

Agrártámogatások és a nemzeti téradat infrastruktúra

Csornai Gábor-dr.Mikus Gábor-dr.Vass Tamás-dr.Mihály Szaboles
Földmérési és Távérzékelési Intézet

A mezőgazdaság az egyik olyan speciális terület, ahol gazdálkodók, hivatali apparátus dolgozói elsőként, széles körben nem csak találkoznak, hanem rendszeresen dolgoznak térinformatikai eszközökkel területhez kötődő információkkal, adatokkal.

A területalapú támogatásokban érintett több százezer gazdálkodó 2004-től kezdődően távérzékelési és térinformatikai csúcstechnológiával készült térképek és a mögöttük működő térinformatikai rendszerek és adatok segítségével nyújthat be támogatási kérelmet. A tavalyi évben kísérleti jelleggel, 2008-tól kezdve, minden gazdálkodó számára elérhető módon Internetes térinformatikai alkalmazás segítségével tölthetők ki a támogatási kérelmek. Ennek során a gazdálkodóknak az általuk használt területre vonatkozó jelentős számú jogosultsági információt és terület-jellemzőt kell értelmezni.

A hatóságok a támogatási kérelmek befogadásától kezdve a kifizetésekig számos ponton távérzékelési technológiát, térinformatikai rendszert és GPS eszközöket használnak.

Ennek a rendszernek a működése mind az adat előállítókat, mind az adatfelhasználókat komoly próbatételek elé állítja.

A Közös Agrár és Vidékfejlesztési Politika és támogatási rendszer változása

Áttérés az Egységes Támogatási Rendszerre

A Közös Agrár Politika 2003. évi reformja a közösségi agrártámogatási és vidékfejlesztési rendszer alapvető megreformálását hozta. A hangsúlyok eltolódtak a termelésösztönzésről a hatékony és fenntartható gazdálkodás előmozdításának irányába, fő prioritások a környezetbarát termelés, a vidék munkaerő megtartó képességének javítása, élelmiszerbiztonság lettek. A közvetlen támogatások területén bevezetésre kerül az Egységes Támogatási Rendszer (Single Payment Scheme, SPS): ennek keretében a támogatást elválasztják a termeléstől, azaz a támogatások igénybe vételének többé nem lesz feltétele a mezőgazdasági termelés. Az SPS kedvezményezettjei számára egyéni támogatási jogosultságok kerülnek meghatározásra, amelyek értékét évről-évre a megfelelő nagyságú, használatukban lévő, jogosult mezőgazdasági terület segítségével hívhatják le a Kifizető Ügynökségtől. A 2003-as KAP reform ugyan feloldja a termelési kötelezettséget, ugyanakkor több, részben új előírás betartásához és bevezetéséhez köti a kifizetéseket:

- A kölcsönös megfeleltetés (cross-compliance) előírásainak betartása gazdaság szinten, illetve az ehhez kapcsolódó ellenőrzési és szankció rendszernek bevezetése és alkalmazása;
- A Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ) feltétel rendszere;
- Állandó legelők megőrzése.
- Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszer

A kölcsönös megfeleltetés követelmény rendszerének lényege, hogy az SPS kedvezményezettjei csak akkor jutnak hozzá a teljes támogatási összeghez, ha betartják a 18 közösségi irányelv (19. a HMKÁ) végrehajtását szolgáló számos környezetvédelmi, köz-, növény-, és állategészségügyi, élelmiszerbiztonsági, illetve állatjóléti előírást. Ellenkező esetben a támogatási összeget - a szabálysértés súlyosságának kiértékelésétől függően - arányosan csökkentik. Az előírások betartását minden esetben az illetékes hatóságok ellenőrzik, azonban az ellenőrzések eredményét a Kifizető Ügynökség köteles figyelembe venni a közvetlen támogatások kifizetésénél. Ennek megfelelően jelentős, egész gazdaságot érintő támogatáscsökkentésre számíthat, például az a gazdálkodó aki üzemének területén egyszerre vét valamely környezetvédelmi, talajvédelmi vagy állatjóléti előírás ellen.

A Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot feltétel rendszerének bevezetését a 1782/2003 EK rendelet tette kötelezővé a tagországok számára. A rendelet IV. melléklete négy témakörben: a talajerózió, a talaj szervesanyag tartalmának valamint szerkezetének megőrzése, és a környezet megőrzésének minimális szintje témákban tíz előírás bevezetését rögzíti. Magyarországon a 4/2004. FVM rendelet tartalmazza a gazdálkodókra vonatkozó konkrét kötelezettségeket. Ezeknek az előírásoknak a betartása szintén jelentősen befolyásolja a kifizethető közvetlen támogatás mértékét.

Az állandó legelők megóvása a természetközeli területek megtartását és a biodiverzitás megőrzését szolgálja. A 796/2004 EK rendelet meghatározása szerint állandó legelő az a gyeperő vagy egynyári takarmánynövény termesztésére szolgáló terület melyet a mezőgazdasági üzem öt éven át nem szerepeltet a vetésforgójában. Minden tagországnak gondoskodnia kell arról, hogy az állandó legelőterületek aránya 10%-nál nagyobb mértékben ne csökkenhessen.

A tagországoknak az SPS bevezetésével rendelkezniük kell olyan működő tanácsadói hálózattal mely a velük szerződött gazdálkodók számára professzionális szolgáltatásként információt és segítséget képes nyújtani a gazdálkodást érintő valamennyi területen, így például a földterület azonosítási kérdésekben is. A szaktanácsadói hálózatnak hozzá kell férnie a tanácsadást lehetővé tevő valamennyi földügyi és szakmai adathoz, térinformatikai adatbázishoz. A szaktanácsadás költségeit a gazdálkodók számára közösségi forrásból részben támogatni kell.

Magyarország 2009-ben vezeti be az Egységes Támogatási Rendszert. A kölcsönös megfeleltetés előírásait pedig három lépésben 2011-ig kapcsoljuk feltételként a támogatásokhoz. A hátralévő rövid időszakban az intézmény rendszernek fel kell készülni az új feladok végrehajtására valamint haladéktalanul ki kell alakítani a technikai feltételeket és szükséges adatbázisokat.

Agrár-vidékfejlesztési támogatások

A korábbi időszakhoz képest a közösségi agrár költségvetésen belül az arányok megváltoztak, nagyobb jelentőséghez jutottak a vidékfejlesztési és agrár-környezetgazdálkodási támogatások és ezzel együtt csökkentek a közvetlen támogatásokra fordítható pénzek. 2009-től az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) finanszírozott, számos új támogatási jogcím kerül meghirdetésre. Ezeket a támogatásokat azok a gazdálkodók nyerhetik el akik gazdaságuk területén vállalják, hogy olyan –általában drágább vagy alacsonyabb jövedelmezőségű, extenzív– módszereket, technológiát alkalmaznak mely segít megőrizni a terület természeti értékei, környezeti állapotát.

A támogatási célprogramok egy része zonális jellegű, ami annyit jelent, hogy az országnak csak egyes, például különösen magas természeti értékű (például Natura2000) vagy speciális adottságú (szél-, vízérózióval vagy belvízzel veszélyeztetett) területein vehető igénybe. Ezeket a jogosultsági feltételeket területileg pontosan meg kell határozni, és térinformatikai rendszerben kell ábrázolni, mivel csak ez biztosíthatja a gazdálkodók tájékoztatását és támogatást folyósító hatóságok munkáját.

A MePAR és kapcsolódó térinformatikai adatrendszerek

A MePAR térinformatikai rendszere

A Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) a közösségi és nemzeti forrásból finanszírozott agrár- és vidékfejlesztési támogatások kizárólagos hivatkozási-, azonosítási- és térinformációs rendszere (115/2003. FVM rendelet a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről).

A MePAR hivatkozási rendszer, mivel a támogatásokat folyósító Kifizető Ügynökség (MVH) mintegy 200 ezer ügyfele a területhez kötődő támogatásokra vonatkozó kérelmeit és

adatszolgáltatásait a MePAR 294 203 fizikai blokkjának egyedi azonosítójára való hivatkozással teheti meg.

A MePAR azonosítási rendszer, mivel a kifizető ügynökség és a közreműködő agrárigazgatási szervezetek a területhez kötődő támogatások kezelését, a kérelmek jogosultságát vizsgáló adminisztratív és fizikai (hagyományos helyszíni valamint távérzékeléses) ellenőrzését a parcella azonosító rendszer segítségével tudják elvégezni.

A MePAR térinformációs rendszer is, mely minden résztvevő részére naprakész információt szolgáltat minden egyes mezőgazdasági parcella esetében arról, hogy mely területek jogosultak támogatásra, ott mely támogatási jogcímekre lehet pályázni, és milyen korlátozásokat kell betartani a gazdálkodás során.

A MePAR alapadatai az ortofotó, a fizikai blokkok és a támogatásra nem jogosult területek határai valamint az egyedi blokk azonosítók és a területadatok. A térképek háttérét adó ortofotó jelenleg a 2005-ös teljes országot érintő légifelvételvezérlésből származik és a térképen való könnyű tájékozódást segíti. A MePAR alapegységet jelentő fizikai blokkok, azok a földfelszíni elemek melyeket időben állandó fizikai határok vesznek körül. Az egyes blokkokban gazdálkodók és az ellenőrzéseket végző hatóságok a határvonalakból és területadatokból tájékozódhatnak arról, hogy mely területek nem jogosítanak támogatásra.

A MePAR kiegészítő adatai, a tematikus rétegek biztosítják az egyes támogatási célprogramok végrehajtását a jogosult területek kijelölésével, vagy a kötelezően betartandó előírások területi hatályának meghatározásával.

A MePAR a hozzá kapcsolt változásvezetési és felújítási eljárásokkal naprakészen követi a földfelszín változásait, és ezen keresztül biztosítja az intézkedések végrehajthatóságát.

A MePAR-ral szemben támasztott változó elvárások

A MePAR 2004. óta, hazánk EU csatlakozásától kezdődően biztosítja a területalapú támogatások földterület azonosítással kapcsolatos feltételeit. A kezdeti elvárások –a mezőgazdasági parcellák helyének egyértelmű azonosíthatósága, és az ellenőrzéshez szükséges területadatok biztosítása– a bevezetésre kerülő újabb és újabb támogatási jogcímek és ellenőrzési követelmények következtében jelentősen megnövekedtek. A MePAR tematikus rétegeként tartalmazza már az agrár-környezetgazdálkodási támogatások igényléséhez információt szolgáltató Kedvezőtlen Adottságú Területek, az Érzékeny Természeti Területek valamint a Nitrát Érzékeny Területek információit is.

A 2007-es támogatási évben bevezetésre kerül a közösségi szempontok alapján jelentős madár- és élőhelyvédelmi területek (Natura 2000 területek) támogatása. A Natura 2000 területeket a természetvédelmi hatóság jelölte ki szigorú szakmai szempontok alapján. Ezeken a területeken a mezőgazdálkodásra a természeti értékek megőrzését szolgáló korlátozásokat kell bevezetni, a korlátozások betartása fejében a gazdálkodók kompenzációs támogatásban részesülhetnek. A Natura 2000 támogatások kezelése érdekében a MePAR mint tematikus réteget integrálta ezeket a területeket, így minden fizikai blokk esetében könnyen eldönthető, hogy mely parcella jogosult ilyen támogatásra és hol kell a korlátozásokat betartani.

A kereszt megfelelés szabályrendszerében számos földterülethez kötődő kritérium is van. Ezek ellenőrzését, és az elkövetett szabálytalanságok szankcionálását az illetékes hatóságok (természet-, talaj-, növényvédelmi hatóság) végzi általában a terület ingatlan-nyilvántartási egységeire, a földrészletekre és földhasználókra vagy tulajdonosokra vonatkoztatva. Azonban a közvetlen támogatásokra jogosult földterületek azonosítása nem az ingatlan-nyilvántartás adatain alapul, hanem

a MePAR fizikai blokk azonosítóin. A MePAR feladata, hogy megoldja az eltérő hivatkozási rendszerek közötti adatcserét. Ha például egy területen a talajvédelmi felügyelő a műtrágya elhelyezés szabálytalansága miatt talajvédelmi bírságot szab ki, akkor meg kell határozni, hogy ennek a területnek alapján ki jogosult támogatásra, és ennek a támogatásnak a kifizetésénél a vétség arányában csökkenteni kell a kifizetett összeget.

Számos tagország intézkedéseket vezetett be az értékes tájlemek, fasorok, bozótsávok, idős fák megőrzése érdekében. Ilyen jellegű előírások a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot kritérium rendszerében és a kereszt megfeleléségi irányelvek természetvédelmi előírásai között is szerepelnek. Ezeknek a természetes elemeknek a védelme a fenntartható gazdálkodás és a biológiai sokféleség megőrzése szempontjából is jelentőséggel bír. A MePAR alapadatát képező nagy felbontású ortofotó lehetőséget ad ezeknek az elemeknek a számbavételére és egy referencia kialakítására.

Az állandó legelő arány fenntartása tagországi kötelezettség. Ezt az arányt minden évben statisztikai eljárásokkal országos szinten kell vizsgálni. Abban az esetben ha az arány csökkenése meghaladja a 10%-ot intézkedni kell arról, hogy üzemi szinten visszaállításra kerüljenek a megváltoztatott hasznosítású területek. Ennek érdekében a referencia évnak tekintett 2005. évi állandó legelő területek MePAR fizikai blokk szinten rögzítésre kerültek. Ez a területhez kötött információ szükség esetén segít megtalálni azokat a területeket és gazdálkodókat, akiket kötelezni kell a legelő területeik visszaállítására.

A MePAR térinformatikai rendszere azáltal, hogy egységes hivatkozási alapot biztosít az egyes támogatási jogcímek és ellenőrzési feladatok kezeléséhez, a bevezetésre kerülő földterületre vonatkozó cross-compliance követelmények esetében pedig egyértelműen azonosítja a kötelezettet és a támogatás jogosultját, lehetővé teszi a bonyolult és szerteágazó ellenőrzési és kifizetési rendszer működését. A jól működtetett támogatási rendszer pedig segít megőrizni az adott tájra jellemző gazdálkodási formákat, a föld termőképességét, és a táj természeti értékeit.

A MePAR és az NTIS

A MePAR térinformatikai rendszerének alapadatai és a támogatási jogcímekkel kapcsolatos ún. "tematikus" rétegei, adatai az országos operatív téradat infrastruktúra, élő, működő és jelenleg mintegy 400 milliárd forint támogatás folyósításához, kezeléséhez, ellenőrzéséhez, szükséges elengedhetetlen alrendszert képeznek elsődlegesen a tagországi Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszerben.

A MEPAR a nemzeti téradatinfrastruktúra elemeiből építkezik, és erre helyezi a tematikus adatait, hogy egy szakértői rendszert működtessen. A nemzeti téradatinfrastruktúra pedig az európai téradatinfrastruktúra építőköve a 2007/2/EK Irányelv szerint, mely 2007. május 15. óta hatályban van. Az Irányelv mellékletei alapján megállapíthatjuk, hogy melyek azok a téradat-témák melyeket a MEPAR felhasznál.

Ezek a következők:

- I.melléklet: koordinátarendszerek, közigazgatási határok, címek, földrészletek, védett területek.
- II.melléklet: domborzat, felszínborítottság, ortofotók
- III.melléklet: talaj, földhasználat

Vannak olyan támogatások is, amelyek nyilvántartó kezelő rendszerei a földrészlet határokhoz kötöttek. Vannak olyan támogatások melyek földrészlethatárhoz kötődnek (mezőgazdasági területek erdősítése, Natura 2000, Vingis). Gyakori – éppen a keresztmegerfeleléssel kapcsolatban – a földrészletre vonatkozó rendszerek használati igénye.

Az egyes programok jogilag rendkívül szigorúan előírt, szabályozott végrehajtási rendjében tehát a teljesen eltérő azonosítású és alapegységű földfelszíni elemekre épülő eljárások végrehajtására van szükség. Az egyszerű földrészlet –blokk vagy mezőgazdasági parcella megfeleltetésnek technikai problémái az egész probléma rendszerben elhanyagolhatók. Sokkal nehezebb a vonatkozósi területek és azok temérdek kombinációjából származó tartalmi konfliktusok térinformációs és IIER-beli kezelése.

A FÖMI jelentős szerepet vállalt a parlagfű visszaszorításának programjában 2004/2005-től. A kettős: kataszteri és MePAR – blokk azonosítórendszer felett dolgozva az első modelljét adta egy jogszabályilag teljesen körülírt növény és egészségvédelmi program és az agrártámogatási rendszernek összekapcsolására a HMKÁ-n keresztül.

Ez tekintendő a keresztmegerfelelések jövőendő rendszere egy működő modell kísérletének. A Mezőgazdasági Területe Erdősítésének programja hasonló problémát old fel a gyakorlatban ugyanúgy, mint a VINGIS és a NATURA 2000 program.

Ezekkel a MePAR és kapcsolódó térinformációs rétegei a konszolidáló egyeztető évente megújuló platformját jelentik a gazdag hazai téradat és térinformációs rendszereknek specifikációján belül, ideális integráló téradat rendszer, amely több éve formálisan is eleget tesz az INSPIRE követelményeinek.