ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 3



# Mit jelent majd Romániának az Európai Unió Közös Agrárpolitikája?

VINCZE MÁRIA

Ahhoz, hogy a címben megfogalmazott kérdésre válaszolhassunk, összehasonlítási alapként a Közös Agrárpolitika (KAP) kezdeteiről és az elmúlt időszak reformjairól kell röviden írnunk, hogy megérthessük a jelenlegi helyzet sajátosságait.

1955-ben a messinai konferencián az alapító Hatok (Franciaország, RFG, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg) eldöntötték, hogy a mezőgazdaságot is belefoglalják a vámunió közös piaci rendszerbe. Ez azért nem volt magától értetődő, mert az egyes országok mezőgazdasági adottságai jelentősen eltértek egymástól, tehát a szabadkereskedelem és a versenyelv az agrárágazatra nem volt ugyanúgy alkalmazható, mint ahogyan más ágazatok esetében történt.

Az 1957-ben aláírt Római Szerződésben a 33–38-as cikkelyek szabályozták a sajátos mezőgazdasági piacpolitikát, amely a vámunió és az azonos versenyfeltételek kialakításán túlmutató közös agrárpolitikai célokat és intervenciós szabályozást írt elő.

A közös agrárpolitika 1957-ben megfogalmazott céljai a következők voltak: 1. a mezőgazdasági termelékenység növelése agrármodernizáció útján; 2. a mezőgazdasági termelők számára elfogadható jövedelem és életszínvonal megteremtése; 3. az agrárpiacok stabilizálása; 4. az élelmiszer-ellátás biztonsága; 5. a fogyasztói igények méltányos áron történő kielégítése. A nem agrárközgazdász számára is nyilvánvaló, hogy ezek a célok ellentmondásosak, ami abból adódik, hogy egyidejűleg képviselni szándékszik a termelő és a fogyasztó érdekeit, a mezőgazdasági termelés sajátos céljait a többi gazdasági ágazattal összekapcsoltan kezelve.

A kezdetekről még csak annyit, hogy a 60-as évek elejére a közös agrárpolitika alapelveit is fokozatosan életbe ültették. Az alapelvek a következők:

1. a mezőgazdasági és élelmiszertermékek egységes piaca, ami általános érvényű piaci szabályozást jelentett, azonos támogatási előírásokkal, a termékek előállításának, minőségi követelményeinek és forgalmazásának azonos szabályaival;

2. a közösségi preferencia elve, ami a Közösségen belül termelt termékek előnyben való részesítését jelentette;

3. a pénzügyi szolidaritás elve, ami a támogatások teherviselésének tagországonkénti egyenlőtlenségét fejezi ki.

Időközben a célok, illetve az elvek alkalmazása is változott, mert az eltelt fél évszázad alatt megváltozott az EU belső helyzete és a világgazdaság állapota, ennek ellenére a közös

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 4



agrárpolitika az európai integrációnak még mindig egyik legfontosabb és kétségtelenül legköltségesebb területe.

No de nézzük meg, melyek is voltak az eredeti modell fontosabb sarokpontjai (Kende T. – Szűcs T., 2005):

– közös árrendszer az Európai Gazdasági Közösségen (EGK) belül, ami egységes piaci mechanizmus és beavatkozási rendszer alkalmazását jelentette;

– a belső agrárároknak a világpiaci árak szintje felett tartása, megfelelő importvédelemmel és export szubvenciókkal;

– az agrárjövedelmek fenntartása a magas termékárakon keresztül, azaz a támogatás az értékesített termékmennyiséghez kapcsolódott;

– közös, a KAP kiadásait finanszírozó pénzügyi forrás megteremtése, amelyhez minden tagország hozzájárul.

A közös agrárpolitika elsődlegesen az európai piaci szervezetek kiépítésén, azaz termékpálya-szabályozásokon keresztül, szupranacionális jogalkotási és döntési folyamatok keretében valósul meg. A mezőgazdaságra vonatkozó döntéseket nagyrészt Brüsszelben hozzák, a nemzeti kormányok hatásköre főleg ezek alkalmazására terjed ki, de ezt nem lehet abszolutizálni.

A közös agrárpolitikának a termékpiacok szabályozása mellett a további területei:

– a struktúrapolitika, ami a struktúrajavító és értékesítést elősegítő intézkedéseket jelenti;

– a horizontális szabályozás, ami az állat- és növényegészségügyi, állatvédelmi, élelmiszerminőségi, higiéniai előírások közösségi szinten való szabályozását jelenti;

– a vidékfejlesztési politika, amely az Agenda 2000 reformban már kiemelten szerepelt.

Egyelőre nem terjed ki a közösségi szabályozás a földtulajdon, a termőföld-forgalmazás, az adózás, az oktatás és a szaktanácsadás kérdésköreire, amelyek pedig jelentős mértékben befolyásolhatják az agrárágazat helyzetét.

Ahhoz, hogy megérthessük a napjainkban folyó európai uniós agrárpolitikai reform lényegét és azt, hogy jelenleg miben dönthetnek a nemzeti államok a közös agrárpolitika szűk keretei között, azaz mennyire „közös” jelenleg ez a politika és milyen további elmozdulás várható, szükséges végigkövetni a változtatások történéseit is.

Az eredeti közös agrárpolitikai modell, amelyet a szakemberek 1958-ban a stresai konferencián dolgoztak ki, kétségtelenül sikeres volt, rövid idő alatt olyan látványos mezőgazdasági fejlődést indított el a tagországokban, ami a kiindulóhelyzet jellemzőit alapvetően megváltoztatta. Az ár- és a jövedelempolitika szoros összekapcsolása, a biztonságos értékesítési lehetőségek garantálása olyan gyors mezőgazdasági terméknövekedést eredményezett, ami a belső keresletet meghaladta és jelentős intervenciós termékkészletekhez vezetett, így az eredetileg importáló EGK gabonából, tejből, marhahúsból stb. exportáló régióvá alakult át. Nem

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 5



a piaci kereslet, hanem az előnyösebb támogatási lehetőség szerint döntöttek a gazdálkodók, így jelentősen nőttek a közös agrárpolitika fenntartásához szükséges költségvetési kiadások, valamint a környezeti terhelés is. Ugyanakkor súlyos kereskedelempolitikai konfliktust is okozott, elsősorban az Amerikai Egyesült Államokkal, de más agrár exportáló országokkal is (Cairns csoport), a világpiacra kerülő többlet, aminek a versenyképességét nem a hatékonyabb termelés, hanem a jelentős exportszubvenció biztosította.

Ezek a belső közösségi változások, együtt a külső világgazdasági változásokkal, végül is a kezdeti agrárpolitikai modell megváltoztatását, reformját kényszerítették ki.

Sokan, különösen azok a politikusok, akiknek csak általános, felületes ismereteik vannak a közös agrárpolitikáról, még mindig a régi kiindulóhelyzetre utalnak, azt tekintik Románia számára is követendő mintának. A fent említett kezdeti célokat tekintve valóban megfelelne a régi KAP modell alkalmazása, csakhogy azok az idők már elmúltak, amikor jóval a világpiaci árak szintje fölött lehetett tartani a belső árakat, magas importtarifákkal és jelentős exportszubvenciókkal, és el lehetett tekinteni a valós versenyképesség követelményétől.

Már a 80-as években megkezdődött a kínálati alkalmazkodás a mennyiségi korlátozások bevezetésével (pl. „set-aside" azaz területpihentetés, tejkvóta, cukorkvóta), az intézményes árak befagyasztásával stb. Ezek a korrekciók azonban csak átmenetileg javítottak a helyzeten, a rendszer alapvető problémáit nem tudták megszüntetni.

Végül is a belső és főleg a külső konfliktusok kikényszerítették a KAP alapvető reformját.

Az 1992-es reform lényege, hogy a közösségi ár- és jövedelempolitikát szétválasztották. Csökkentették az intézményes árak szintjét, különösen a szántóföldi növénytermesztés és a szarvasmarha-tenyésztési ágazatokban, és egyidejűleg bevezették a közvetlen támogatásokat, amellyel kompenzálták a gazdákat az árcsökkentés miatt ért veszteségekért.

Az AGENDA 2000 reform nemcsak elmélyítette az 1992-ben megkezdett reformfolyamatot, tovább csökkentve az intézményes árak szintjét, de kiemelt célként jelölte meg az európai mezőgazdaság versenyképességének fokozását. Jelentős új elem a vidékfejlesztés, amely a KAP második pillérévé vált, külön költségvetési tételként feltüntetve.

A 2003-as reform legfontosabb intézkedése az 1992-ben bevezetett közvetlen támogatások függetlenítése a termeléstől (decoupling) és földterülethez/gazdasághoz kapcsolt, ún. „történelmi jogosultságra", „szerzett jogra" alapozott átalánytámogatási rendszer (Single Payment Scheme – SPS) bevezetése a 2005–2007 közötti időszakban. A „moduláció" a nagyobb (évi 5000 eurónál nagyobb közvetlen támogatás esetén) a közvetlen támogatások csökkentését, vidékfejlesztésre való átcsoportosítását jelenti, ami minden tagország számára kötelező lesz (3% 2005-ben, 4% 2006-ban, majd 5% 2007–2013 között). A reformok kiterjednek a fontosabb termékek rendtartásainak változtatásaira is (GOFR növények,

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 6



durumbúza, dió, energianövények, vetőmag-támogatás, tejprémium, juh- és kecsketámogatás, anyatehén-prémium, vágási támogatás, speciális húsmarha-támogatás stb.). 2004-től a dohány, gyapot, komló, olívaolaj, majd 2006-ban a cukorszektor reformjára került sor. Az új reform sajátosságai, hogy egyrészt tovább erősíti a vidékfejlesztés szerepét, másrészt előtérbe kerül a minőség, élelmiszerbiztonság, állatjólét és környezetvédelem. Az ún. Cross-compliance (feltételesség) 18 előírást tartalmaz, amelyek betartása az egységes gazdatámogatás kifizetésének a feltétele. A környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági, növény- és állategészségügyi, állatjóléti intézkedések bevezetését az új tagállamokban 4 új vidékfejlesztési intézkedés is támogatja, ami ugyancsak jelzés a KAP ilyen irányú elmozdulására.

A címben megfogalmazott kérdés a fogalmak és történések rövid felvázolása után már körvonalazható: A 2005–2007-es időszakban a jelenlegi 25 (rövidesen 27) tagország között jelentős eltérések vannak a KAP alkalmazásával kapcsolatban, azaz a nemzeti hatáskörök sokkal bővebbek, mint az elmúlt közel 50 éves közös agrárpolitika történetében bármikor ezelőtt. Az EU nem rendelkezik közös agrárstratégiával (Kiss J., 2006), így minden országnak, Romániának is lehetősége nyílik arra, hogy saját érdekeinek és adottságainak megfelelően alakítsa ki agrárstratégiáját. Ennek keretét viszont behatárolják az alábbi elvárások (Kiss J., 2006):

– az agrárstratégia a nemzeti gazdaságfejlesztési terv szerves része kell legyen;
– a romániai agrárstratégia a Közös Agrárpolitika alapvető céljaival ne legyen ellentétes;
– a KAP eszköztárával megvalósítható legyen;
– a közösségi és a nemzeti költségvetésből finanszírozható legyen.

A versenyképesség növelése a román agrárstratégia alapvető követelményévé kell váljon, ami egyrészt a termelési költségekre vonatkozik, másrészt a minőség, az élelmiszerbiztonság, a növény- és állategészségügy, a környezetvédelem normáinak betartását jelenti. A legnagyobb gond, hogy az agrár- és élelmiszertermékek versenyképességét nem a termelő kapujában méri a piac, hanem a fogyasztó asztalánál (Udovecz G. – Potori N., 2006). Így a kínálati ár, amit a parcella szélén, az istálló küszöbén számít a termelő, még kiegészül a feldolgozási, a csomagolási, a raktározási, a marketingköltségekkel, amire még rájön a szállítási költség, és ezen a szinten kellene versenyképesnek lenni. Amikor az agrárgazdaság struktúrájának átalakítási szükségletéről beszélünk, nem egyszerűen csak a horizontális termelési szerkezetről van szó, hanem főleg a piaci mechanizmusok rendszerének átalakításáról. „...a piaci versenyben való sikeres részvételhez professzionális szereplőkre, intézményekre, a termékpályák jól kiépített fizikai, logisztikai, jogi és érdekrendszereire, a verseny és az együttműködés egészséges arányaira van szükség. Nem csak az a strukturális kérdés, hogy búza helyett például repcét termeljünk. Hanem: ki termeljen búzát? Akinek jobbak az adottságai, hatékonyabb és képes piacra juttatni'" (Udovecz G. – Potori N. 2006).

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 7



Románia 2007. január 1-jétől tagja lesz az Európai Uniónak, de a mezőgazdaság tekintetében nem lesz „teljes jogú tag", mert egyrészt a termelői 2016-ig nem kapják meg mindazokat a támogatásokat, amelyeket az EU-15 termelői kapnak (pl. 2007-ben a közvetlen támogatás EU-15-ös szintjének 25%-át kapják a romániai gazdák EU-s forrásból), másrészt viszont az átmeneti időszakban bizonyos feltételek teljesítésétől is mentesülnek (cross-complience, moduláció).

Románia számára két kérdés merül fel:

A jelenlegi reform mennyiben vezet el azokhoz a szerkezeti változásokhoz, amelyek szükségesek volnának a fenntartható fejlődés érdekében?

A KAP alkalmazásának szűk keretei között miképpen válasszon a lehetséges alternatívák között azokban a kérdésekben, amelyeket nemzeti hatáskörbe utaltak?

Röviden megpróbálunk válaszolni ezekre a kérdésekre:

1. A román mezőgazdaság fejlődésének legfőbb akadályai a felaprózott birtokstruktúra és az agrárágazatból megélni kényszerülő népesség magas száma és aránya, ami alacsony munkatermelékenységet eredményez. Nyilvánvaló, hogy ezeknek a gondoknak a kezelése meghaladja az agrárpolitika hatáskörét és az általános gazdasági-társadalmi fejlődés függvénye, de az agrárpolitikának is jelentős szerep jut a vidéki fenntartható fejlődés megvalósításában. A KAP támogatási rendszere csak részben és csak hosszú távon képes ezeket a problémákat megoldani, rövid távon a támogatások akár „befagyaszthatják" a jelenlegi kisbirtokrendszert.

A levonható tanulság Románia számára, hogy szükség van a nemzeti agrárstratégia folytatására (kidolgozására), mert a KAP intézkedései csak kismértékben tudják kezelni a román mezőgazdaság alapvető gondjait. Az integráción belül is van lehetőség a termelőknek oly módon való támogatására, hogy az a romániai sajátosságoknak megfelelő változtatásokat váltson ki.

2. Nézzük, melyek azok a döntési lehetőségek (erről lásd részletesen a 2003/1782-es tanácsi rendeletet és a kiegészítő jogi dokumentumokat), amelyek tagországi hatáskörben vannak, és amelyek a sajátos gondok kezelésére is felhasználhatók:

– Az új tagországok az egységnyi területre jutó támogatás összegét nem a gazdaság, hanem egy régió szintjén határozzák meg (regionális modell). A régiót viszont a tagország jelöli ki. Ez lehet az ország egésze, de lehetnek régiók is.

– Lehetséges, hogy a meghatározott támogatási összeget nem csak a GOFR növényeket termelő gazdaságokra, hanem azokra a gazdaságokra is szétosztják, amelyek erre egyébként nem lennének jogosultak (pl. szántóföldi zöldség és gyümölcs, étkezési burgonya, cukorrépa), de ültetvényre nem lehetséges a kiterjesztés.

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 8



– A birtoknagyság minimális szintjének az EU a 0,3 ha-t jelöli, ez a minimális parcellanagyság is, amelyre még támogatás igényelhető. A birtok minimális nagyságát a tagországok jelölik ki.

– A termeléstől való leválasztás mértékének eldöntése csak részben tagállami hatáskör. Az EU néhány felsőhatárt jelölt meg: legfeljebb 25% a GOFR növényeknél, 40% a durumbúza hagyományos termelőkörzetekben, 25% komlótermesztés esetében, de 100%-os is lehet vetőmagtermelés támogatásánál vagy borjúvágási támogatásnál stb.

– A 2003-as reform bevezetésének idejét illetően is van döntési lehetőség: 2005–2007 között kell bevezetniük a régi 15 tagállamnak, 2007–2009 között a 2004-ben csatlakozottaknak, és valószínűleg 2012-ig Romániának és Bulgáriának a 2007-es csatlakozás után.

– A nemzeti tartalékalap (amelyet a nemzeti szinten meghatározott támogatások felső határértékéből számítanak, és amelyből támogatás nyújtható rendkívüli helyzetekben, illetve a kezdő, fiatal gazdáknak) 1%-os mértéke tagországi hatáskörben 3%-ra is növelhető.

– A tagországok a nemzeti intézkedési terveikben az EU-s élelmiszer-minőség javítását célzó programjain kívül (1. földrajzi árujelzés és eredetvédelem támogatása, 2. a termékek speciális karaktereinek megjelölése, 3. organikus termelés és annak címkézése, 4. speciális régiókban előállított minőségi borok támogatása) egyéb minőségjavító programokat is támogathatnak.

– Az új környezetvédelmi, állat- és növényegészségügyi, állatjóléti és munkavédelmi uniós előírások bevezetése (amelyek még nem szerepelnek a nemzeti jogszabályokban) 5 éven keresztül támogatható, és a tagország dönti el a fix összegű támogatás alapját (hektár, foglalkoztatott stb.).

– A szőlőtermő területek kivágásának támogatása, azaz az ültetvény szerkezetjavítási támogatásáról szóló döntés, valamint a támogatás hektáronkénti összegének megállapítása a tagállamok hatáskörébe tartozik, az EU csak egy felső határt szab meg erre.

– A szarvasmarha ágazat támogatáspolitikája is részben tagországtól függő: így a kiegészítő nemzeti anyatehéntámogatás, a külterjes termelést ösztönző támogatás esetén az állatsűrűségi mutató szintjének megállapítása.

– A vidékfejlesztési intézkedések közül a tagországok választják ki azokat, amelyeket alkalmazni szándékoznak, de itt szükséges az Európai Bizottsággal való egyeztetés és annak a jóváhagyása, mert ennek a pénzügyi kihatása a legnagyobb.

A felsorolt tételek, és különösen a legutóbbi igazolja egyrészt azt, hogy a tagországoknak van döntési hatásköre, tehát a nemzeti agrárstratégia is érvényesülhet adott keretek között, másrészt jelzi a nemzeti kormányok és az érdekvédelmi szervezetek felelősségét, hogy a KAP keretei között az ország sajátos helyzetét szem előtt tartva döntsenek.

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:42 PM Page 9



Az a tény, hogy Románia az 1 ha birtoknagyságot tekinti alsó határnak a támogatási jogosultság vonatkozásában, hasonlóan Magyarországhoz vagy Lengyelországhoz, logikus döntésnek tekinthető. Vitatható lenne a vidékfejlesztésre szánt összeg 20%-ának átcsoportosítása közvetlen kifizetésként, de egyrészt az elmúlt évek SAPARD programjának alkalmazási nehézségei, amelyek az abszorpciós kapacitás alacsony szintjét jelezték, másrészt a mezőgazdasági vállalatok modernizációs szükségletei indokolhatják ezt a döntést is. Nem ismert még minden részletkérdés a nemzeti hatáskörbe tartozó döntésekre vonatkozóan, de ezekkel kapcsolatban is rövidesen megjelennek a jogi intézkedések.

A legnagyobb horderejű kérdés a vidékfejlesztéssel kapcsolatos nemzeti stratégia véglegesítése, amelynek 2006 februárjában közétett munkapéldánya számos kritikai észrevételt eredményezett, így a Romániai Magyar Gazdák Egyesülete részéről is.

Egy alapvető tényt szem előtt kell viszont tartani a stratégia értékelésekor, mégpedig azt, hogy a KAP második pillére sem elsődlegesen társadalmi nehézségeket kezel, hanem a vidék hosszú távú, fenntartható fejlődését hivatott biztosítani.

Ez a bevezető tanulmány mindössze egy átfogó rálátást szándékszik nyújtani arról az európai uniós közös agrárpolitikáról, amelynek átvétele minden csatlakozó ország számára kötelezettség, jelölve ugyanakkor azokat a kérdésköröket, amelyekről nemzeti szinten döntenek, felhíva az érdekegyeztető szervezetek, valamint a politikusok figyelmét ezekre. Célunk, hogy az itt közölt keretek ismeretében részletesebben tárgyaljuk az egyes termékpiacok várható alakulását a jövőben közölt cikkeinkben (borpiac, cukorpiac, gabonapiac stb.), és általában a KAP kihatásait a romániai mezőgazdaságra, illetve vidékfejlesztésre.

## Irodalomjegyzék

Kende T. – Szűcs T. (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* 2005, 851–908.

Kiss Judit: Az EU agrárpolitikai dilemmái. *Gazdálkodás*, 2006. 50 évf. 1. sz. 27–46.

Râmniceanu Irina: *Dileme ale europenizării politicii de dezvoltare rurală.* Implicații pentru România. Colecția de studii I.E.R., nr. 9, 2004, 57.

Udovecz G. – Potori N.: Szerkezeti feszültségek. Zordabb versenyviszonyok. *Magyar Mezőgazdaság*, 2006. 61. évf. 10. sz. 8–10.