit. A gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése érdekében az állam korigálja a piac egyenlőtlen

Mind a négy terület szorosan összefügg a támogatáspolitikával, mint eszközzelrendszerrel, amely segítségével megvalósíthatóak a célok. Vannak ugyan olyan gazdasági elméleti felfogások, amelyek vitatják a gazdasági funkciók eredményességét egyes területeken.<sup>3</sup>

A globalizáció sok szempontból új világgazdasági körülményeket teremtett, amelyben az egyes államok gazdasági funkciója átértékelődik és változik. Különösen fontos terület ilyen szempontból az integrációk gazdasági szabályozása, amely az egyes tagállamok pénzügyi szuverenitásának a csökkenéséhez vezet. Ilyen helyzet érvényesül az Európai Unión belül is, bár a fiskális politikában még fontos lehetőségei vannak az egyes tagállamoknak.<sup>4</sup>

A közgazdaságtan támogatásokkal kapcsolatos legvitatottabb terület a termelés támogatása, mivel így az állam erőteljesen beavatkozik a piaci viszonyokba. Problémaként vetődik fel, hogy ezeknek a támogatásoknak a gazdasági hatása előre nem látható. A szakirodalmi álláspont szerint ezek alapján a támogatások lehetnek offenzívák, azaz a támogatások a piaci mechanizmusok kedvező vonásainak erősítését szolgálják, vagy defenzívák, azaz a gazdaságtalan termelés fenntartására törekednek. Az utóbbi esetben előfordulhat tehát, hogy kettős kárt okoznak a támogatások, egyrészt nem hatékony területeken használják fel a támogatásokat, másrészt elvonják a forrásokat olyan a jövedelemtulajdonosoktól, akik hatékonyabban használták volna fel ezeket.<sup>5</sup> A korábbi szocialista országokban, így Magyarországon is, a gazdasági szereplők költségvetési forrásokból történő támogatása vagy nem támogatása élénk közgazdasági vitát váltott ki.<sup>6</sup>

Sajátos a helyzet az agrárgazdaság területén a támogatásokkal. Az ágazat biológia sajátosságai, az iparnál hosszabb termelési ciklusok, az időjárás függőség,

---

jövedelemelosztását. A korrekciót az adóztatás és transzferek útján valósítja meg. A gazdasági stabilitás fenntartása makrogazdasági eszközökkel valósul meg, amely a pénzügyi és a költségvetési politika szabályozásán keresztül valósul meg. A nemzetközi gazdaságpolitika kialakítása, amelynek keretében négy teendő valósul meg, mint a kereskedelmi korlátozások enyhítése, a nemzetközi segélyezés, a makrogazdasági politika koordinálása és a globális szintű környezetvédelem.

<sup>3</sup> Thomas Piketty: *A tőke a 21. században*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2015, 31-39. Piketty vitatja például, hogy a jövedelem és vagyoneeloszlás megváltoztatható hosszabb távon, különösen abból a szempontból szemlélve a kérdést, hogy a tőke nemzetköziesedésével az államoknak kevés hatékony eszköz áll rendelkezésre a jövedelem újraelosztására.

<sup>4</sup> Sivák József – Vígvári András: *Rendbonyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2012, 75-78.

<sup>5</sup> Joseph E. Stiglitz: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000, 52-57. A szerző a támogatások fogalmát a művében széleskörűen értelmezi. A támogatások alatt érti a vámokat, az állami garanciát, az olcsóbb hitellehetőséget, az adójogi preferenciákat.

<sup>6</sup> Lásd bővebben: Lentner Csaba: Az új magyar állampénzügyi rendszer – történeti, intézményi és tudományos összefüggésekben, *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2015/60, 458-472. A szerző válság utáni piacgazdasági körülmények között is megengedhetőnek tartja állami támogatások biztosítását, ugyanis a szubvenció kiváltó oka sok esetben a gazdálkodó működését elnehezítő állami gazdaságpolitika, vagy más külső sokkhatás.

az agráriumba befektetett tőke megtérülési fokát csökkenti, amelyet a termelők irányába támogatásokkal enyhíteni lehetséges, sőt szükséges is.<sup>7</sup> Van olyan szakirodalmi álláspont, amely a mezőgazdaság viszonylagos hanyatlásáról beszél hosszabb távon, mivel a mezőgazdasági jövedelmek stagnáltak az utóbbi fél évszázadban, amelynek oka, hogy a mezőgazdasági termékek relatív árai folyamatosan estek. Ennek oka viszont elsősorban az, hogy míg a kereslet lassan növekszik, addig a kínálat gyorsan bővült, mivel a mezőgazdaság termelékenysége gyorsabban növekedett a világ fejlett országaiban, mint a legtöbb iparágban.<sup>8</sup> A relatív jövedelemcsökkenés azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a mezőgazdasági tevékenységgel felhagynak a gazdálkodók és ezzel veszélybe kerül az élelmiszertermelés. A mezőgazdasági termelés stratégiai kérdés az ország és az Európai Unió szintjén egyaránt. A jobb jövedelmezőséget tehát az agrártámogatásokkal lehet növelni, ezáltal rentábilisabbá tenni az ágazatot. Erre még akkor is szükség van, ha ennek ára a hatékonyságvesztés, hiszen a támogatásokkal esetleg nem hatékony és piacképes termelés is fenntartható. A cél azonban az lenne, ha a támogatások a jövedelem-kiegészítés mellett hatékonyság növelésére is sarkallnák a gazdálkodókat. Nagyon fontos tehát, hogy a támogatáspolitikát megfelelően kerüljön kialakításra és korrekt szabályozás álljon rendelkezésre ennek megvalósítására. Az európai uniós támogatások több ezer milliárd forint összegben áramlottak a gazdaságba az utóbbi években, tehát fontos kérdés a célszerű és hatékony felhasználásuk mellett ezeknek az ellenőrizhetősége és jogellenes felhasználás szankcionálhatósága.<sup>9</sup> A legfontosabb lenne egy egységes támogatási jogszabály kialakítása, amely általános szabályként szolgálna és emellett az egyes ágazati szabályok rendelkeznenek az adott ágazatra jellemző feltételrendszerről. Jelenleg az általános szabályokat az államháztartással kapcsolatos szabályok tartalmazzák, amelyek azonban több szinten és jogszabályban rendelkeznek a témáról. A szabályozás és a bírói gyakorlat is több kérdést vetett fel az utóbbi években a támogatásokkal kapcsolatban, amelynek az eredményeit szintén célszerű lenne beépíteni a jogalkotásba. Helyes lenne továbbá a közjogi feltételrendszer erősítése a támogatási szerződésekben, amely erősítené a jogkövetkezmények érvényesíthetőségét.

<sup>7</sup> Lentner Csaba: Dilemmas of Hungary's Agricultural Future Contrasted with its Historical Background and Developed Market Economy Models, in: Gidai Erzsébet (szerk.): *On the eve of the 21st Century: Challenges and responses*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998, 175-185. A szerző a mezőgazdaság támogatását világlajenséggként jellemzi, amely más- más formákban nyilvánul meg, sőt, a feltörekvő országok esetében erősebb támogatási trendeket tart szükségesnek.

<sup>8</sup> Samuelson – Nordhaus 2012, 66-68. A szerzők rámutatnak, hogy a termelékenység növekedésének a tényezői a gépesítés, öntözés, a nagy hozamú állatfajták kitenyésztése, új növények nemesítése.

<sup>9</sup> Lentner Csaba: A magyar agrárfinanszírozás jellemzői az EU csatlakozás küszöbén, *Gazdálkodás*, 2004/48, 69-78. Lentner az EU csatlakozás évében már a magyar mezőgazdaság erős támogatásfüggőségéről ír, sőt, igazolja, hogy a támogatások zöme – a másfél évtizeden át favorizált egyéni gazdaságok helyét – társas vállalkozásokhoz kerül, ahol – álláspontja szerint – a támogatás jobban hasznosul, nagyobb hatékonyságot vált ki.

## 2. A támogatások helye, szerepe a jogrendszerben

A támogatások fogalma széleskörű és több aspektusból is megközelíthető.<sup>10</sup> Pénzügyi szempontból a támogatás valamely természetes személynek vagy szervezetnek a pénzügyi források biztosítását jelenti, tényleges és közvetlen ellenszolgáltatás nélkül. A támogatás eredhet a közszférából és a magángazdaságból egyaránt. Jellemzőbb és gazdasági jelentőségét tekintve nagyobb a közpénzügyi támogatások köre, illetve a pénzügyi jog is ezzel a területtel foglalkozik. A közszférából származó támogatások is érinthetik a magángazdaságot, hiszen ezek a támogatások nem csak az államháztartásba tartozó szervezetek számára biztosítanak forrást, hanem az államháztartáson kívüli személyek és szervezetek is kapnak támogatásokat.

A támogatások szabályozási szempontból elsősorban pénzügyi jog területére tartoznak, annak ellenére, hogy egyes területeik érintik az európai uniós, a polgári jog és más jogágak szabályait egyaránt.<sup>11</sup> A szabályozás kereteit az államháztartási törvény és a végrehajtásáról szóló kormányrendelet biztosítja. A költségvetési támogatásokat az elmélet többféle oldalról közelíti meg. Széleskörűen értelmezve minden az államháztartás rendszerén, alrendszerén belül végrehajtott jövedelemátcsoportosítás e fogalomba tartozik, míg szűk körű értelmezés szerint az államháztartás valamely alrendszeréből az államháztartáson kívüli személyek és szervezetek részére nyújtott támogatás.<sup>12</sup> A meghatározásból jól látszik, hogy az államháztartás alrendszerén belüli, illetve alrendszeren kívül állók számára nyújtott támogatást egyaránt a költségvetési támogatások fogalmi körébe sorolják.

Az Áht. (államháztartási törvény) szűkebb értelemben határozza meg a költségvetési támogatások fogalmát, mivel kimondja, hogy költségvetési támogatás az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatás (figyelembe véve ez esetben is a törvényi kivételeket). Nem tartoznak a fogalomba az önkormányzati alrendszer részére nyújtott támogatások és hozzájárulások, illetve egyes speciális, az államháztartáson kívüli személyek és szervezetek részére nyújtott nevesített támogatások.<sup>13</sup> Jól látszik tehát, hogy a jogalkotó a fogalom alatt a központi költségvetés alrendszerén belül nyújtott támogatásokat érti, tehát a törvényi megfogalmazás a költségvetési támogatások központi alrendszeren belüli fogalmára korlátozódik. A szélesebb fogalomra a támogatás fogalmát használja, amely már a központi és az önkormányzati alrendszerből nyújtott támogatást egyaránt jelenti.<sup>14</sup> Ettől lényegesen eltér a hétköznapi, illetve a más jogszabályok által szabályozott költségvetési támogatási fogalom.

<sup>10</sup> Egy speciális, intézményrendszeri megközelítést alkalmaznak például Csák Csilla; lásd Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Csák Csilla: *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.

<sup>11</sup> Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Serie Juridica et Politica*, 2012/XXX, 339-350.

<sup>12</sup> Földes Gábor – Nagy Tibor: Az adótan és az adójog általános része, in: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 367.

<sup>13</sup> 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.) 1. § 14. pont.

<sup>14</sup> Áht. 1. § 19. pont.

Kissé árnyalja a fogalmat, hogy az Áhr. (államháztartási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet) a költségvetési támogatás fogalmát nemcsak ebben az értelemben használja. A támogatott tevékenység fogalmánál a költségvetési támogatási kifejezést használja az európai uniós forrásokból származó és egyéb forrásokból származó támogatásokra is.<sup>15</sup>

Mi határolja el tehát a költségvetési és a közpénzügyi támogatások fogalmát? A költségvetés fogalma kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére a központi és helyi önkormányzati alrendszerre egyaránt, de a törvényi fogalomhasználat a támogatások esetében ezt leszűkíti a központi költségvetési támogatások körére. A közpénzügyi támogatás ennél szélesebben értelmezendő. Maga a támogatás fogalma, ahogy utaltam is rá már átfogja a költségvetési támogatás és az önkormányzati alrendszerből nyújtott támogatást egyaránt.

A fogalom értelmezéséhez a közpénzügy fogalmát is elemezni szükséges. Az elmélet a közpénzügyek jellemzői között tartja számon a pénzeszközök közhatalmi testületek általi szabályozását, a közfeladat-ellátást, illetve közszükséglet-kielégítést, az allokációt és a redisztribúciót.<sup>16</sup> Tehát a közpénzügyi jelleg szélesebb értelmezést jelent és beletartozik az államháztartás egésze, mindkét alrendszere. Ezt támasztja alá a támogatások átláthatóságáról szóló törvény, mivel a közpénzekből nyújtott támogatások elnevezést használja a törvény és a hatályáról szóló rendelkezésben három forrásból eredő támogatást jelöl meg, az államháztartás alrendszereiből, az európai uniós forrásokból és a nemzetközi megállapodás alapján meghatározott forrásokból finanszírozott támogatásokat.<sup>17</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szabályozás a közpénzügyi támogatásokat használja generális fogalomként, amely felöleli mind az alrendszerekből nyújtott, mind a nemzetközi és az európai uniós támogatásokat. A közpénzügyi támogatásokon belül helyezkedik el a költségvetési támogatás, amely a központi költségvetésből nyújtott támogatások szűkebb körét jelenti.

A pénzügyi szabályozás szempontjából a közpénzügyi támogatások elméleti és gyakorlati oldalról egyaránt összefüggésben állnak az adózási szabályokkal. Elméleti oldalról a közpénzügyi támogatások „negatív adónak” minősíthetők. A támogatások és eljárási rendjük jelentős részben jogszabályban meghatározott és az adókhoz képest csak a pénzszolgáltatás iránya tér el az adójogviszonytól. Azonban egyre inkább elmosódnak a határok az adójogi preferenciák és a közpénzügyi támogatások között.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Áhr.) 1. § 8. pont.

<sup>16</sup> Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 29; Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002, 47-48; Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 39-63.

<sup>17</sup> 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról, 1. § (1) bek.

<sup>18</sup> Földes – Nagy 2007, 365-367.

Az államháztartási szabályozás a teljes közpénzügyi támogatási rendszer mögöttes, általános szabályának közvetlenül már nem tekinthető, mivel az Áht. már csak a költségvetési támogatásokra fókuszál elsősorban. Ez nagy hiányosság a korábbi szabályozáshoz képest, mivel nincs átfogó generális rendelkezés általában a közpénzügyi támogatások szabályozására. Külön fogalmi körbe vonja az agrártámogatásokat és az európai uniós forrásokat is. A különválasztás azért indokolt, mivel az agrártámogatások esetében nem feltétlenül teljes mértékben európai uniós forrásból történik a finanszírozás.<sup>19</sup>

A szabályozás alapján egységes közpénzügyi támogatási eljárásról sem beszélhetünk. Magából a szabályozásból levezethető, hogy a jogalkotó általános szabálynak szánja a költségvetési támogatási eljárást és egyes területeken ad speciális szabályozást, mint például az önkormányzatok támogatása és az európai uniós támogatás. Mindezekre tekintettel az eljárások összességét, az általános és speciális szabályozást együtt tekinthetjük közpénzügyi támogatási eljárási szabályrendszernek.

A közpénzügyi támogatási eljárás tehát átfogja az egyes támogatási területek támogatási igényének elfogadására, a támogatások folyósítására, a beszámolásra és a támogatások ellenőrzésére vonatkozó szabályrendszert. Eltérő szabályok vonatkoznak azonban a központi költségvetési támogatásokra, a helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatására, egyes speciális központi költségvetési támogatásokra (foglalkoztatási, képzési támogatás, szociális és gyermekvédelmi támogatás). A költségvetési eljárások ugyan kiterjednek az európai uniós szabályokra is, azzal a megkötéssel, hogy az uniós jogi szabályozás jelentősége nagyobb ezen a területen.

### 3. Az európai uniós támogatások

Külön kell tehát értelmezni az európai uniós támogatásokat, ahol a szabályozás speciálisan meghatározza a támogatás fogalmát.<sup>20</sup> Támogatásnak minősülnek a költségvetésből nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, amelyek vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés elérésének segítésére szolgáló tevékenységét, vagy egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működését finanszírozzák.<sup>21</sup> A támogatás fogalmát a joggyakorlat kiterjesztően értelmezi, mivel minden gazdaságilag értékelhető előnyt ebbe a fogalmi körbe sorol. A közvetlen támogatások mellett ide tartoznak többek között a kedvező

<sup>19</sup>Áht. 1. § 1. pont: *agrártámogatás*: a részben vagy egészben az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott közvetlen, piaci, valamint intervenciók intézkedésekhez kapcsolódó kifizetések, továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, az Európai Halászati Alapból, az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból finanszírozott támogatások, valamint a központi költségvetésből tagállami hatáskörben nyújtott mezőgazdasági, halászati, erdészeti, vadgazdálkodási és vidékfejlesztési támogatások.

<sup>20</sup> 1605/2002/EK rendelet 108. cikk; Erdős Éva: Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2 különszám, 114-127.

<sup>21</sup> Halász Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*, PhD értekezés, Miskolc, 2010, 161.

feltételekkel biztosított infrastruktúra használat, kedvezményes feltételekkel nyújtott kölcsön, illetve az alacsonyabb adók, adókedvezmények.<sup>22</sup>

A támogatás négy formát ölthet:<sup>23</sup> (a) a ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése; (b) átalányösszeg, amely az intézkedés végrehajtásához, vagy a működéshez szükséges költségeket fedezi; (c) átalányfinanszírozás, amely előre meghatározott egyedi típusú kiadásokat fedez; (d) a kombinált finanszírozás (az előző formák összekapcsolása).

Az európai uniós támogatások lehetnek közvetlen és közvetett támogatások egyaránt, attól függően, hogy a támogatást a közösség saját szervei, illetve intézményei útján folyósítja vagy a tagállamok illetékes szervei által. A közvetlen támogatásokat az őket folyósító szerv vagy a folyósítás jogcímei, forrásai alapján lehet megkülönböztetni. A közvetett támogatások esetén az Unió helyét a támogatási jogviszonyban a tagállami szervek veszik át, így hasonló csoportosítási szempontok érvényesülnek, mint a közvetlen támogatásoknál. (A támogatások aránya szempontjából a közvetett támogatások a jellemzőek.)<sup>24</sup>

Külön jelentősége van az európai uniós szabályozásban az állami támogatások kérdésének, amely három alapvető pilléren nyugszik.<sup>25</sup> Az elsődleges jogforrás az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), amely meghatározza az uniós szabályozás szempontjából az állami támogatás fogalmát és annak tilalmát. A rendelkezés kimondja, hogy ha a szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás. A támogatásnak versenytorzító vagy azzal fenyegető hatásúnak kell lennie azért, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesíti, illetve ez a támogatás érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.<sup>26</sup> Azonban a tilalom nem teljes körű, hiszen vannak kivételek a tilalom alól, ha az uniós politikákkal összhangban van és betartják a támogatással kapcsolatos feltételeket. Tehát állami támogatásról akkor beszélhetünk, ha a támogatás megfelel az alábbi fogalmi feltételeknek:<sup>27</sup> (a) kedvezményezett vállalkozás; (b) állami forrás; (c) előny; (d) szelektivitás; (e) versenytorzító hatás; (f) tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás.

A fogalmi feltételeknek együttesen kell teljesülniük, hogy nem megengedett állami támogatásról lehessen beszélni. A kedvezményezett vállalkozások fogalmába minden gazdasági tevékenységet végző vállalkozás beletartozik függetlenül jogi státuszától. A gazdasági tevékenység a szakirodalom szerint minden olyan tevékenység, amely a piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával jár és feltételezi az ellenszolgáltatásért vállalt kockázatot.

<sup>22</sup> Kengyel Ákos: *Az Európai Unió közös politikái*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 61-62.

<sup>23</sup> Halász 2010, 161.

<sup>24</sup> Radnóczy Zsolt: *Támogatások az Európai Unióban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004, 123-125.

<sup>25</sup> Erdős Éva: *A beruházás ösztönzés adójoga*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 147-149.

<sup>26</sup> EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése.

<sup>27</sup> Gyükér Anita: Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében, *Állami Támogatások Joga*, 2013/1, in: [www.atj.versenyjog.com/images/stories/issues/2013/ATJ-2013-2.pdf](http://www.atj.versenyjog.com/images/stories/issues/2013/ATJ-2013-2.pdf) (2014.09.20.)

Az állami forrás fogalma is széleskörű fogalmat takar. A fogalomba beletartozik az államháztartás bármelyik alrendszeréből (központi költségvetés, helyi önkormányzat) származó forrás. Állami forrás fogalmába tartoznak olyan uniós források, amelyekre a kormánynek befolyása van, illetve az állami tulajdonban vagy állam által befolyásolt vállalatoktól származó forrás.

Az állami támogatásnak olyan előnyt kell biztosítania a vállalkozás számára, amelyet egyébként a piacon nem érhetne el. Az előny nemcsak közvetlen támogatás lehet, hanem a normál költségek alóli mentesítés is.<sup>28</sup>

Az állami támogatási fogalom megkülönböztetésének fontos eleme a szelektivitás, azaz a támogatásnak csak adott vállalkozásra, gazdasági régióra, vagy területi egységre kell kiterjednie. Ha a támogatás minden korlátozás nélkül érvényesül a tagállam területén bármely vállalkozásra, akkor nem tartozik az állami támogatás fogalmi körébe.

Fontos tényező továbbá a versenytorzító és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás. A versenytorzító hatás azt jelenti, hogy a kedvezményezett vállalkozásnak olyan piacon kell tevékenykednie, ahol a vállalkozások között verseny van. Az uniós szabályozás a verseny létét általában feltételezi, ezért a tagállamoknak kell ennek az ellenkezőjét bizonyítani. A tagállamok közötti kereskedelmet is széleskörűen értelmezi a szakirodalom. A tagállamok közötti kereskedelem befolyásolása megvalósulhat a belföldi és export piacokon egyaránt. Mindkét esetben a vállalkozás versenyelőnybe kerül más uniós vállalkozásokkal szemben, hiszen a támogatott termékek kiszorítják a piacról a nem támogatott termékeket.

Amennyiben az állami támogatás nem felel meg az összes fenti feltételnek akkor megengedett, állami támogatásnak nem minősülő intézkedésről van szó.<sup>29</sup> A szakirodalom meghatározza azokat az eseteket, amelyek leginkább ilyen intézkedésnek tekinthetők:<sup>30</sup> (a) általános intézkedések; (b) a piaci magánbefektető elve; (c) szociális támogatás; (d) közszolgáltatás; (e) tömegsport és utánpótlás nevelés; (f) ingatlanértékesítés; (g) közcélú infrastruktúra-fejlesztés.

---

<sup>28</sup> Erdős 2012, 143-144. A szerző a szakirodalmi álláspontok összegzésével rámutat arra, hogy az állami támogatás többféle formában jelenhet meg. A támogatás lehet készpénz, adóelengedés, adómentesség, kedvezményes adókulcs, áfa visszaigénylés határideje alóli mentesség, exportkedvezmény, exporthitel kedvezményes kamattal, exporttámogatás, állami garancia, áruk és szolgáltatások kedvezményes feltételekkel történő szolgáltatása, beruházási támogatások, állami bevételről való lemondás, állami adósság-elengedés, adóalap-csökkentés, szubvenció, adóhitel, adókedvezmény, kedvezményes hitel vagy kamattámogatás, kedvezményes hitelgarancia, áron aluli ingatlan eladás, az adósság tőkereszesedéssé alakítása, kedvezményes, gyorsított eszközleírás, állami kezességvállalás, piaci árunál kedvezőbb állami beszerzés.

<sup>29</sup> EUMSZ 107. cikk (10) bekezdés.

<sup>30</sup> Támogatásokat Vizsgáló Iroda kiadványa. Az egyes támogatástípusok a kiadvány alapján kerülnek ismertetésre. in: [www.tvi.kormany.hu](http://www.tvi.kormany.hu) (2016.05.01.).



Az általános intézkedés jellemzően egy ország vagy egy szerv illetékességi területére vonatkozik, és nem tesz különbséget a vállalkozások között, amelyik vállalkozás megfelel a támogatási feltételeknek, az automatikusan részese lesz az intézkedésnek. Így tehát nem tartalmazhat a feltételrendszer korlátozó szabályokat (vállalkozás mérete, beruházás nagysága).

A piaci magánbefektető elvének érvényesülése estén szintén nem valósul meg az állami támogatás fogalomrendszere. Az elv lényege az, hogy az állami szerv befektetése, vagy hitelnyújtása akkor nem minősül állami támogatásnak, ha bármely más piaci magánbefektető hasonló helyzetben ugyanúgy járt volna el.

A szociális támogatás szintén nem minősül állami támogatásnak, mivel ez magánszemélyeknek nyújtott támogatás.<sup>31</sup> Még akkor sem tekinthető a szociális támogatás állami támogatásnak, ha a támogatást vállalkozás kapja annak érdekében, hogy szociális támogatást nyújtson, mivel a támogatás kedvezményezettjei a természetes személyek. A támogatás azonban nem járhat a vállalkozás szokásos költségeinek csökkentésével.

A közszolgáltatás (általános érdekű gazdasági szolgáltatás) szintén nem minősül állami támogatásnak, hogy ha négy feltételnek megfelel a támogatás.

Ilyen feltétel: (a) szerződésben vagy jogszabályban kerül sor a közszolgáltatásra való felhatalmazásra; (b) a támogatás feltételit előre, átlátható módon és objektív feltételek alapján kell biztosítani; (c) a támogatás mértéke nem haladhatja meg a költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve a bevételeket és az ésszerű profitot; (d) közbeszerzés hiányában a támogatás mértékét a tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozás költségeinek a figyelembevételével kell megállapítani.

A sport támogatások esetén meg kell különböztetni a tömegsport és a versenysport támogatását. A piaci alapon működő versenysport támogatása a nem megengedett állami támogatások körébe tartozik. Nem minősül állami támogatásnak a tömegsport és az utánpótlás-nevelés támogatása.

Az ingatlanértékesítés esetén is feltételekhez kötött a mentesülés az állami támogatásra vonatkozó szabályok alól. Amennyiben az állami és önkormányzati ingatlanértékesítés nyílt és feltételekhez nem kötött, az árveréshez hasonló pályázati eljárás útján történik és a legjobb ajánlatot fogadják el, az ingatlanértékesítés nem minősül állami támogatásnak. Lehetőség van pályázati eljárás nélküli értékesítésre, de ebben az esetben az értékesítésre a független értékbecslésre jogosult szakértő által megállapított piaci áron kell, hogy sor kerüljön.

A közcélú infrastruktúra fejlesztés bizonyos feltételek teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak. Amennyiben a fejlesztés eredményét bárki korlátozásmentesen és térítésmentesen használhatja és a támogatás nem haladja meg a fejlesztés indokolt költségeit, nem minősül állami támogatásnak a nyújtott támogatás.

---

<sup>31</sup> Az állam akkor nyújt szociális támogatást az egyénnek, ha valamelyik életszakaszában a létfenntartásához szükséges javakat nem tudja biztosítani. Ezeket a szociális támogatásokat a szociális biztonsági rendszer intézményein keresztül nyújtja az állam, az ellátásokat több szempontból csoportosíthatjuk. Lásd részletesen Tóth Hilda: Alapkérdések, in: Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog – Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2013, 11-28.

Szintén nem minősül a fejlesztés állami támogatásnak, ha a kedvezményezett a támogatási cél tekintetében nem minősül vállalkozásnak, azaz a támogatást valamilyen közcélú tevékenység fejlesztésére fordítja.

#### 4. A közvetlen agrártámogatások

Az agrártámogatások jelentősége a legnagyobb a különböző támogatási területek közül és ez a terület, amelyet a közgazdaságtan is elismer szükségszerűen támogatandó területnek. Minden ország számára fontos gazdasági és társadalmi érdek az olcsó, jó minőségű és elegendő mennyiségű élelmiszer rendelkezésre állása, aminek legközvetlenebb módja, ha azt helyben termelik meg a helyi gazdálkodók.<sup>32</sup> Az élelmiszertermelés stratégiai jelentősége egyre inkább növekszik a lakosság növekedésével és az éghajlatváltozással párhuzamosan. A szűkös erőforrások az élelmiszerekre is igazak, annak ellenére, hogy a fejlett országokban időnként jelentős felesleg keletkezik. Vannak azonban olyan fejlődő országok, ahol nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű élelmiszer, de ezekben az országokban sajnos erre nincs is fizetőképes kereslet. Tehát világvizonylatban erős aránytalanságok érvényesülnek az élelmiszertermelésben, amelyet tovább fokoz a megművelésre alkalmas termőterületek zsugorodása. Magyarország ebből a szempontból nézve jó helyzetben van, de számolni kell már most jelentkező negatív tendenciákkal, amelyek veszélyeztetik a jövőbeni élelmiszertermelést, és amelyekre tekintettel kell kialakítani a támogatáspolitikát.

Az élelmiszergazdasággal szoros összefüggésben áll a vidékfejlesztés kérdése, amit jól mutat az európai uniós támogatási politika. Általános világtendencia a városi lakosság növekedése és a vidéki falvak elnéptelenedése, amelynek számos társadalmi és gazdasági oka van. A magyar vidék elnéptelenedése egyre több problémát okoz a mezőgazdasági termelésben. Napjainkban egyre többször merül fel a munkaerőhiány ebben az ágazatban is. Azonban jelentkezik egy jelentős munkanélküliség is ezzel párhuzamosan. A belső migrációs folyamatok a munkaerőhiányt erősítik, illetve csökkentik a munkanélküliséget. A fiatalok nem kívánnak elhelyezkedni a mezőgazdaságban egyrészt az alacsony jövedelmek, a mostoha munkakörülmények és a munkák időszakossága miatt. Fiatal gazdálkodóként nem tudnak érvényesülni, ha nincs rendelkezésre álló földterületük és erőteljesen érvényesül a tőkehiány is a fiatal kezdő mezőgazdasági vállalkozóknál.<sup>33</sup> A földek ára rendkívül magas szintre nőtt az utóbbi években és a magas árak mellett is korlátozott a földforgalom eladó hiányában illetve a jogi korlátok miatt.<sup>34</sup> Hiányzik a mezőgazdasági termelésből a feldolgozóipari háttér,

<sup>32</sup> Muraközy László: *A japán rejtély – Útteremtő csodák és végzetes zsákutcák*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 99-100.

<sup>33</sup> A társadalmi vállalkozások megoldást lehetnek a kérdés megoldásában. A megoldás tekintetében lásd: Csák Csilla – Mélypataki Gábor – Olajos István: Társadalmi vállalkozások működésének jogi szabályai, in: Szűcsné Markovics Klára (szerk.): *Vállalkozási ismeretek társadalmi vállalkozások számára* – Az elméleti képzés moduljainak tananyagai: Szociális szövetkezeti menedzser képzés, Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2017, 54-112.

<sup>34</sup> A földforgalom gyakorlati problémáiról lásd: Olajos István: Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klszm, 409-417; Olajos István:

ami lehetőséget teremtené a képzett munkaerő foglalkoztatására. Ennek pótlására csak korlátozott támogatási források állnak rendelkezésre. További probléma, hogy a munkanélküli vidéki lakosság jelentős része idős, illetve olyan rossz egészségügyi állapotban van, ami nem teszi lehetővé a sokszor fizikai megterhelést jelentő munka elvégzését. A vidéki lakosság migrációja a vidékről a városba, főként Budapestre illetve külföldre veszélyezteti a mezőgazdasági termelés munkaerőalapját a jövőben, illetve a jelenlegi gazdálkodók tevékenységének a továbbvitelét. A kialakult jelentős részben megvalósult monokultúrás termelés számára ez nem jelent jelentősebb problémát, de az állattartásnál és zöldség-, gyümölcsstermelésben már igen.

Felmerül tehát a kérdés, hogy jól szolgálják-e az agrártámogatások azokat a társadalmi és gazdasági célokat, amely miatt bevezetésre kerültek. Az Európai Unió általános célja egy intelligens, fenntartható és gazdaság és társadalom kialakítása, amely biztosítja a gazdasági növekedést, a termelékenységet, a magas szintű foglalkoztatottságot és a társadalmi kohézió erősödését.<sup>35</sup>

A támogatások közül a közvetett támogatásokat nem, hanem csak a közvetlen támogatásokat vizsgálom meg.<sup>36</sup> A pénzügyi jogi szabályozás a támogatáspolitikai területén igen jelentős joganyaggal bír, amelyből csak a téma szempontjából lényegesebb szabályokat tekintem át.<sup>37</sup>

Az agrártámogatások jogi szabályozása és jelentősége az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után<sup>38</sup> elsősorban az uniós támogatáspolitikára alapozódik. A nemzeti támogatások jelentősége csökkent. Ez nem jelenti azt, hogy a támogatások összefüggésben nincs kapcsolódás pont a hazai és az uniós költségvetés között.

Ahogy a szakirodalom rámutat, a magyar költségvetés társfinanszírozó a támogatásoknál, továbbá átmeneti nemzeti támogatást nyújt, kiegészítő nemzeti

---

Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *JAEL*, 2017/23, 91-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91

<sup>35</sup> Hutkai Zsuzsanna: Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere, *Pro Publico Bono Magyar Közgazdaság*, 2016/1, 58-59.

<sup>36</sup> Nagy Zoltán: Az agrárszektor különleges adójogi szabályozásának alapkérdései, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 306-322; Nagy Zoltán: A társasági adó agrárjogot érintő speciális szabályai, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 311-316; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 315-334.

<sup>37</sup> Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek*, Budapest, HVG-ORAC Kft., 2015, 137-138.

<sup>38</sup> A támogatások illetve azok jogi anyaga jelentős fejlődésen ment keresztül az uniós csatlakozás óta; ezen lépéseket jól dokumentálják Szilágyi János Ede következő munkái: Szilágyi János Ede: A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai, in: Stipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar díjnyertes TDK dolgozatai*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 377-446; Szilágyi János Ede: Az agrártámogatások rendszere, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2005, 222-234; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009, 86-112; Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 355-371; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 114-117, etc.

kifizetéseket teljesít illetve kizárólagos nemzeti támogatást nyújthat.<sup>39</sup> Azonban ezeknek a nemzeti támogatásoknak meg kell felelni az európai uniós szabályrendszernek, tehát csak korlátozott mértékben és szabályrendszer alapján nyújthatóak.

A támogatások tekintetében tehát az uniós támogatások jelentősége nagy. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának a célja a megfizethető élelmiszerellátás, az európai gazdálkodók támogatása és a mezőgazdasági termelékenység és versenyképesség fokozása. A közös agrárpolitikának három területe (piacszervezés,<sup>40</sup> közvetlen támogatás, vidékfejlesztés) és ezekből létrejött két pillére van a piacszervezés és közvetlen támogatás illetve a vidékfejlesztés. A jelentőségét a rendelkezésre álló költségvetési források is jól mutatják, amelyen belül a legnagyobb forrással a közvetlen támogatások rendelkeznek.<sup>41</sup>

A közvetlen támogatások rendszere szerkezetileg kötelező elemekből (alaptámogatás SAPS,<sup>42</sup> zöld komponens,<sup>43</sup> fiatal gazdálkodóknak nyújtott támogatás) és önkéntes elemekből (termeléshez kötött támogatás) áll, vagy az ország számára

---

<sup>39</sup> Szilágyi János Ede: A mezőgazdasági és vidékfejlesztési pénzügyek, valamint a mezőgazdasági kockázatkezelés szabályai, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog: A magyar agrárjog- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 237-239. A szerző kifejti, hogy a nemzeti támogatások az EU által finanszírozott agrár- és vidékfejlesztési támogatásokhoz képest jelentősen kisebb részt testesítenek meg. A hazai költségvetés azonban több ponton is kapcsolódik az uniós költségvetési támogatási rendszerhez. Az agrártámogatási rendszerrel lásd még Szilágyi János Ede: *Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások új rendszere*, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus*, 2007/2, 719-733.

<sup>40</sup> A piacsabályozás nemzetközi uniós és magyar problémáinak szintézisét adja: Andréka Tamás – Bányai Orsolya – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 3-32.

<sup>41</sup> Közvetlen támogatások – Gazdálkodói kézikönyv, in: [www.mak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/576-kozvetlen-tamogatások-kezikönyv?path=kiadvanyok](http://www.mak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/576-kozvetlen-tamogatások-kezikönyv?path=kiadvanyok) (2017.01.15.). A KAP költségvetése 2014-2020 közötti költségvetési ciklusban 373 milliárd euró, amely a teljes uniós költségvetés 38%-át teszi ki, és amely a "Fenntartható növekedés: természeti erőforrások" költségvetési fejezetben belül található. Magyarország tekintetében ez az uniós költségvetési időszakban 12,3 milliárd eurót jelent, amelyen belül közvetlen támogatásra 8,85 milliárd euró vidékfejlesztésre 3,45 milliárd euró jut.

<sup>42</sup> Korábban az alaptámogatás helyett a Magyarország előtt csatlakozott illetve alapító országok számára az ún. SPS rendszer állt rendelkezésre. Ennek kapcsán felvetődött az is, hogy Magyarország bevezesse azt, de az erre a célból elfogadott jogszabály végül fennakadt az Alkotmánybíróság normakontrollján, és az időközben hatalomra került új kormány eltekintett az SPS bevezetésétől; minderről részleteiben számol be, és készít elemzést: Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008/5, 31-43; Téglási András: How is property ownership guaranteed constitutionally in the field of agriculture, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2009/7, 18-29.

<sup>43</sup> A zöldítés támogatásairól lásd Farkas Csamangó Erika: A zöldítési támogatás szabályozási rendszere, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2015/77, 482-491.

önkéntes, a gazdák számára választható elemből (a kisgazdaságok számára kialakított egyszerűsített támogatási rendszer).<sup>44</sup>

A támogatások hatása az agrárgazdaságra sok tekintetben ellentmondásos és nem oldotta meg teljes mértékben azokat a problémákat, amelyeket a magyar mezőgazdaság a rendszerváltást megelőzően hordozott. A magyar mezőgazdaság teljesítménye a jelentős mértékű támogatások ellenére nem érte el az 1981-1989 közötti teljesítményt, sem a növénytermesztés sem az állattenyésztés területén. Ennek kereskedelempolitikai okai és versenyképességi okai egyaránt voltak. A rendszerváltást követően elvesztett piacokat nem tudtuk pótolni a technológiailag fejlettebb európai uniós piacokon, illetve a magyar mezőgazdaság technológiai fejlettsége és versenyképessége elmaradt a fejlett mezőgazdasági országoktól. A támogatások ezen a helyzeten jelentős mértékében rövid időtávbán nem tudtak változtatni.<sup>45</sup> Még az utóbbi években sem értük el a rendszerváltás előtti termelési szintet. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a támogatások nélkül hol tartana magyar mezőgazdaság. Erre természetesen a válasz, hogy még a jelenlegi szintet sem érné el a termelés a támogatások nélkül.

A támogatási struktúrában új területként került be az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlat támogatása, azaz a környezetvédelmi szempontok érvényesítése a támogatások során.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Szilágyi 2017, 251-259. A szerző taglalja részletesen ezeket a közvetlen támogatásokat. Az alaptámogatás keretében Magyarország még használhatja az egységes területalapú támogatást (SAPS) az új alaptámogatási rendszer helyett (BPS). Ezt a támogatást a jogszerű földhasználó kapja. Az átmeneti nemzeti támogatás kizárólag a nemzeti költségvetésből kerül finanszírozásra. A termeléshez kötött támogatást Magyarország továbbra is választhatja és fenntarthatja. A zöld támogatások alkalmazása új támogatásként jelent meg, amely lényegileg az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági termelést támogatja (terménydiverzifikáció, állandó legelők fenntartása, ökológiai célterület fenntartása). A fiatal gazdálkodók támogatása kötelező eleme a támogatási rendszernek, de a fiatal gazdálkodók támogatására a vidékfejlesztési programok keretében is sor kerül. Az önkéntes támogatások körébe tartozik a mezőgazdasági kistermelők támogatása, amelyet Magyarország választott.

<sup>45</sup> Somai Miklós: Agrártámogatások az Európai Unióban, in: [www.real.mtak.hu/17418/1/Somai\\_Agrartamogatások...pdf](http://www.real.mtak.hu/17418/1/Somai_Agrartamogatások...pdf) (2018.01.12.) A szerző rámutat arra, hogy téves várakozások voltak az európai uniós csatlakozással összefüggésben, az agrárágazatban. Egyrészt kiderült, hogy a nyugat-európai gazdaság az uniós támogatásoknak köszönhetően önellátóvá vált illetve a mezőgazdasági termelés és a mezőgazdasági feldolgozás magas technológiai színvonalon áll. Másrészt a magyar mezőgazdaság ugyan jelentős uniós támogatásokhoz jutott, de ennek mértéke csak 2013-ra érte el a korábban csatlakozott tagállamok támogatási szintjét.

<sup>46</sup> Szilágyi 2017, 253. Az agrártámogatások és a környezetvédelem kapcsolatát elemző szakirodalomból különösen értékes munkák: Farkas Csamangó Erika: A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban, *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2015/2, 83-93; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 181-193; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433; Olajos István: *Támogatási jogunk és a megújuló energiák* vidékfejlesztési fejezete, Miskolci Egyetem Miskolc, 2012, 97-133.

Ez nem sok jót jelent a jelenlegi gazdálkodó struktúrában működő mezőgazdaság számára. A szakirodalmi előrejelzés szerint gondot okoz a gazdálkodók számára a három különböző növényi kultúra termesztésére való áttérés a jelenlegi kettő helyett, illetve a támogatásra jogosult földterületen az ökológiai célterület kialakítása. Ez utóbbi esetben a legolcsóbb és a gazdálkodók által valószínűleg leginkább választott megoldás az ugarosítás, aminek következtében jelentős mértékű földterület kerül ki a mezőgazdasági művelés alól.<sup>47</sup>

A környezetvédelemhez kapcsolódóan egyre nagyobb jelentősége lesz az ökológiai gazdálkodásnak. Ez egyrészt kiterjesztési pont a kistermelők számára, másrészt az egészséges táplálkozás iránti igény kényszerítő erővel hat az élelmiszertermelésre. A szakirodalmi megállapítások arra mutatnak rá, hogy az ökológiai gazdálkodás előnyt jelentene a munkaerő-foglalkoztatás szempontjából, mivel magasabb a munkaerő szükséglet, illetve alacsonyabb a költségigénye, mint a hagyományos gazdálkodásnak. A rendszer kialakításáig, az értékesítés felfuttatásáig azonban többletköltségek merülnek fel, amelyet a támogatási rendszer kompenzálhat.

További kihívás az agrárgazdaság és a támogatáspolitiká számára a klímaváltozás problémája. A szélsőséges időjárási anomáliák megnehezítik a gazdálkodók számára az új kihívásoknak való megfelelést. Magyarország számára az aszály és a jelentős belvíz egyaránt problémát jelent és jelenteni is fog a jövőben.<sup>48</sup> Az ehhez való alkalmazkodás drágítja az élelmiszertermelést (különösen az új technológiák, a biztosítások, a feldolgozás és raktározás területén).<sup>49</sup> A helyzethez alkalmazkodnia kell a támogatáspolitikának és elő kell segíteni a gazdálkodók számára, hogy felkészüljenek ezekre a kihívásokra.

## 5. Összegző gondolatok

A támogatáspolitiká összetett, több jogterületet érintő szabályrendszer, amely a jogtudományi kutatások mellett egyes szaktudományok kutatási területét is érinti. A támogatáspolitiká azonban egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a gazdasági és társadalmi folyamatokban. Mindezekre tekintettel a jogi szabályozásban is változtatásra van szükség.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Somai 2018, 20.

<sup>48</sup> A problémák kapcsán ugyanakkor megoldási lehetőséget kínál a Szilágyi János Ede által is támogatott ún. 'tájszemléletű vízgazdálkodás' koncepciója: Szilágyi János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – Vízpolitika – Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2018, m.a.

<sup>49</sup> Veisz Ottó – Bencze Szilvia – Balla Krisztina – Karsai Ildikó – Varga Balázs: Tények és előrejelzések, *Magyar Mezőgazdaság*, 2015/70, 22-25, in: [www. real.mtak.hu/id/eprint/40887](http://www.real.mtak.hu/id/eprint/40887) (2018.01.20.).

<sup>50</sup> A különböző támogatási eljárások ellentmondásait elemzi: Olajos István: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái, *Publicationes Universitatis Miskolcensis series Juridica et Politica*, 2005/1, 439-456.

---

Egységes támogatási törvényt kellene elfogadni, amelyben részletesen szabályozni kellene az eljárásrendet általános jelleggel, amit kiegészítenének az egyes ágazati szabályok.

Erősíteni kellene továbbá a közjogi szabályozást a támogatások esetében, mivel sok esetben a közpénzek magánpénzzé konvertálódnak, ami nagymértékben indokolja ezt. A támogatások gazdaságpolitikai és társadalmi célokat hordoznak, amelynek érvényesítése érdekében a közjogi szabályok a leghatékonyabbak és a legjobb megoldási lehetőséget jelentik. A közjogi szabályozáson belül fontos lenne a szerződéses viszonyok új közjogi szerződéses keretek közé szorítása és az ellenőrzés erősítése szigorúbb jogkövetkezményekkel, hogy a visszaélések, visszaszoríthatóak legyenek, és a támogatások elérjék a céljukat.

Mindezek az általános megállapítások fokozottan érvényesek az agrártámogatásokra is. A tanulmány többféle problémát vet fel a vidékfejlesztéssel és az agrárgazdálkodással kapcsolatban. A problémákat természetesen nem orvosolhatja csak a támogatáspolitikai, de fontos megoldási lehetőséget kínál ezen a területen, ezért kell az elemzések fókuszába állítani ezt a területet. A vidéki élet és az agrártermelés szorosan összekapcsolódik, ezért komplexen kell kezelni a területet támogatási szempontból. Stratégiai kiemelt terület nem csak Magyarország, hanem az Európai Unió számára is.