A Közös Agrárpolitika jövője. A jövő Közös Agrárpolitikája

BÍRÓ BORÓKA-JÚLIA[1]

A Közös Agrárpolitika (KAP) 2013 utáni struktúrájáról, költségvetéséről, célrendszeréről az elmúlt néhány évben rendkívül sok vita folyt, melyek nyomán különböző elképzelések alakultak ki arról, hogy milyennek kellene megtervezni a 2007–2013-as periódus utódját. Jelen tanulmány bevezetőjében a szakpolitika jelenlegi struktúráját vázolom fel, majd ezt követően az elmúlt egy év (2010. március – 2011. február) európai uniós viszonylatban, agrárpolitikai szempontból mérföldkőnek számító főbb eseményei, közzétett dokumentumai kerülnek bemutatásra. Mindeközben összefoglalom az egyes események nyomán kialakult álláspontokat, valamint a dokumentumok következtetéseit, mindezt annak érdekében, hogy az olvasó átfogó képet kapjon a KAP 2013 (esetenként 2020) utáni jövőjével kapcsolatos, európai színtéren zajló aktuális helyzetállásáról, a jövő Közös Agrárpolitikájának lehetséges irányvonalairól.

Kulcsszavak: Közös Agrárpolitika, EU 2020 stratégia, multifunkcionális mezőgazdaság, fenntartható mezőgazdaság, piaci intézkedések, vidékfejlesztés, költségvetés, környezet, közjavak.

JEL kód: Q18, Q01, Q15

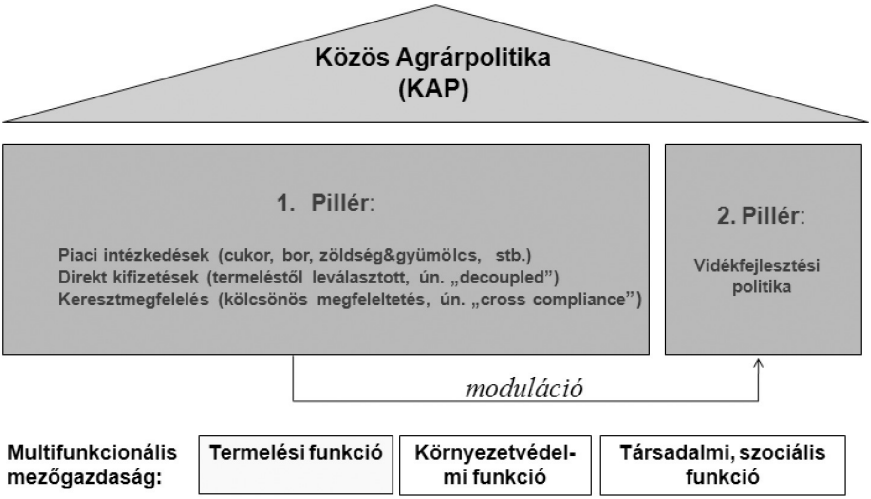
Bevezető: A KAP jelene

A Közös Agrárpolitika kétpilléres szerkezetének első, ún. ágazati pillére a piaci intézkedések és jövedelempolitika színtere, míg a második – területi pillérként is emlegetett – eleme a vidékfejlesztési politika (1. ábra).

Az első pillér „környezettudatos" jövedelempolitikai intézkedései közé sorolhatók a (COM 2006. 508):

– a termeléstől függetlenített, „decoupled" támogatások, melyek a közvetlen kifizetések termeléstől való szétválasztása révén jöttek létre,

[1] Befektetés az emberekbe! Doktorandusi ösztöndíj az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott POSDRU 2007–2013 projekt keretében.



Forrás: Weisz 2009. 49.

1. ábra. A Közös Agrárpolitika jelenlegi felépítése

– a kötelező kölcsönös megfeleltetés vagy keresztmegfelelés – „cross-compliance", mely során jogszabályban előírt gazdálkodási feltételeknek (köztük környezetvédelmi jellegű is) kell eleget tenni, cserébe a direkt kifizetésre való jogosultságért,

– és a moduláció, melynek keretében lehetőség van az első pillérbe tartozó támogatások második pillérbe való átcsoportosítására (ezáltal növelhető például az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre fordítható költségvetési keret is).

Az 1992-es mélyreható reformnak köszönhetően a támogatási filozófia az ár- és termelés-támogatáspolitika felől a közvetlen jövedelemtámogatás, valamint a vidékfejlesztéssel kapcsolatos intézkedések támogatása felé fordult, ezáltal ágyazva be a fenntarthatósággal kapcsolatos célkitűzéseket az agrárpolitikába. A Közös Agrárpolitika fejlődése során, az AGENDA 2000 bevezetésével az Európai Unió a 2000–2006-os periódustól kezdődően a mezőgazdaság multifunkcionális jellegének szükségességét hangsúlyozza. Ebből a jellegből fakadóan nem csupán a mező-

gazdasági termelés áruként megjelenő outputjait (termelési funkciót), hanem a nem áru formájában megjelenő outputokat, az ún. pozitív externáliákat is integrálja környezetvédelmi, illetve társadalmi, szociális funkciója révén. Ebben az értelmezésben a mezőgazdaságnak fontos szerepe van mind a táj, a természeti környezet, mind pedig a vidéki társadalom értékeinek megőrzésében – szellemi, tárgyi, kulturális örökség viszonylatában egyaránt (Katonáné Kovács 2006. 24).

1. A *termelési funkció* értelmében a mezőgazdaság a lakosság igényeinek megfelelő élelmet állít elő, amely a túltámogatottság, „veszélyének fennállása" nélkül képes szembenézni a világpiaci kihívásokkal.

2. A *környezetvédelmi funkció* abban nyilvánul meg, hogy rendben tartja a tájat, hiszen a megművelt föld – az elsődleges, termelési funkción túlmenően – kulturális örökségi értéket is képvisel. Ebben az összefüggésben a mezőgazdaság közösségi, kulturális termékeket is előállít. A környezet és táj azonban nem az előállítóé, hanem a közösségé, amit nem a piac, hanem a társadalom értékel.

3. A *társadalmi funkció* a foglalkoztatás és a jövedelemszerzés elősegítését jelenti. Ezt olyan mezőgazdaság tudja teljesíteni, amely a rurális térségekben élők jelentős részét foglalkoztatja és elfogadható jövedelmet biztosít számukra, ezáltal pedig megakadályozza a gazdák elvándorlását. (Sarudi 2007. 3).

Az első és második pillér összefonódásának jegyében az árutermelésen túlmutató, többfunkciós jelleggel bíró európai mezőgazdasági modellben kulcsfontosságú szerepe van a környezetvédelmi és társadalmi funkcióknak is, melyek tudatos kiaknázása (kulturális örökség fenntartása, tájmegőrzés, a természeti környezet védelme, vidéki foglalkoztatás stb.) egy „optimális" vidékpolitika feladatrendszerét képezi.

Hogyan tovább? A KAP 2013 után

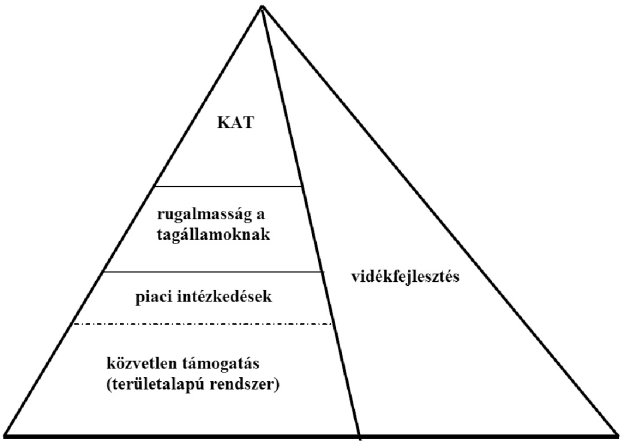
A tanulmány következő része az elmúlt egy év (2010. március – 2011. február) európai uniós viszonylatban mérföldkőnek számító főbb eseményeit, közzétett dokumentumait hivatott felsorakoztatni (1. táblázat, a teljesség igénye nélkül). Ezt követően röviden bemutatásra kerülnek az egyes események nyomán kialakult álláspontok, valamint összefoglalom a dokumentumok következtetéseit.

1. táblázat. Mérföldkövek a KAP jövőjét érintő vitában (2010-től napjainkig – az elmúlt egy év eseményei)

Dátum	Esemény/ Dokumentum	Forrás
2010. március 24.	Jelentéstervezet a KAP 2013 utáni jövőjéről	http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/810/810067/810067hu.pdf
2010. április 12–június 11.	Nyilvános vita a KAP jövőjét illetően	http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_en.htm
2010. június 21.	Jelentés a KAP 2013 utáni jövőjéről (plenáris előadó: George Lyon)	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0204&language=HU
2010. július 8.	Az Európai Parlament állásfoglalása a KAP 2013 utáni jövőjéről	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0286+0+DOC+XML+V0//HU
2010. július 19–20.	Konferencia A KAP 2013 után címmel – a nyilvános vita eredményeinek összegzése, értékelése, Brüsszel	http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/index_en.htm http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_hu.pdf http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_hu.pdf
2010. november 18.	Közlemény– A Közös Agrárpolitika 2013 utáni időszakra szóló, előretekintő programterve; A KAP jövője 2020-ig	http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1527&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en háttérjegyzet: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/587&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en

2011. január 6.	Dacian Cioloş mezőgazdasági biztos Oxfordi Gazdálkodási Konferencián (Oxford Farming Conference) tartott beszéde	http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/3&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en
2011. január 11.	A KAP kilátásai: A piaci beavatkozástól a szakpolitikai innovációig (Bizottsági dokumentum, "Policy Brief no 1")	http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf
2011. január 11.	A direkt kifizetések jövője (Bizottsági dokumentum, "Policy Brief no 2.")	http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/02_en.pdf
2011. január 11.	A KAP piaci intézkedéseinek jövője (Bizottsági dokumentum, "Policy Brief no 3")	http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/03_en.pdf
2011. január 11.	A vidékfejlesztési politika jövője (Bizottsági dokumentum, "Policy Brief no 4")	http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf
2011. január 18.	Az Európai Parlament állásfoglalása az élelmiszerbiztonsággal összefüggésben a mezőgazdaság stratégiai ágazatként történő elismeréséről	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0006+0+DOC+XML+V0//HU

2010. március 24-én a KAP 2013 utáni jövőjéről szóló jelentéstervezet jelenik meg. A dokumentum két részre tagolódik: az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány és az indoklás fejezetekre. A tervezet második, indoklás részében hangsúlyozásra kerül, hogy mind napjaink, mind pedig a jövő mezőgazdaságának illeszkednie kell az EU 2020 stratégia prioritásrendszerébe. Ennek értelmében hozzá kell járulnia az éghajlatváltozás kezeléséhez, az innovációhoz, valamint új munkahelyek környezetbarát növekedés révén való létrehozásához, ugyanakkor továbbra is folytatnia kell a biztonságos és kiváló minőségű élelmiszerekkel való ellátást, az élelmiszerbiztonság megteremtését az európai polgárok számára. A George Lyon által bemutatott jelentéstervezet egy „igazságosabb, környezetbarátabb és fenntarthatóbb KAP" körvonalait vázolja, melyhez öt kulcsfontosságú építőkövet rendel alapként: élelmezésbiztonság és tisztességes kereskedelem, fenntarthatóság, európai mezőgazdaság, biológiai sokféleség és környezetvédelem, valamint környezetbarát növekedés.



Forrás: Lyon, G. 2010. 7.

2. ábra. Igazságosabb, környezetbarátabb és fenntarthatóbb KAP (célokra és új kihívásokra építve)

A 2. ábra azt a szakpolitikai struktúrát szemlélteti, melyen keresztül a fenti elvárásoknak megfelelő KAP jöhetne létre. A szerkezet két fő

részből áll: direkt támogatásokból, illetve vidékfejlesztésből. A közvetlen támogatások rendszerének alapját a területalapú támogatási rendszer képezné alapszintű kölcsönös megfeleltethetőséggel, ehhez társulnának a minimális védőháló biztosítására hivatott piaci intézkedések; a szerződéses alapú „top-up"-ok, melyek a támogatások éghajlatváltozás miatti kiegészítésére irányulnának (tagállami rugalmasság mellett); valamint a kedvezőtlen adottságú területek (KAT) hátrányos természeti feltételeik miatti támogatása. A környezetbarát növekedés jegyében hangsúlyos szerepet kap az integrált vidékfejlesztés, mint második szerkezeti elem. Pénzügyi szempontból a közvetlen támogatások, a piaci intézkedések, valamint a szerződéses kiegészítő támogatások csoportja európai uniós költségvetésből; a kedvezőtlen adottságú területek támogatása és a vidékfejlesztés társfinanszírozásos alapon zajlana.

A jelentéstervezet utódjaként 2010. június 21-én megjelenik a Jelentés a KAP 2013 utáni jövőjéről című dokumentum. Elődjére alapozva a mezőgazdasági termelők támogatását és a társadalom előnyeit hatékonyabb módon biztosító közös, egyértelmű, egyszerű és rugalmas rendszer alapjait körvonalazza.

2010 áprilisában a Bizottság nyilvános vitát indított a Közös Agrárpolitika jövőjét illetően azzal a céllal, hogy a tagországok állampolgárai a szakpolitika jövőjére vonatkozó vitafolyamat eme korai szakaszában fejthessék ki véleményüket a KAP alapelveivel, célrendszerével és jövőjével kapcsolatban. A 2010. április 12. és 2010. június 11. között lezajlott online véleménynyilvánítás a Bizottság 2010. november 18-i közleményének kiindulópontjaként szolgált.

A nyilvános vita négy kérdéskört ölelt fel:

1. Miért van szüksége Európának közös agrárpolitikára?
2. Mit várnak az európai polgárok a mezőgazdaságtól?
3. Miért kell a közös agrárpolitikát megreformálni?
4. Milyen eszközökre van szükségünk a holnap közös agrárpolitikájának sikeréhez?

2010. július 8-án az Európai Parlament állásfoglalást jelentet meg a KAP 2013 utáni jövőjéről. A dokumentum első részében a KAP fejlődése körvonalazódik a „piaci torzítástól a piacorientált szemlélet" felé vezető

úton, majd felsorakoztatásra kerülnek azon kihívások, amelyekre a jövő agrárpolitikájának választ kell adnia. Mindennek tükrében a három kulcskövetelmény, melynek a 2013 utáni KAP-nak meg kell felelnie: igazságos, fenntartható és környezetbarát. Emellett mind a kialakítás, mind pedig a megvalósítás terén az egyszerűségnek, az arányosságnak, illetve a bürokrácia csökkentésének kell állnia.

2010. július 19–20-án konferenciát szerveznek Brüsszelben *A KAP 2013 után* címmel – mely a nyilvános vita eredményeit hivatott közzétenni, illetve összegezni és értékelni. A válaszadáshoz internetes kérdőív állt a lakosság rendelkezésre. Az érdekeltektől, a szellemi műhelyektől, valamint a kutatóintézetektől és másoktól a Bizottság azt kérte, hogy – szintén a négy kérdés mentén – készítsenek részletesebb elemzést, az egyes kérdésekkel kapcsolatos javaslataikat pedig rövid összegzés formájában foglalják össze. Az Unió tagállamaiból összesen 5473 lakossági hozzászólás érkezett a meghirdetett határidőig. Emellett 93 érdekelt fél, 80 szellemi műhely, valamint 36 európai vidékfejlesztési hálózat nyújtotta be a vitával kapcsolatos álláspontját (2. táblázat).

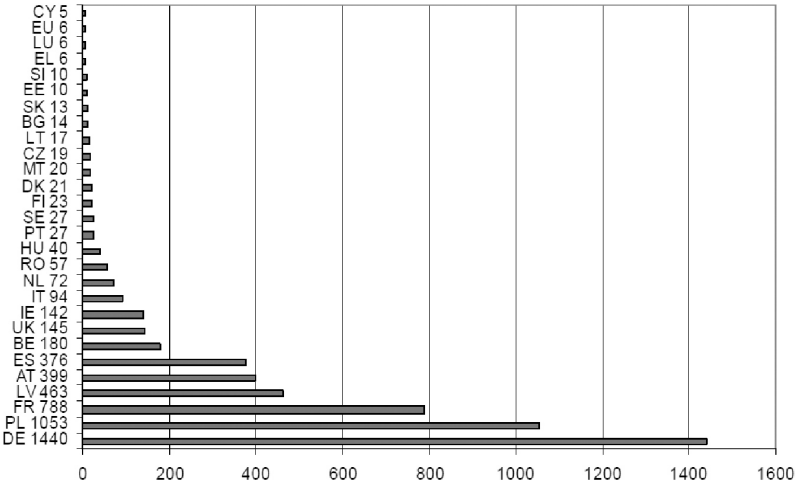
2. táblázat. Hozzászólások a KAP nyilvános vitája során

A hozzászólás típusa	A hozzászólások száma
Lakosság	5473
Érdekelt felek	93
Szellemi műhelyek (think-tank szervezetek), kutatóintézetek és mások	80
Európai Vidékfejlesztési Hálózat	36

Forrás: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_hu.pdf

A nyilvános vita kapcsán beérkezett állásfoglalások – különösen a lakossági hozzászólások – száma jóval meghaladta a várakozásokat – olvashatjuk az összefoglaló jelentésben. A lakossági hozzászólások tagállamonkénti bontása (3. ábra) azt mutatja, hogy a nyilvános vitában leg-

aktívabb Németország, Lengyelország és Franciaország volt. A lakossági hozzászólások több mint negyede Németországból, közel 20%-a Lengyelországból, 14%-a pedig Franciaországból származott. A lakossági összvélemény 60%-át tehát a fent említett három ország állampolgárai koncentrálták, Románia pedig – 57 darab lakossági hozzászólásával – 1,04%-os részarányt képvisel.



Forrás: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_hu.pdf

3. ábra. Lakossági hozzászólások száma a KAP jövőjéről szóló nyilvános vitához tagországonként

A nyilvános vita hozzászólásainak összegzése révén tizenkét – az Európai Unió által követendő – irányvonalat azonosítottak a KAP vonatkozásában:

– A KAP reformja során stratégiai megközelítésre, és ennek keretében átfogó reformokra, nem pedig részmegoldásokra van szükség, amelyek figyelembe veszik egyrészről a KAP előtt álló kihívásokat, másrészről a KAP és az EU többi belső és külső szakpolitikája közötti kölcsönhatásokat.

– Fontos, hogy a KAP garantálni tudja az EU élelmiszer-biztonságát az e célra rendelkezésre álló számos eszköz révén.

– Az európai mezőgazdaság versenyképes, illetve potenciálisan versenyképes ágazatait továbbra is arra kell ösztönözni, hogy – az innovációra és a kutatási eredmények terjesztésére támaszkodva – a piaci körülmények között működjenek.

– A piaci intervenciót korszerű kockázat- és válságkezelési eszközzé kell átalakítani.

– Fel kell ismerni, hogy a közjavak és egyéb előnyök megteremtésének költségeit a piac nem tudja (vagy nem akarja) fedezni. E tekintetben tehát a piac nem képes a kívánt eredményt elérni, és ezért állami intézkedésekre van szükség.

– Szem előtt kell tartani, hogy a megreformált KAP-ban központi helyen szerepeljen az, hogy a termelők tisztességes ellentételezést kapjanak az általuk megteremtett közjavakért és szolgáltatásokért.

– Törekedni kell a környezet és a biológiai sokféleség védelmére, a vidék és a vidéki gazdaság megőrzésére, a vidéki térségekben a munkahelyek megőrzésére és a munkahelyteremtésre, valamint az éghajlatváltozás mérséklésére.

– Át kell gondolni a KAP két támogatási pillérének szerkezetét és a köztük lévő kapcsolatot. Elegendő forrást kell biztosítani a sikeres vidékfejlesztéshez.

– A KAP-ot úgy kell átalakítani, hogy tisztességesebb feltételeket biztosítson a kistermelők, a kedvezőtlen helyzetű régiók és az új tagállamok számára.

– Az élelmiszerláncot átláthatóbbá kell tenni és több beleszólást kell biztosítani a termelők számára.

– Tisztességes versenyfeltételeket kell biztosítani a hazai és az import termékek számára.

– Gondoskodni kell arról, hogy ne érje kár a fejlődő országok gazdaságát és élelmiszer-előállítási kapacitását; hozzá kell járulni a világban tapasztalható éhínség elleni küzdelemhez.

2010. november 18-án az Európai Bizottság közleményt adott ki *A KAP jövője 2020-ig: az élelmezési, a természeti erőforrásokat érintő és a területi kihívások kezelése* címmel. A közlemény három olyan reformlehetőséget (3. táblázat) körvonalaz, melyek illeszkednek az Európa 2020

stratégiához – fenntartható, intelligens és inkluzív növekedésre való ösztönzés – azon célkitűzések révén, melyek értelmében a prioritás egy dinamikusabb, versenyképesebb és hatékonyabb európai mezőgazdaság létrejötte. A fenti dokumentum azon konzultációs folyamat kezdetét jelöli, melynek során 2011 nyaráig a Bizottság jogalkotási javaslatokat fogalmaz meg, amelyek eredményeként létrejövő megreformált Közös Agrárpolitika a tervek szerint 2014. január 1-jétől lép hatályba.

2011. január 6-án Dacian Cioloş mezőgazdasági biztos az Oxfordi Gazdálkodási Konferencián (Oxford Farming Conference) tartott beszédet, melyben a 2013 utáni Közös Agrárpolitika előtt álló lehetőségeket és kihívásokat körvonalazta. A legfőbb kihívásokat három csoportba tömörítette: a gazdálkodás és gazdálkodók jövője Európában, a vidéki területek és a vidéki táj jövője, valamint a globális élelmiszer-biztonság kérdése. Beszédében hangsúlyozta, hogy a KAP „nem kőbe vésett, hanem napjainkban is egy élő politika, amely rendkívül sokat változott az elmúlt 25 év során". Fő csapásvonalként megjelölte, hogy a továbbiakban arra célszerű odafigyelnünk, hogy a mindenkori KAP összhangban legyen a változó idő kihívásaival. Mindehhez egy megfelelő eszközrendszerrel ellátott szakpolitika igényeltetik, amely: megfelelő stabilitást biztosít a gazdáknak, koherens eszközrendszert a gazdasági hanyatlással járó nem kívánatos események, illetve az árfolyam-ingadozás kivédésére, mindezt igazságosabb, egyszerűbb és közérthetőbb formában. Az európai szintű, közös agrárpolitika elengedhetetlen eszköze annak, hogy igazságos és hatékony mezőgazdasági piacot biztosítsunk a termelők és a fogyasztók számára.

A Közös Agrárpolitika jelenlegi rendszeréből a közvetlen kifizetések (4. táblázat) fontosságát hangsúlyozta, hozzátéve, hogy az eszköznek tovább kell élnie a 2013 utáni időszakban is, újradefiniált formában. Az új értelmezés szerint a direkt kifizetésekre úgy kell tekintenünk, mint a gazdák jövedelemkiegészítő támogatása, és mint a piac által nem fedezett közjavak megteremtésének ellenértéke. A közvetlen kifizetések alapjául objektív kritériumrendszert szabnának, mely minden tagállamban alkalmazható lenne. Az új eszközrendszer kialakításával arra kell törekedni, hogy alkalmazása által a politika igazságosabb és hatéko-

3. táblázat. A három szakpolitikai lehetőség leírása

	Közvetlen kifizetések
1.	A közvetlen kifizetések tagállamok közötti méltányosabb elosztása (a közvetlen kifizetések jelenlegi rendszerének megváltoztatása nélkül)
2.	A közvetlen kifizetések tagállamok közötti méltányosabb elosztása és a rendszer jelentős átalakítása. A közvetlen kifizetések a következőkből állnának: • jövedelemtámogatásul szolgáló alaptámogatás, • kötelező további támogatás egyszerű, általános, éves és nem szerződéses alapú agrár-környezetvédelmi intézkedéseken keresztül megvalósuló, speciális, zöldebb közjavakra, mely az intézkedések végrehajtásához szükséges többletköltségeken alapul, • kiegészítő támogatás a különleges természeti korlátok ellentételezésére, • valamint egy önkéntes alapú, termeléstől függő, speciális ágazatokra és régiókra vonatkozó komponens; Új rendszer bevezetése a kisméretű gazdaságok részére Alaptámogatási korlát bevezetése, a nagy mezőgazdasági üzemek vidéki foglalkoztatáshoz való hozzájárulásának figyelembevételével
3.	A közvetlen kifizetések fokozatos megszüntetése jelenlegi formájukban Helyettük korlátozott kifizetések nyújtása környezetkímélő közjavak céljára, valamint a további, különleges természeti korlátokra vonatkozó kifizetések

Piaci intézkedések	Vidékfejlesztés
A kockázatkezelési eszközök erősítése Adott esetben a meglévő piaci eszközök korszerűsítése és egyszerűsítése	Az állapotfelmérésen alapuló azon tendencia fenntartása, mely az éghajlatváltozással, a vízzel, a biodiverzitással, a megújuló energiával és az innovációval összefüggő kihívások kezelésének fokozott támogatását jelenti.
Adott esetben a meglévő piaci eszközök javítása és egyszerűsítése	A meglévő eszközök kiigazítása és kiegészítése az EU prioritásainak való jobb megfelelés érdekében, a támogatás középpontjába a környezetvédelmet, az éghajlatváltozást és/vagy a szerkezetátalakítást és innovációt helyezve, a regionális/helyi kezdeményezések támogatása mellett. A jelenlegi kockázatkezelési eszközök megerősítése és egy opcionális, a WTO „zöld dobozával" összeegyeztethető bevételstabilizáló eszköz bevezetése a jelentős bevételveszteségek ellentételezésére. A támogatásoknak a tagállamok közötti bizonyos mértékű, objektív kritériumok alapján történő újraelosztása is szóba kerülhet.
Valamennyi piaci intézkedés eltörlése, a súlyos válságok esetén aktiválható, piaci zavarokra vonatkozó záradékok kivételének lehetséges fenntartásával	Az intézkedések elsősorban a környezetvédelemre és az éghajlatváltozásra koncentrálnának

Forrás: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1527&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en , letöltve 2011.01.11-én

4. táblázat. A 2013 utáni KAP főbb irányvonalai (Dacian Cioloş 2011. január 6-án tartott beszéde nyomán)

Direkt kifizetések	a közvetlen kifizetések további folyósítása 2013 után, egy újraértelmezett rendszerben pl.: igazságosabb jövedelemtámogatás felső értékhatár szabása által a direkt kifizetések esetén
Aktív gazdák támogatása	– célorientált politika kialakítása az aktív gazdák támogatása révén (elkerülve a nem mezőgazdasággal foglalkozók közös agrárpolitikai pénzalapból történő finanszírozását) – versenyképesség, piacorientáltság
A KAP környezeti „teljesítményének” javítása	– kötelező kölcsönös megfeleltetés – vetésforgó – termőföldek termelésből való kivonása ökológiai megfontolásból – klímváltozással szembeni, környezet- és természeti erőforrás-védelmi támogatások folyósításának lehetősége a második pillérből
Kutatás-fejlesztés	– kutatási eredmények alkalmazása a termelési gyakorlatban – Innovációs Partnerség a Fenntartható Mezőgazdaságért (Bizottság általi előkészületben) – technológiai transzfer felgyorsítása – gazdálkodó és kutatói közösségek közti kétirányú kommunikáció
Biztonsági funkciók	– piaci beavatkozás, mint biztonsági háló – olyan eszközrendszer biztosítása, melynek segítségével a tagállamok képesek kezelni a mezőgazdasági termelői jövedelmek terén esetlegesen jelentkező volatilitást
Költségvetés	élelmiszerbiztonság (stratégiai kulcskérdés), biodiverzitás, klímaváltozás – minderre megoldást biztosító KAP-ra szabott költségvetés

Forrás: saját szerkesztés

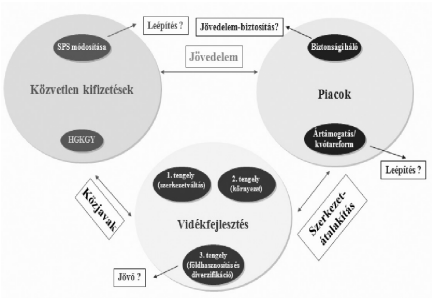
nyabb legyen, nem tévesztve szem elől a tagállamok mezőgazdaságának sokféleségét.

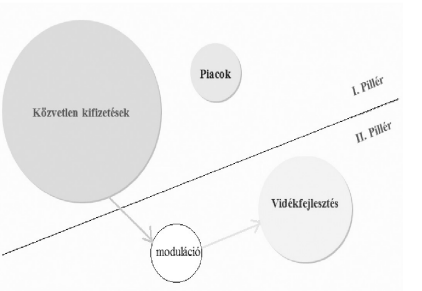
A Dacian Cioloş 2011. január 6-án tartott beszéde alapján körvonalazódó, a jövő agrárpolitikájának főbb csapásvonalai a 4. táblázatban kerültek összefoglalásra.

2011. január 11-én az Európai Unió Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága négy közleményt tett közzé honlapján. Az 1-es számú bizottsági dokumentum – 2009 decemberében közzétett elődjének átdolgozott változata – átfogó képet nyújt a Közös Agrárpolitika 2013 utáni kilátásairól. A második, harmadik, illetve negyedik közlemény a Közös Agrárpolitika jövőjét érintő három összetevő kulcsterület vizsgálatára tér ki külön-külön. Ezek keretén belül kerül sor az első pillérbe tartozó direkt kifizetések (2. Bizottsági dokumentum) és a piaci intézkedések (3. Bizottsági dokumentum), valamint a második pillért alkotó vidékfejlesztési politika (4. Bizottsági dokumentum) jövőjével kapcsolatos, tematikus kérdéskörök boncolgatására.

A KAP kilátásai: *A piaci beavatkozástól a szakpolitikai innovációig* címet viselő tanulmány a Közös Agrárpolitika hármas rendszerének elemei közti kapcsolatrendszerre, összefüggésekre hívja fel a figyelmet a jövőt illető esetleges szerkezetátalakítás jegyében. A 4. ábra a három dimenziót szemlélteti: közvetlen (direkt) kifizetések, piaci intézkedések, vidékfejlesztés, a köztük levő jelenlegi kapcsolatrendszert, illetve néhány struktúrabeli módosítási felvetést a jövőre vonatkozóan. A 4. ábra a KAP költségvetésének jelenlegi szerkezetét mutatja a fent említett három dimenzió, valamint a szakpolitikát alkotó két pillér vonatkozásában. A KAP összköltségvetésének jelentős hányadát közvetlen kifizetések kiosztására fordítják (ennek egy kis hányada moduláció révén a vidékfejlesztési politikához került átcsoportosítás által) (4. ábra). A piaci támogatások költségvetési szempontból a legkisebb tételt képviselik. A három politikai dimenzió, valamint a két pillér közötti költségvetési arányok újraosztása – az újonnan megfogalmazott célrendszerrel összhangban – elkerülhetetlen elemét képezi a 2013 utáni KAP vitájának (EC 2011, a).

A 2. számú Bizottsági dokumentum *A direkt kifizetések jövője* címet viseli és a közvetlen kifizetések szerepe, jelenlegi támogatási szintek,



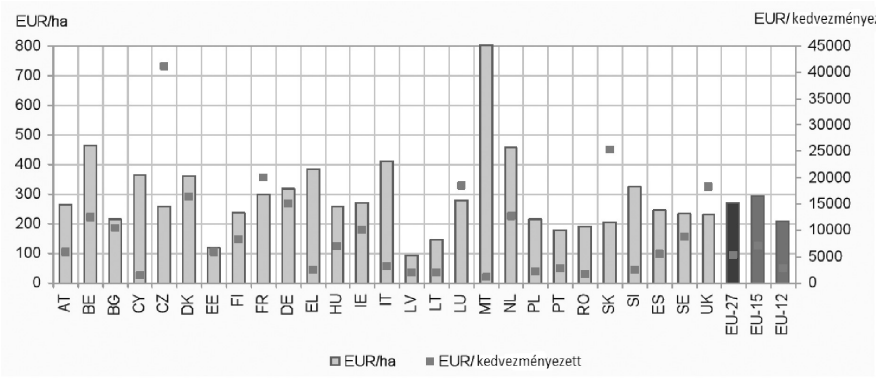


Forrás: EC, 2011. 12.

4. ábra. A KAP 2013 után: kérdések…
… és költségvetési relvanciá(juk)

megváltoztatott direkt kifizetések lehetséges hatásai, valamint vita a direkt kifizetések jövőjéről szóló témaköröket járja körül. Három véleménykör alakult ki: a vita alapját az képezi, hogy míg egyesek szerint a közvetlen kifizetéseknek jelentős és szükséges jövedelemkiegészítő szerepe van a gazdák számára, mások szerint pusztán kompenzációs szerepet kellene játszaniuk a közjavakért cserébe. A jövedelemtámogatás és a közjavakról való gondoskodás ellenértéke – mint a direkt kifizetések „küldetése" – viszont összefonódó, kiegészítő jellegű, így nem lehet „versengő" agrárpolitikai cél-elem. Ismét mások szerint egyáltalán nem indokolt a gazdák direkt kifizetéseken keresztüli támogatása, melyet azzal indokolnak, hogy nem tehetünk különbséget a mezőgazdasági szektor és a gazdaság más ágazatai között.

A közvetlen kifizetésekkel kapcsolatban további gondot jelent, hogy a jelenlegi támogatási szintek múltbeli terméshozamok alapján lettek kiszámolva. A jövő direkt kifizetéseit oly módon kell kiszabni, hogy a termelők tisztességes ellentételezést kapjanak az általuk megteremtett közjavakért és szolgáltatásokért. Ugyanakkor kulcsfontosságú tényező a méltányosság kérdése is a közvetlen kifizetések terén, hiszen a különböző tagországok mezőgazdasági termelői eltérő mértékű támogatásban részesülnek (5. ábra).



Forrás: EC(2011,b):5

5. ábra. Átlagos hektáronkénti, illetve egy kedvezményezettre jutó direkt kifizetések mértéke tagországonként

Jelentős eltérések tapasztalhatók a kifizetések tagországonkénti mértékében, mind az egy hektárra jutó, mind az egy kedvezményezettre jutó pénzösszeg tekintetében. A hektáronkénti kifizetések EU-12-es átlaga alacsonyabb szintű, mint az EU-15-é, a fenti két csoportba tartozó tagországok tekintetében azonban ellenpéldát is találunk e tekintetben (például Portugáliában alacsonyabb, mint Romániában és Bulgáriában (5. ábra). A kedvezményezettre jutó direkt kifizetések tekintetében más „rangsor" tapasztalható a tagországok között. Ez elsősorban azzal indokolható, hogy az egy kedvezményezettre jutó érték kiszámításában szerepet játszik a birtokstruktúra, mely tagországonként jelentősen eltérő képet mutat. Így a nagyobb átlagos birtokmérettel rendelkező országok esetén nagyobb EUR/kedvezményezett értéket találunk. Így Románia elaprózott birtokstruktúráját is tükrözi – a relatív alacsony 1 hektárra jutó kifizetés mértéke mellett – a rendkívül alacsony 1 kedvezményezettre jutó érték (5. ábra).

Bár a közvetlen kifizetések kapcsán szükség van módosításokra, a bizottsági közlöny óva int a hirtelen változtatástól, az átmeneti időszak fontosságát hangsúlyozva annak érdekében, hogy a gazdaságok működőképessége és életképessége ne törhessen meg egy hirtelen beköszöntő jelentős változtatás alatt. Másrészt kiemeli, hogy egy esetlegesen beve-

zetendő átalánytámogatás típusú direkt kifizetés látszólagos egyenlőségteremtő jellege nem feltétlen méltányos. Mivel a tagországok más és más gazdasági háttérrel, környezeti, földrajzi, társadalmi adottságokkal rendelkeznek, a méltányosság kérdését nem oldaná meg egy olyan agrárpolitikai eszköz, mely egyenlő mértékű támogatást nyújt minden tagállam minden gazdájának 1 hektárnyi művelt területe után. Ugyanakkor az egyes tagországokon belüli különbözőségek kérdése is felvetődik a fent említett problematika kapcsán.

A harmadik bizottsági dokumentum központi témája a KAP piaci intézkedéseinek jövője (EC 2011, c). A piaci ártámogatás a Közös Agrárpolitika létrehozásakor a politikai eszközrendszer egyik legfontosabb eleme volt, amely a piaci stabilitás biztosítására, valamint a gazdák méltányos jövedelemmel való ellátására volt hivatott. Intervenciós felvásárlásra olyan esetben került sor, amikor a piaci ár az intervenciós ár szintje alá csökkent, ekkor a termelő az intervenciós ár szintjén garantáltan értékesíthette termékét. Az ár- és a jövedelempolitika szoros összekapcsolása, a biztonságos értékesítési lehetőségek garantálása azonban olyan gyors mezőgazdasági terméknövekedést eredményezett az 1960-as évektől kezdődően, amely jelentős termékfeleslegekhez vezetett. A gazdálkodók nem a valós belső és külső piaci kereslet, hanem az előnyösebb támogatási lehetőség szerint hozták meg termelési döntéseiket, így jelentősen nőttek a közös agrárpolitika fenntartásához szükséges költségvetési kiadások, ugyanakkor nőtt a környezeti terhelés is (Vincze 2008. 129).

A KAP jelenlegi felépítésében a piaci intézkedések rendszere – mely időközben különböző reformokon esett át – egy jól célzott biztonsági hálót képez. Az intervenciós árak szintjét olyan magasságban tartják, mely biztosítja, hogy használatára csak abban az esetben kerüljön sor, amikor valós válsághelyzet vagy piaci zavar veszélye áll fenn.

A mezőgazdasági piacok túlzott volatilitása egy olyan tényező, mellyel számolnunk kell a jövő közös agrárpolitikai eszközrendszerének kialakításakor. A mezőgazdasági piacok pénzügyi piacokkal való kapcsolatban állása révén előbbi az utóbbin zajló spekulációs tevékenységek esetleges következményeinek van kitéve. Másrészt veszély-

forrást jelenthet a mezőgazdaság energiapiacokkal való szoros kapcsolata is és nem utolsósorban a klímaváltozás esetleges negatív hatása a terméshozamokat illetően. Az időjárással kapcsolatos bizonytalanság jelentős kockázati tényezőként szerepel a terméshozamok vonatkozásában, melyet az éghajlatváltozás egyre inkább érzékelhető hatása súlyosbít.

Termelési veszélyek fennállása esetén (szárazság, jégeső, fagy, áradás, különböző betegségek stb.) – a 3. Bizottsági dokumentum következtetéseinek értelmében – a biztosítás jelenthet alternatívát azáltal, hogy jövedelemstabilizációs eszközként funkcionál. A biztosítási támogatások bevezetésének célja a KAP 2008. évi állapotfelmérések alkalmával az volt, hogy Európa-szerte növelje a mezőgazdasági biztosításokkal való ellátást. Termelési kockázat elleni eszköz mellett jövedelemstabilizációs eszköz bevezetésére is szükség lehet a gazdák nagyfokú jövedelemingadozásának minimalizálására, azaz olyan célzott beavatkozásra, mely a jelentős jövedelemkiesést szenvedett gazdákat támogatná, és nem az összes termelőt. Egy viszonylag stabil jövedelemszint biztosítása a mezőgazdasági termelők számára fontos a fenntartható mezőgazdasági termelés, valamint a versenyképesség megőrzése érdekében.

A 4. Bizottsági dokumentum központi témája a KAP második pillére, így a vidékfejlesztési politika jövőjét elemzi (EC 2011, d). A tanulmány három részre tagolódik: elsőként a vidékfejlesztés Közös Agrárpolitikán belüli szerepére tér ki, majd a vidéki térségek előtt álló kihívásokra és a mezőgazdaság szerepére, végül pedig a jövő vidékfejlesztési politikájának célzott, gyakorlati alkalmazási fontosságát hangsúlyozza.

A vidékfejlesztés, mint a Közös Agrárpolitika (KAP) második pillére, az AGENDA 2000 dokumentumban jelenik meg kiemelten, ahol már a pénzügyi keretben különállóan szerepel. Az elmúlt 20 év agrárpolitikai reformjaiban egyre hangsúlyosabban jelentkezett a vidék mint térség, amelynek problémáit nem lehet csupán az agrárágazat, illetve agrártermelők támogatásával kezelni, orvoslásukhoz speciális vidékfejlesztési megközelítés szükséges (Vincze 2008. 123). Moduláció révén, a KAP 2003-as reformja alkalmával, sor került a pénzeszközök első pillér-

ből második pillérbe való átcsoportosítására. A 2008-as állapotfelmérés (Health-Check) alkalmával tovább erősítették a második pillért további források elkülönítésével, melyek szükségességét főként a környezeti kihívások – klímaváltozás, biodiverzitás, vízgazdálkodás, megújuló energia, innováció – hívták életre. A ma vidékfejlesztési politikája átfogó jelleggel bír, mely az európai vidéki térségek fenntartható fejlődését hivatott elősegíteni.

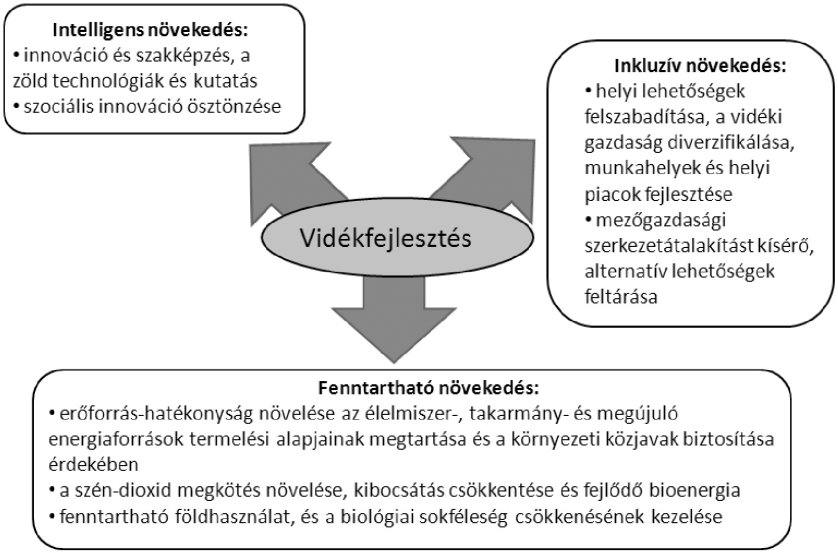
Az Európai Unió a vidék fejlesztése érdekében a 2007–2013-as programozási időszakra négy átfogó irányvonalat – ún. prioritási tengelyt – fogalmazott meg:

1. a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása;
2. a környezetvédelem és tájgazdálkodás;
3. az életminőség javítása és a gazdasági diverzifikáció ösztönzése;
4. LEADER-megközelítés.

Ezek az irányvonalak szorosan kapcsolódnak a közös agrárpolitika célkitűzéseihez, az úgynevezett „európai agrármodell" megerősítéséhez. Vagyis olyan versenyképes mezőgazdaság megteremtéséhez, amely úgy képes alkalmazkodni a világpiac követelményeihez, hogy közben a gazdálkodónak megfelelő életszínvonalat és jövedelembiztonságot nyújt, miközben elősegíti a vidéki környezet megóvását is (Vincze 2008. 143).

A napjainkban zajló, vidékfejlesztésről szóló vita része a szélesebb körű, közös agrárpolitikai vitának, az EU 2020-as Stratégiával való kapcsolatvizsgálatnak (6. ábra), valamint a soron következő pénzügyi terv költségvetési keretéről szóló tárgyalásoknak. A KAP második pilléréről szóló vita keretén belül másrészt központi figyelmet szentelnek annak, hogy az milyen mértékben járul hozzá az erőforrás-hatékonyság növeléséhez abból a célból, hogy segítse a vidéki gazdaságok válságból való kilábalását. A szakpolitika gyakorlati megvalósításához, eredményes célbaéréséhez nagyobb rugalmasság, kihívásokat pontosabban célzó jelleg, ugyanakkor a hatóságok és kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése szükségeltetik.

2011. január 18-án Az Európai Parlament állásfoglalást tesz közzé az élelmiszerbiztonsággal összefüggésben a mezőgazdaság stratégiai



Forrás: EC, 2011. d.6.

4. ábra. Vidékfejlesztés és az Európa 2020 Stratégia kapcsolata

ágazatként történő elismeréséről. Az állásfoglalás 41. cikkében az Európai Parlament „újólag megerősíti a KAP 2013 utáni jövőjéről szóló jelentésében kifejtett álláspontját; ismételten megerősíti az erős mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika iránti elkötelezettségét, amely mindenki számára gondoskodik az élelmezésbiztonságról, fenntartja Európa vidéki térségeinek életképességét, versenyképesebbé teszi a mezőgazdaságot, biztosítja a mezőgazdasági termelés fenntartását szerte az EU-ban, támogatja az innovációt, a versenyképességet és a foglalkoztatást, és szerepet játszik a legfontosabb globális kihívások, mint például az éghajlatváltozás elleni küzdelemben; hangsúlyozza a KAP további egyszerűsítésének és bürokratikus jellege csökkentésének fontosságát, annak érdekében, hogy mérséklődjenek a kedvezményezettek megvalósítási költségei.” Továbbá kiemelten foglalkozik a fiatal gazdák helyzetével, a generációs kérdés problémakörének kezelését pedig rendkívül fontos feladatként határozza meg a jövő közös agrárpolitikáját illetően.

Irodalomjegyzék

EC (2011,a): *The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation.* Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no. 1, January 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf , letöltve: 2011.01.12-én

EC (2011,b): *The future of CAP direct payments.* Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no. 2, January 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/02_en.pdf, letöltve: 2011.01.12-én

EC (2011,c): *The future of CAP market measures.* Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no. 3, January 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/03_en.pdf, letöltve: 2011.01.12-én

EC (2011,d): *The future of rural development policy.* Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no. 4, January 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf, letöltve: 2011.01.12-én

Katonáné Kovács J. 2006. *Az agrár-környezetvédelem és a vidékfejlesztés összefüggései az Európai Unióhoz történő csatlakozás tükrében.* Doktori (PhD) értekezés. http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/78173/1/de_2617.pdf, letöltve: 2011.01.11-én

Lyon, G. 2010. *Working Document on the Future of the CAP after 2013.* Rapporteur: George Lyon, Committee on Agriculture and Rural Development,EP.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/dt/806/806610/806610en.pdf , letöltve 2011.02.15-én

Popp, J. 2009. *A meghatározó EU-tagállamok törekvései és javaslatai*. A Közös Agrárpolitika jövője, a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat Hálózati Tanács Ülése, Gödöllő-Domonyvölgy, 2009.12.02. www.parbeszedavidekert.hu/download/20091202/**popp**.ppt, letöltve: 2011.01.10-én

Sarudi, Cs. 2007. A mezőgazdasági közjavak körébe tartozó tevékenységek, funkciók vizsgálata, A tanulmány az NKFP – 2004/4–014 számú kutatás keretében készült http://www.avacongress.net/ava2007/presentations/nkfp2/6.pdf, letöltve: 2011.01.10-én

Vincze, M. 2008. *Európa gazdaságtana*. Az európai gazdasági integráció elméleti és gyakorlati kérdései. Kolozsvár, Kolozsvári Egyetemi Kiadó

Weisz, M. 2009. *The role of young farmers' organisation in the CAP reform*. AGRYA (Agricultural and Rural Youth Association), Budapest, www.sziu.hu/files/sziu/Agrya_and_the_**CAP_reform**.ppt, letöltve: 2011.01.10-én

*** (2006): COM(2006) 508, A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK a környezetvédelmi szempontoknak a közös agrárpolitikába történő integrálása nyomon követését szolgáló agrár-környezetvédelmi mutatók kialakításáról SEC(2006) 1136, Brüsszel, 15.9.2006 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0508:hu:NOT, letöltve: 2011.01.11-én

*** (2010): A közös agrárpolitika 2013 utáni időszakra szóló, előretekintő programterve, IP/10/1527, Brüsszel, 2010. november 18. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1527&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en, letöltve: 2011.01.11-én