

Jogszabályi Jó Gyakorlat Gyűjtemény Vezetői összefoglalója

készítette Kislépték (KLT)



A BOND Projekt¹ keretében készített tanulmányban az egyes európai uniós országok eltérő jogrendszerében a mezőgazdasági szektorban létező jó jogi gyakorlatok, és támogató eszközök kerültek összegyűjtésre, amelyek a gazdálkodókat abban segítik, hogy javaslatokat fogalmazhassanak meg európai példákon keresztül, amellyel a különféle jogi akadályokat leküzdhetik, és amelyeket mind a gazdák és az őket segítő civil szervezetek a mindennapjaikban használni tudnak.

A mezőgazdasági szektort érintő kereskedési szabályok, a mezőgazdasági tevékenységre, értékesítésre és a szövetkezetre vonatkozó szabályozás képezték a vizsgálat tárgyát. Egyes esetekben a mezőgazdasági adózási szabályok is tárgyalásra kerültek. A versenyjog a tanulmány külön részét képezi, de nagy jelentősége van a gazdák együttműködésének elősegítése esetében.

A tanulmány kifejezett célja, hogy a marginális, kisléptékű mezőgazdasági termelők szemszögéből is vizsgálja meg az ösztönző megoldásokat. Ennek oka, hogy csak gazdaságilag működni és előrelépni képes egyéni gazdálkodó lesz képes arra, hogy együttműködést kívánjon kialakítani más gazdálkodókkal együtt. A gazdák közös fellépése végső soron ezen jogi jó gyakorlatok segítségével lehetőséget ad maguk és szervezeteik részére arra, hogy a döntéshozatal aktív részesei lehessenek.

Ez a vezető összefoglaló a tanulmányban kifejtett jogi jó gyakorlatok legrelevánsabb elemeit mutatja be, amelyek hozzájárulnak a “collective action”, a termelői együttműködések fejlődéséhez különös tekintettel a közép-kelet-európai régióban.

A riport arra vállalkozik, hogy a partnerek közreműködésével és segítségével megismert jogi jó gyakorlatok közül az adott témában legrelevánsabbakat bemutassa, remélve annak alkalmazhatóságát az együttműködések megkönnyítésének, a kistermelők fenntartható piacra jutása céljából. A projekt keretei nem célozták meg egy átfogó, mint a 28 EU tagállamra, illetve más országokra vonatkozó jogi jó gyakorlat bemutatás elvégzését, hanem a feladatvégrehajtásban közreműködő projektpartnerek tapasztalatai szerint jól működő rendszereket elemeztük.

A jogi szövegeket sok esetben tagállami nyelven kaptuk meg, a szó szerinti értelmezés a célcsoport számára nem érthető, így csak a lényegi részek kivonatolására, érthető esetleírására vállalkoztunk. Mindenhol feltüntetjük azonban a felhasznált források, illetve jogszabályok elérhetőségét, ha valaki az itt leírt információk alapján szakmai jogi segítséggel a részleteket is megkívánja vizsgálni, és helyi érdekérvényesítés során a javaslatokba be kívánja építeni.

¹ BOND –szervezetek hálózatfejlesztése az európai mezőgazdasági szektor magasabb szintű együttműködése érdekében – Horizont2020 - RUR-15-2017 – Támogatási szerződés száma: 774208 – További részletek: www.bondproject.eu/

www.kisleptek.hu
THIS PROJECT HAS RECEIVED FUNDING FROM THE EUROPEAN UNION'S HORIZON 2020 RESEARCH AND INNOVATION PROGRAMME



A jó gyakorlatok gyűjtése során nem a teljes jogszabály alkalmazhatóságára teszünk javaslatot, hanem a bennük rejlő apró részletszabályok segítő, támogató jellegét kívánjuk kiemelni, amelyek a gyakorlatban is bizonyították segítő jellegüket.

Ennek figyelembevételével a tanulmány célja annak biztosítása volt, hogy az eltérő jogi érdekű olvasók megtalálják a szükséges ismereteket. Így a tanulmány vezetői összefoglalója a bevált gyakorlatok összefoglalása.

A tanulmány második része a megismert jogi jó gyakorlatokat mutatja be bővebben.

Végül az egyes hivatkozott illetve ismertetett jogszabályokat, néhányukat kivonatolva, a tanulmány melléklete tartalmazza, amely a Kislepték honlapján (www.kisleptek.hu) Publikáció/BOND Publikáció alatt található. Itt a kistermelői szervezetek érdekében érdekképviselői tevékenységet folytatók is – reményeik szerint - megfelelő érveket találnak a hazájuk szabályozási keretének javítására.

Javaslatok:

- A termelők fenntarthatóságának egyik feltétele a diverzifikáció, amely biztosításához tagállami szinten szükséges támogató adózási szabályozó keretek megalkotása, amelyek ösztönzik a feldolgozást és a mezőgazdasághoz és élelmiszerelőállításához kapcsolódó szolgáltatásokat, a falusi turizmust, valamint a szociális farm szolgáltatást.
- A családi gazdaságok elősegíthetik a fiatalok gazdálkodásba való visszatérését, ott maradását, a generációváltást. A generációváltást és modernizációt (KAP 2020 célkitűzések) ösztönző programok alapvető feltétele, hogy az öröklési, földszerzési szabályok segítsék a fiatal gazdák földhöz jutását, kezdő vállalkozásokra könnyített feltételeket biztosítsanak.
- A kistermelők piacra jutása sokszor a rövid ellátási láncok által valósítható meg sikeresen, azonban azok részletszabályozása még nem kiforrzott a legtöbb tagállamban. Ezért a európai és nemzeti jó gyakorlatokat figyelembe vevő, az innovatív értékesítési formákat elősegítő szabályozásra van szükség. Nagyon fontos, hogy az EU előmozdítsa az innovatív rövid ellátási láncok létrehozását a jövőben. Mindazonáltal megfelelő intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy a rövid forgalmazási csatornák számára kedvező rendeleteket semmilyen szabadkereskedelmi megállapodás ne sértse meg, sem EU-s, sem nemzeti szinten.
- A formális szövetkezeti keretek mellett már megjelentek innovatív, jelenleg inkább informális formában működő együttműködési formák (collective action). Ezeknek a működését lehetővé tevő jogi keretek megteremtése és támogatási politikák hozzárendelése javasolt.
- A mezőgazdasági és nem mezőgazdasági tevékenység elhatárolása és eltérő adóztatása bonyolulttá teszi a gazdálkodó számára az adminisztrációt, ezért javasoljuk ennek feloldására a bizonyos méltányos mértékű bevételi értékhatárig megengedő, a másodlagos és kiegészítő tevékenységek bevallását a mezőgazdasági tevékenység keretében.
- Javasoljuk az Európai Unió Bizottságában, vagy háttérintézményeiben (KFI munkacsoport, EIP AGRI munkacsoportok) külön munkacsoport létrehozását a marginális, kézműves, és a mezőgazdaság egyéb diverzifikációs termékeihez kapcsolódó jogszabályok integrált kezelésére, szakmai képviselőire, útmutatások nyújtására.

- Európai Unió és az arra épülő nemzeti útmutatók és jó gyakorlat példák készüljenek (EIP AGRI és ENRD hálózaton keresztül publikálva), amelyek megkönnyítik a tagállami jogalkotást és hatósági jogalkalmazását:
 - a Higiéniai Rendeletcsomagban található rugalmassági higiéniai szabályok egy útmutatóban való összegyűjtése, amely bátorítja a hatóságokat, hogy ennek megfelelően segítsék elő ennek alkalmazását;
 - útmutató közös feldolgozó kisüzemek, mobil feldolgozó és -vágóhid kialakítására és működtetésére a könnyített higiéniai és adminisztratív feltételek alkalmazásával;
 - környezeti és társadalmi szempontokat magába foglaló közétkeztetési beszerzési és szolgáltatás útmutató;
 - útmutató az állati melléktermékek kézműves szintű, helyi alkalmazására (pl.: gyapjúfeldolgozás nemezeléssel, fonással, ill.
 - útmutató kozmetikumok előállítása élelmezés célú termelői alapanyagokból (pl: tej, uborka, méz stb. felhasználásával).
- Javaslatok a Közös Agrárpolitika 2020 utáni programozására vonatkozóan:
 - A KAP II. pillérében olyan támogatási intézkedések kidolgozására van szükség, amelyek lehetővé teszik a kistermelők együttműködését, ezen belül a legkisebb termelőket is és a helyi élelmiszerláncok fejlesztését (REL)
 - A 2014-2020-as Vidékfejlesztési Programban egyes tagállamokban alkalmazott "csoportos támogatási forma" lehetővé tétele a REL szereplők és kistermelők, szociális vállalkozások számára (pl.: AKG Hollandiában és EIP Írország);
 - A beruházási támogatások esetében a versenyképességi célokon túl javasoljuk a társadalmi pozitív hatások figyelembevételét (pl.: környezeti fenntarthatóságnak, társadalmi közjónak, közösségfejlesztési hatásnak, etikus magatartásnak való megfelelés szempontjai szerint).
 - Az élhető vidéki körülményeket támogató intézkedésekbe javasoljuk ösztönözni diverzifikációs mezőgazdasági tevékenységeket, benne a szociális farmszolgáltatásokat.
 - Javasoljuk a diverzifikációs támogatások, a kis gazdaságok beruházási támogatásai, és a szociális gazdaság mezőgazdasági, élelmiszer feldolgozó és értékesítő területeinek részfelfinanszírozásos, átalányalapú támogatást javaslunk,

logi szabályozásra vonatkozó jó gyakorlatok

1. Ha egy tevékenység költsége nagyobb, mint a várható bevétel, úgy a gazdálkodás ökonómiai szempontból nem fenntartható, nem nyújt megélhetést. A megélhetés a bevétel nagyságán túl, – főleg kis volumenű előállítás esetén – nagyban függ a termelési költségektől, az adó és járulékkerhektől. Sok esetben a költségek azért túlzottan nagyok, mert egy kis egyéni termelőnek is olyan higiéniai, környezetvédelmi stb. előírásoknak kellene megfelelnie, üzemi infrastruktúra és beruházás által, amit a kis volumen nem tesz lehetővé. Kutatásaink során (nemzeti workshopok, kérdőíves felmérések során)

bebizonyosodott az a hipotézisünk, miszerint **a rugalmas segítő szabályok**, amelyek a mezőgazdasági tevékenység definiálását, kezdő vállalkozás segítését, az adó könnyítéseket, együttműködési formák elősegítését és a családi gazdaságok formáit érintik, **valóban hozzájárulnak a termelők gazdasági és társadalmi fenntarthatóságához.**

2. **A mezőgazdasági és nem mezőgazdasági tevékenység elhatárolása és eltérő adóztatása többféle módszer és nyilvántartás egyidejű alkalmazását vonja maga után, ami bonyolulttá teszi a gazdálkodó számára az adóadminisztrációt.** Ennek feloldása valósul meg az osztrák szabályozásban, amely bizonyos bevételi értékhatárig (33 000 EUR) megengedi a másodlagos és kiegészítő tevékenységek bevallását a mezőgazdasági tevékenység keretében. Ugyancsak az adózási adminisztrációt könnyíti meg, hogy Ausztriában a házastársak közösen adhatják be adóbevallásukat, csakúgy, mint Romániában.
3. A mezőgazdasági tevékenység az európai országok többségében kis méretű családi gazdaságokban folyik, ezért **jó gyakorlatnak tartjuk, hogy a tagállamok jelentős részében az adózás az üzemmérettel összefüggésben került kialakításra.** A vizsgált tagállamok zömében az adórendszer elismer egy olyan alacsony méretet/volumet (ezt általában a bevétel, vagy a jövedelem bizonyos nagyságrendjében határozzák meg), amely alatt nem kell adót fizetni (pl. Magyarországon – 4 M HUF bevétel, Romániában termékkörönként naturáliában megadott határokig, Szlovákiában – 4035,84 EUR, Ausztriában – 11 000 EUR, Horvátországban – 85 000 HRK, Norvégiában 6580 EUR). Azonban nagy figyelemmel kell lenni ezen értékhatárok megalkotására, mivel **a sokszor csábító adókedvezmények miatt a termelők elesnek támogatási és agrár hitelezési, finanszírozási lehetőségektől.**
4. Az egyedi könnyített adózási formák jellemzően a magánszemélyek adózásához kapcsolódnak, de ettől eltérő gyakorlat is előfordul. **A kis méretű (több esetben újonnan alapított) vállalkozások adóztatására** jó példa Romániában a mikrovállalati adó, amely mezőgazdasági tevékenység esetén is alkalmazható, amellyel a társasági adót váltható ki. Az adó alapja a nettó árbevétel, mértéke pedig az alkalmazottak számától függően legfeljebb 3 százalék.
5. Az együttműködések egyik első, de nagyon fontos szintje **a család**, a család tagjainak együttműködése. A családi gazdaság tevékenységének ösztönzésére több tagállamban látunk gyakorlatokat pl.: Horvátország, Portugália, Ausztria, Franciaország. Ezek a szabályok többnyire érintik a rokonsági szintek meghatározását, a közös tulajdon kezelését, az öröklést, a folytatható mezőgazdasági tevékenységek formáit és a támogatások, ill. adó kedvezmények igénybe vételét. Azonban az is látható a kutatások és projekt workshop eredmények során, hogy **az előállítás mennyiségére, vagy bevételre vonatkozó szabályozás során túl szűken értelmezett szabályok a családokat egy amatőr** (csak felesleg értékesítése) **termelési közegbe kényszerítheti, ami a fejlődésük legnagyobb gátjává válhat** pl.: Portugália, Magyarország.

6. A kistermelői piacra jutás egyik legnagyobb lehetősége az Európa minden pontjában jelentős fejlődésnek indult rövid ellátási lánc (REL). **Azonban a REL fogalma se európai, se tagállami szinten nem tisztázott, nem egységes, így az értékesítési csatornák sokszínűségében, innovációjában rejlő lehetőségek nincsenek kihasználva ((EIP AGR Focus Csoport, 2015, JRC tudományos és policy jelentések, 2013, SKIN jelentés 2017) ².** A közösség által támogatott mezőgazdaság, online értékesítés, közétkeztetés, közös értékesítés, szövetkezeti értékesítés, mind olyan közös együttműködési tevékenységek, amelyek a termelők gazdasági fenntarthatóságához járulnának hozzá. **A legtöbb vizsgált tagállamban hiába vannak meghatározva jogszabályban a REL és néha kapcsolódó fogalmak, a kereskedelmi formákra vonatkozó részletszabályok** (pl.: közbeszerzés, értékesítés formája, szereplői és helye, bizonylatolása, pénztárgép kötelelem, szállítmányozása, hulladékgazdálkodás), **továbbá a köztes szereplők formái, személyei nem kidolgozottak.** Ami azt is jelenti, hogy az újszerű REL kereskedelmi formákat nem tudják alkalmazni a termelők és hatóságok értelmezni. Ugyanakkor az is kijelenthető az elvi támogatás a legtöbb országban létezik. Jó gyakorlat az olasz és norvég példa, ahol a szövetkezeti forma nem köztes szereplőként jelenik a REL-ben, annak ellenére, hogy megvásárolja a tagjai termékét és továbbértékesíti közös fellépés formájában. Másik jó gyakorlat valenciából származik (201/2017 decreto és 134/2018 decreto), amely a REL és szereplőinek fogalmát meghatározva, higiéniai könnyítéseket biztosít a helyi erőforrásra épülő, társadalmi és környezeti közjót előállító kistermelői feldolgozáshoz.
7. A piacra jutás témakörében az **élelmiszerfeldolgozás köztes szereplőinek definiálása különösen fontos kérdésként merült fel több nemzeti workshopon és az általános kérdőívben adott válaszban.** Sokszor nem tisztázott és a hatóságok által nem egyértelműen kezelt, hogy a feldolgozás köztes szereplőként vagy csak egy szolgáltatásként értelmezhető. Franciaországban például létezik a termelőknek olyan közösen irányított feldolgozó pontja, amely a tagi termelőknek szolgáltatást nyújt, így a termelő az így feldolgozott terméket saját feldolgozott termékét értékesítheti. Ez esetben nem szükséges minden gazdának ehhez a magas költségű beruházás és élelmiszerüzemi feldolgozó szakképzettség. A közös feldolgozó pont pedig élelmiszer higiéniai szempontból kisüzemi kategóriában marad, ami lehetővé teszi a rugalmasság elvén előállított, a helyi erőforrásokra alapozott kistermelői kategóriába eső termék előállítását több termelő együttműködésben.
8. Többször azonosítottuk azt a problémát, hogy **a kis- és nagytermelőkre, kis- és nagy élelmiszerfeldolgozókra és vidéki szolgáltatókra nincs differenciált szabályozás.** Mind alap-, mind feldolgozott termék kategóriában hiányzik a kisüzemi kategória (kisüzemi pékség, kisüzemi húsfeldolgozó, lekvárelőállító, kézműves sajtműhelyek stb.), amely méretének és gazdasági potenciáljának megfelelő jogi környezetben tudna működni (higiénia, adminisztráció, szakképzettségi elvárások, infrastruktúra,

² Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G. and Blackett, M., 2013. Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics. JRC scientific and policy reports, 123.

Kneafsey, M. "EIP-AGRI Focus Group Innovative Short Food Supply Chain management." Final report, Brussels: European Commission (2015).

De Pascale, Gianluigi, et al. "Economic sustainability in Short Food Supply Chain. The case of the Horizon 2020 project" Short Food Supply Chain Knowledge and Innovation Network (SKIN)." RIVISTA DI STUDI SULLA SOSTENIBILITA' (2017).

környezetvédelmi szabályozások, adózás, stb.). Ez a hiány kiemelten érinti a szociális gazdaságban élelmiszerelőállítással foglalkozókat.

9. A közétkeztetés a termelők piacra jutásában erős potenciált jelentő REL csatorna több országban. **A közétkeztetés, mint piaci lehetőség és helyi erőforrásokra épülő gazdaságfejlesztési eszköz nagy jelentőségű szociális gazdaság területén is.** A közbeszerzés során jól lehet alkalmazni a környezeti és társadalmi irányelveket pl.: hulladékminimalizálás, helyi erőforrás alkalmazása. A 2014/23/EU és a 2014/24/EU irányelvek célként megfogalmazzák, hogy a közbeszerzés odaítélési szempontjai nem tisztán gazdasági szempontúak lehetnek, hanem környezetvédelmi, társadalmi és innovációs szempontokat is tartalmazhatnak. Ennek a célnak az elősegítésére már létezik szociális beszerzési és zöld közbeszerzési uniós útmutató (építőiparra, bútorgyártásra, - beszerzésre stb). **Azonban a közétkeztetési beszerzés során környezeti és társadalmi szempontokat figyelembe vevő, útmutatóra még szükség lenne,** amely figyelembe tudja venni az agroökológiai és helyi/regionális beszerzési szempontokat is. Jó gyakorlatként említhető itt a francia nemzeti workshop keretében bemutatott (Mezőgazdaságról és Élelmiszerről szóló törvény 11. cikkének módosítása) önkormányzati példa Sain-Laurant-des-Vignes-ben, ahol igyekeznek megvalósítani a nemzeti célt, miszerint 2022-re a közétkeztetésnek 50%-ban helyi szintű, ökológiai termékeket kell felhasználnia. A kis faluban a helyi CUMA (termelői géptársulás) segítségével a helyi termelők szolgáltatják az élelmiszerek 80%-át a közétkeztetésben, amely komoly szervezési előkészületeket és civil együttműködést igényelt. Franciaországban az is elhangzott, hogy sok önkormányzatnak komoly kihívást jelent a kitűzött cél megvalósítása, amennyiben nincs a háttérben olyan közösségi együttműködés, mint a bemutatott településen. Másik jó gyakorlat a valenciai közétkeztetési és szociális gazdasági jogszabály együttes kezelése, ami külön figyelmet szentel a közjó megteremtésének, a társadalmi és környezeti fenntarthatóságnak, ugyanakkor hátránya, hogy nagy adminisztratív teherrel jár.
10. A tagállamok kisebb eltérésekkel alkalmazzák a szövetkezeti alapelvek szerinti általános szabályokat. Jó példákat hozunk a tanulmányban Norvégiából, Franciaországból (gépkörök) és Angliából, Hollandiából. A szövetkezeti alapelvek és működési sajátosságok és az ebből származó előnyök nem ismertek, illetve nem elfogadottak a közép-kelet-európai országokban. Ezért a szövetkezetekre és egyéb együttműködési formák (termelői csoport, más jogi formák) vonatkozó tudásátadásra van szükség tagállami szinten. Ennek a formája lehetne **szövetkezeti, szövetkezési szaktanácsadás és mentorálás,** amely segítséget nyújt a megalakuláshoz és az azt követő működtetéshez, a nyomonkövetéshez (üzleti terv, szabályzatok a nyereség elosztásról), a szövetkezeti kölcsönös segítségéről, szavazati jog gyakorlásának módjairól).