

**TÉNYEK ÉS SZEMPONTOK
A 2014-2020 KÖZÖTTI KAP REFORMJÁHOZ**



**Budapest
2010**

Kiadja:

az Agrárgazdasági Kutató Intézet

Főigazgató:

Udovecz Gábor

Szerkesztőbizottság:

Biró Szabolcs, Juhász Anikó, Kapronczai István,
Kemény Gábor, Mihók Zsolt (titkár), Popp József,
Potori Norbert, Udovecz Gábor

Készült:

a Gazdaságelemzési és Vidékfejlesztési Igazgatóság
Pénzügypolitikai Osztályán

Szerkesztette:

Tanító Dezső

Szerzők:

Tanító Dezső
Felkai Beáta Olga
Fogarasi József
Tóth Kristóf
Kemény Gábor
Molnár András
Papp Gergely
Popp József
Potori Norbert
Tóth Orsolya
Varga Tibor

Közreműködött:

Kovács Gábor
Merkel Krisztina
Székelyné Raál Éva

Opponensek:

Udovecz Gábor
Szerdahelyi Péter

HU ISSN 1418 2130
ISBN 978 963 491 555 3

Tartalomjegyzék

Bevezetés	5
1. Adatbázis, módszer	9
2. Az Európai Unió és a Közös Agrárpolitika történetének vázlatos áttekintése	11
3. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájára ható legfontosabb tényezők	25
3.1. A KAP-ra ható külső tényezők	25
3.1.1. A GDP várható alakulása	25
3.1.2. A népesedés élelmiszerkeresletre gyakorolt hatása	26
3.1.3. A pénzügyi válság hatása az EU adósságállományára	28
3.1.4. Klímaváltozás és környezeti kihívások	29
3.1.5. WTO Mezőgazdasági Megállapodása	30
3.2. A KAP-ra ható belső tényezők	31
3.2.1. Az Unió alapokmánya	31
3.2.2. A fenntartható és fennmaradó vidék igénye	32
3.2.3. Az uniós energiapolitika	32
3.2.4. Az EU mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó elvárásai	34
3.2.5. Egyéb a közeljövőben aktuális, a KAP belső piacát érintő kérdések	35
4. A vidék és a mezőgazdaság helyzete az Európai Unióban és Magyarországon 2000 után	37
4.1. A vidéki területek és a mezőgazdaság helyzete az EU-27 esetében	37
4.2. A bruttó hazai termék (GDP) összetételének alakulása az Európai Unióban és Magyarországon	39
4.3. A KAP reformok 1999 után és a támogatások hatásai	40
4.4. Az EU közös költségvetése bevételi és kiadási oldalának alakulása 2002 és 2010 között	42
4.5. Az Európai Unió mezőgazdasági fejlődésének bemutatása a GDP alakulásán és néhány tesztüzemi (FADN) adaton keresztül	45
4.6. A mezőgazdaság helyzete Magyarországon az unióhoz való csatlakozás után	48
4.7. Az agrárfejlődés alakulása néhány tesztüzemi adaton keresztül	52
5. Az agrártámogatások és a kiadások összehasonlítása az EU és az USA között	57
5.1. A támogatási rendszerek sajátosságai	57
5.1.1. Az USA agrárpolitikájának jellemzői	57
5.1.2. Az EU agrárpolitikájának jellemzői	60
5.1.3. Az USA és az EU agrártámogatási rendszerének összehasonlítása	61
5.2. Az EU és USA agrárkiadásainak és agrártámogatottságának összehasonlítása	62
5.2.1. Az EU és USA agrárkiadásainak összehasonlítása	62
5.2.2. Az EU és USA agrártámogatottságának az összehasonlítása	66
5.2.3. Az agrárkiadások és agrártámogatások kapcsolata	68
5.2.4. Az USA mezőgazdasági hitelezési rendszere	68
5.3. Az EU és az USA a GATT és a WTO tárgyalások során tanúsított magatartása	70
5.4. A piaci és állami koordináció alakulása az USA-ban a válság hatására	71
6. Közös Agrárpolitika jövőjét meghatározó legfontosabb álláspontok	73
6.1. Az Unió tagállamainak előzetes véleménye az Unió költségvetéséről	73
6.2. A KAP átalakításához kapcsolódó legfontosabb vélemények, álláspontok rövid összefoglalása	77
6.3. A KAP-reformmal kapcsolatos nemzetközi konferenciák mondanivalójának rövid összefoglalása	80

7. Példák a Közös Agrárpolitika 2014-2020 közötti lehetséges modelljeire	85
7.1. A KAP valószínűsíthető modelljei: mérsékelt reform	85
7.1.1. A KAP valószínűsíthető változatai: tagországi kompromisszumok	85
7.1.2. A KAP reform magyar szempontból (AKI)	87
7.2. Válasz az igazi kihívásokra: radikális reform	90
7.3. A problémaorientált elvi opció	92
7.3.1. Az elvi opció I. pillére	94
7.3.2. Az elvi opció II. pillére	95
7.3.3. Az elvi opció III. pillére: kockázatviselés	98
7.3.4. Az elvi opció IV. pillére: társadalmi szolidaritás	99
Összefoglalás	101
Irodalomjegyzék	105
Táblázatok jegyzéke	109
Ábrák jegyzéke	111
Mellékletek	113

Bevezetés

Mottó: Gyakori érv, hogy a mezőgazdaság részesedése a GDP-ből csupán 2-5%, egyesek szerint szinte elhanyagolható.

A helyzet azonban az, hogy e nélkül a többi sem lenne...

Az Európai Unió 2013-2020 közötti költségvetésének az elfogadásáig a költségvetés és ezen belül a Közös Agrárpolitika reformjához komoly vitákra van szükség. Jelen tanulmány ehhez a vitához kíván hozzájárulni elsősorban a KAP-ra koncentrálna, ugyanakkor a mellett érvelve, hogy az Unió jövőbeni költségvetésének a talpköve az Unió erősítése, a perspektíva, a célok és az eszközök összhangja, a bölcs mérlegelés legyen.

Mindjárt a tanulmányunk elején kijelenthetjük, hogy Magyarországnak érdeke az erős Európai Unió, ezért az ebbe az irányba mutató törekvések is fontosak számunkra. Ugyanakkor érdekünk az is, hogy gondolatainkat, sajátosságainkat megismertessük az Unió tagjaival, problémáink, céljaink megoldására az Uniót is erősítő javaslatokat tegyünk.

Érdekeltek vagyunk a következő és erős Közös Agrárpolitikában is, meggyőződésünk, hogy az Unió – természetesen sok más dolog mellett – közös agrárpolitika nélkül nem tudná betölteni szerepét, célját.

Azzal próbálunk hozzájárulni a vitához, hogy megkísérelünk felvázolni néhány olyan, általunk fontosnak tartott érvet, szempontot, amely a jövőben, a belátható időtávban meghatározóan fontos lehet az agrárpolitikai célok és eszközök meghatározása során.

Az Unió költségvetése, elsősorban a KAP reformja már eddig is számtalan fórumon gerjesztett vitát. Érthető a fokozott figyelem, hisz az uniós torta legnagyobb szeletéről van szó, számos tagállam komoly mértékű változtatást, újraelosztást sürget.

Az elmúlt időszak változásai, a világban végbemenő globális folyamatok, az Unió fejlődése egyaránt indokolják és erősítik a reformok szükségességét. A KAP kifizetések jelentős részt támogatósi jogosultságok alapján képzett nemzeti borítékok, amit sokkal inkább a múltbéli kifizetések határoznak meg, mint az időközben megváltozott körülményekből fakadó célok és feladatok. Nem lesz könnyű feladat értékeink megőrzése, az új kihívásoknak való megfeleltetés és a tagállamok – eltérő adottságokból is fakadó – érdekeltéréseinek jelentős reformok mentén történő összehangolása.

A költségvetés és így a KAP érdemi reformjának feltétele, hogy az Unió elkövetkező tíz évének világos és meggyőző legyen a perspektívája. A közös célok mindenki számára értéket képviseljenek, és az egyes tagországok sajátos problémáinak a megoldása is az Uniót erősítse. A célokhoz rendelhető források meghatározása során az előttünk álló tízéves fejlődésnek a számszerűsíthető eredményeit alapul kell venni. E tekintetben nem az a legfontosabb kiindulási alap, hogy egyes költségvetési szeleteket csökkentsünk vagy növeljünk, hanem az, hogy reális célmeghatározás mentén a cél eléréséhez szükséges eszközöket meghatározzuk.

Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy Magyarország érdekérvényesítési ereje jóval gyengébb, mint a meghatározó gazdasági erővel rendelkező tagországoké, ezért akár jelentős kompromisszumokra is fel kell készülnünk, amelyek alternatíváit szintén igyekszünk felvázolni. Ezen alternatívák részletes kidolgozását, a lehetséges változatok modellezését az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztálya még ebben az évben elvégzi.

Ahhoz, hogy egy jövőbeni agrárpolitikáról és annak költségvetéséről érdemben beszélhesünk, több irányból is meg kell közelítenünk témánkat.

Az alapos elemzéshez szükséges a történeti sík vizsgálata, tehát az Európai Unió történetének, pénzügyi reformjainak és az elmúlt évtizedeknek a rövid áttekintése, értékelése. Ezáltal válik ugyanis érthetővé a jelenlegi rendszer, annak minden korlátozó tényezőjével egyetemben.

Ugyanilyen fontos azon legfontosabb tényezők számbavétele, amelyek hatást gyakorolhatnak egy jövőbeni KAP-ra és az EU-ra. Ezen legfontosabb hatóerőket, így például a klímaváltozást, a környezet megóvásának és a vidékfejlesztésnek az Uniós igényét, az energiabiztonság és a biotermék-hasznosítás kérdéskörét, a WTO követelményeit, a versenyképesség és fenntartható fejlődés ügyét is érintjük, bár természetesen nem tudjuk részletesen bemutatni.

Egy a KAP jövőjéről szóló munka nem lehet teljes, ha nem tekint körbe a világban, egyrészt hogy felmérje a versenytársak hasonló politikáit, másrészt hogy akár példát is merítsen ezen agrárpolitikákból. Ez indokolja az Egyesült Államok és az Európai Unió agrárkiadásai vázlatos összehasonlítását, amivel a mezőgazdaság Egyesült Államokon belüli fontosságának a bemutatása mellett a finanszírozás felfogásában, a célok megközelítésében meglévő különbségekre kívánjuk felhívni a figyelmet.

A jövőbeli agrárpolitika kialakításához szervesen hozzá kell tartozzon a jelenlegi agrárpolitika áttekintése – nem csak európai, de magyar szemmel is. Ennek megfelelően külön fejezetet szentelünk az EU keleti bővítése utáni KAP-nak. Itt sem törekedtünk teljességre, hiszen a rendelkezésre álló információ, adathalmaz mennyisége óriási, ezek teljes feldolgozására, bemutatására sem a rendelkezésünkre álló szűkös kapacitás, sem pedig a terjedelmük miatt nem vállalkozhattunk. A 10, illetve 12 újonnan csatlakozott tagország – köztük Magyarország – csatlakozása óta eltelt időszak, figyelembe véve, hogy az elmúlt két év a gazdasági, pénzügyi válság kényszerintézkedéseivel telt, átfogó értékeléshez igen kevés. Ennyi idő nem elegendő egy olyan történelmi léptékű és jelentőségű folyamat minősítéséhez, mint amilyen az Európai Unió bővítése. Ugyanakkor az Uniós szintű adatok is csak 2007, 2008-ig állnak rendelkezésre, egyes esetekben csak 2006. évi adatok lelhetők fel. Így bár határozottan kitapintható az Unió jelentősége a válság időszakában is, csak néhány, általunk fontosnak vélt szeletét mutatjuk be az elmúlt 5-6 év változásainak. Nem tekintettük feladatunknak az elmúlt néhány év előzőek alapján történő minősítését sem.

Az új Közös Agrárpolitika az EU mind a 27 tagállamára vonatkozni fog, és csak a tagállamok egyetértésével születhet meg. Ezért fontos megvizsgálunk az Unió tagországainak a véleményét, amely a 2008-ban a 2014-2020 közötti időszak költségvetésére vonatkozó vita elindulása óta folyamatosan változott és ma is változik. A kezdeti bizonytalan és egymástól helyenként szélsőségesen távol álló vélemények helyenként mintha közelednének egymáshoz. Ezek a vélemények azonban még mindig inkább fakadnak az egyes tagállamok érdekeinek lehető legnagyobb mértékű érvényesítésére való törekvésekből, mint az Unió jövőbeni lehetséges fejlődése érdekében, kompromisszumok mentén hozandó intézkedésekről. A tagországok politikai és szakmai műhelyeiben eddig készült anyagok bemutatása, összegzése és értékelése erőnket meghaladó feladat, nagyon rövid bemutatásuktól azonban nem tekinthetünk el.

A KAP-hoz időben és térben, valamint intellektuálisan kapcsolódó témák áttekintése után anyagunk a jövőbeli KAP számtalan lehetséges változatából kettőt mutat be, amelyek közül az egyik inkább a jelen problémáinak, a másik inkább a jövő kihívásainak az irányából közelíti meg a kérdést.

Szándékunk az Unió erősítését biztosító közösségi politika megvalósítására alkalmas közös költségvetés és ezen belül is a Közös Agrárpolitika lehetséges változatainak a felvázolása volt. Célunk az érdemi vitának új lendületet és ha lehet új alternatívát adni.

Budapest, 2010. május 30.

a szerkesztő

1. Adatbázis, módszer

Kutatásunk alapvetően a fontosabb, a KAP jövőjére ható szempontok és tények feltárását irányozta elő. Ennek megfelelően az anyag gerincét a különös módszertant nem használó, a KAP-hoz kapcsolódó elemek logikai úton való feltárása és leírása adja. Ennek megfelelően kutatásunk során először hazai és nemzetközi szakirodalom áttekintésével vizsgáltuk meg az Európai Unió történetét a költségvetés fejlődésén, alakulásán keresztül. Ugyanígy elemeztük az Unióra ható fontosabb tényezőket, valamint az uniós költségvetéssel és a KAP jövőjével kapcsolatos tagállami és szakmai véleményeket (6. fejezet).

Dolgozatunkban az 4. fejezetben az elemzések során mutatókat is alkalmaztunk. Az 4.1-es és 4.6-os fejezetek elemzése az Európai Bizottság 2009-es „A vidékfejlesztés statisztikai és ökonomiai helyzetértékelése” és az ehhez kapcsolódó Eurostat adatbázisban található adatok alapján történtek. Az 4.6-os, valamint az 4.7-es fejezetben az európai tesztüzemi rendszerből nyert adatokat (FADN Public Database) használtuk fel, mert általuk lehetőségünk nyílt Magyarország teljesítményét nemzetközi környezetben is vizsgálni. Az alábbi mutatók számításai a következő metodika alapján történtek:

- ROA: Farm nettó jövedelem/Összes eszköz
- Költséghatékonysági mutató: Összes költség/Termelési érték
- Nettó jövedelem = bruttó jövedelem - amortizáció + támogatások és adók egyenlege - bérlet, kamat és bérkifizetések
- Nettó beruházások = Bruttó beruházások - amortizáció

A hektárra vetített számításokat pedig az adott érték Európai Unió tagállamai súlyozott átlagának egy hektárra vetítésével végeztük el.

A 6. fejezet foglalkozik részletesen az EU és az USA agrártámogatási rendszerének összehasonlító értékelésével. Az összehasonlítás során az OECD metodikája szerinti mutatószámokat használtuk fel (részletesen lásd: (Kürthy et al., 2001). A mezőgazdasági támogatottság mérésére a *Becsült Termelői Támogatás* (PSE) mutatót használják az OECD-ben, amely kifejezi a belföldi termelői árszinten mért fogyasztóktól és adófizetőktől a mezőgazdasági termelőkhez áramló, alapvetően pénzben kifejezett éves bruttó transzfereket. Az országos szintű PSE mutatót az alábbi képlettel számolják:

$$PSE = MPS + PO + PN + PH + PIU + PIC + PFI + PM$$

MPS – Piaci Ártámogatás

PO – Kibocsátásra alapozott kifizetések

PN – Vetésterületre/állatlétszámra alapozott kifizetések

PH – Előzetesen megszerzett jogosultságokra alapozott kifizetések

PIU – Input-felhasználásra alapozott kifizetések

PIC – Input-felhasználást szabályozó előírásokra alapozott kifizetések

PFI – Összesített farmgazdasági jövedelemre alapozott kifizetések

PM – Egyéb kifizetések

A PSE százaléka (%PSE) kifejezi a támogatások értékét is tartalmazó bruttó termelési értékre vetített Becsült Termelői Támogatást (OECD, 2009).

A mezőgazdasági támogatásoknak fogyasztással kapcsolatos transfereit a Becsült Fogyasztói Támogatással (CSE) mérik, pozitív érték esetén a fogyasztók támogatásról negatív érték esetén adóztatásról beszélünk. A CSE mutatóval a kormányzat mezőgazdasági támogatásait belföldi termelői áron mérik a fogyasztóktól a mezőgazdasági termelőkhez vagy a mezőgazdasági termelőktől a fogyasztókhoz áramló alapvetően pénzben kifejezett éves bruttó transferek nagyságával. Az országos szinten kalkulált CSE mutatót az alábbi képlettel számolják:

$$\text{CSE} = \text{TCP} + \text{TCO} - \text{TTC} + \text{CEF}$$

TCP – Fogyasztóktól mezőgazdasági termelőkhez áramló transferek

TCO – Egyéb költségvetésbe áramló fogyasztói transferek (pl. importvámok)

TTC – Adófizetőktől fogyasztókhoz áramló transferek (fogyasztói támogatás)

CEF – Belföldön feletetett takarmányok többletköltsége

A CSE százalékát (%CSE) az adófizetőktől a fogyasztóknak juttatott nettó transferek (CSE) és termelői árakon mért fogyasztási kiadások arányaként számoljuk.

Az összes támogatás becsléséhez a Becsült Összes Támogatás (TSE) mutatót alkalmazzák. A TSE kifejezi a kormányzat mezőgazdasági támogatásainak értékét belföldi termelői árszinten a fogyasztóktól és adófizetőktől a mezőgazdasági termelőkhez áramló, az agrárpolitikai intézkedések nyomán a költségvetésbe befolyó összegekkel csökkentett éves bruttó transzfer nagyságát. Az országos szinten kalkulált TSE mutatót az alábbi képlettel számolják:

$$\text{TSE} = \text{PSE} + \text{GSSE} + \text{TTC}$$

GSSE – Általános Szolgáltatások Becsült Támogatása

TTC – Adófizetőktől fogyasztókhoz áramló transferek

A TSE százalékát (%TSE) a TSE és a GDP arányaként számoljuk.

2. Az Európai Unió és a Közös Agrárpolitika történetének vázlatos áttekintése

Az Európai Unió közel 60 éves története során hatalmas fejlődési ívet írt le. Az 1951-es Párizsi Szerződéssel létrehozott Szén- és Acélközösségtől a 27 országot és így 500 millió embert közvetlenül érintő, közös fizetőeszközzel rendelkező Európai Unióig. A fejlődés természetesen nem volt zökkenőmentes, elhúzódó viták és számos reform alakította azzá, amit ma Uniónak nevezünk. Mára talán eljutott odáig a közösség, hogy a szervezeti viták a korábnál kevesebb energiát igényelnek, nagyobb figyelmet lehet fordítani a fejlődésre. Érdekes azonban ezt megelőzően röviden áttekinteni az elmúlt időszakot, a pénzügyi reformok rövid történetét, hiszen az egyúttal az Unió története is.

A korai évek (1958-1970)

Az Európai Szén- és Acélközösség az 1951. április 18-ai Párizsi Szerződéssel jött létre. A Montánuniót az első naptól kezdve autonóm módon, az ún. „európai adóból” finanszírozták, amely a Párizsi Szerződés 49. és 50. cikkelye alapján a szén- és acélipari vállalatok forgalma után kellett fizetni (maximum 1%-ot). A szervezet mai árfolyamon számolva évi 2-300 millió eurós költségvetéssel gazdálkodott.¹

Az 1957-es Római Szerződés két új szervezetet és három új költségvetést hozott létre: az EGK-t egyetlen, és az Euratomot két különböző² büdzsével. Az első Európai Közösségi Költségvetés (EEC) 1958-ban készült. Kezdetekben a Bizottság tett javaslatot, a Parlament állásfoglalást adott ki, a Tanácsé volt az elfogadó szerep. Az EEC keretösszeg alacsony volt és kizárólag az adminisztrációs költségeket fedezte.

1958-ban a stesai konferencián **született meg a Közös Agrárpolitika** tervezete, amelynek lényegi eleme egyrészt az ártámogatások bevezetése volt olyan intézményi árakkal, amelyek a világgiazi ár felett helyezkedtek el, másrészt közös pénzügyi alap létrehozása volt. A Közös Agrárpolitika egyik fő célkitűzéseként meghatározták az agrármodernizációt, amely a műszaki fejlesztésen és a különféle inputokon (elsősorban a munkaerőn) alapuló termelékenység növelését jelentette. A jövedelempolitikai célkitűzés a gazdák megfelelő életszínvonalának létrejöttét szolgálta, mindehhez piaci stabilitást garantálva (külső védelem, belső piac stabilitása). Ezeken felül célként határozták meg az élelmiszer ellátás biztonságát, valamint a méltányos árakon történő fogyasztói igények kielégítését (élelmiszerpolitikai cél). (Magyar Agrárkamara, 2010)

A közös szabályozás alappilléreként fokozatosan létrejöttek az újonnan kialakított piaci szervezetek (CMO), amelyek gyakorlatilag az összes, a Közösségen belül előállított agrártermékre befolyással voltak. Ezen piaci szervezetek alapelvei az egységes piac (egységes szabályozás), pénzügyi szolidaritás (közös pénzügyi alap), és a közösségi preferencia voltak (közöségi termékek előnyben részesítése). A közös pénzügyi alap 1962-ben jött létre EMOGA (FEOGA) néven. (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap.), amely a közös költségvetés több mint 50%-át, sőt időnként 80%-át is kitevte (1. táblázat).

¹ A tagországi befizetések 1998 óta gyakorlatilag megszűntek, mert a rendszer működése a korábbi hitelezési és pénzkiltelezési gyakorlat hozadékából fenntarthatóvá vált. A Montánuniót létrehozó Párizsi Szerződés 2002. július 23-án lejárt. A szervezet vagyona másnap átkerült az Európai Közösséghez.

² A szervezetnek külön működési és külön kutatási-beruházási költségvetése volt, amelyeket – a Montánunióhoz hasonlóan – megpróbáltak autonóm módon finanszírozni.

Az európai közösségek döntéshozó és végrehajtó szervezeteinek fúziójáról szóló 1965-ös szerződés (az ún. *Merger Treaty*), majd az 1970-es ún. Luxemburgi Szerződés két lépcsőben beolvasztotta az EGK közös költségvetésébe a Montánunió adminisztratív, illetve az Euratom mindkét költségvetését. Továbbra is megmaradt azonban az EGK közös (általános) költségvetése és a Montánunió operatív költségvetése (ez utóbbi 2002. júliusáig). Az EGK közös költségvetésének a finanszírozása 1970-ig a tagállamok költségvetési átutalásaiból történt. A befizetési kulcsok közösségi politikaként változtak, attól függően, hogy az illető tagország mennyire volt érdekelt az adott politika működésében, illetve mekkora volt általában a közös költségvetéshez való hozzájárulási képessége.

A tagállamok a közös költségvetés évenkénti vitáiban megpróbálták újratárgyalni a rájuk vonatkozó hozzájárulási kulcsokat. Minden résztvevő arra törekedett, hogy a befizetése ne haladjék meg a közös pénzekből való részesedését. A finanszírozási rendszer az 1960-as évek elejétől fel-futó közösségi politikák (elsősorban a közös agrárpolitika) igényeivel már nem sokáig tudott lépést tartani.

1962-től kezdődően, a különböző mezőgazdasági termékek piacainak szabályozására, sorra egymás után létrehozott rendtartások, illetve ezek növekvő pénzigénye előrevetítette, hogy a közös költségvetés tagállami befizetéseken alapuló rendszerét meg kell reformálni, át kell térni a saját forrásokon alapuló finanszírozásra. Az 1968-ig fokozatosan kiépülő vámunió magától adódó lehetőséget kínált a tagállamoknak a legegyszerűbb közös bevételi források kijelölésére.

1. táblázat

Az agrárkiadások és a közös költségvetés kiadásai

millió euró

Megnevezés	1962	1965	1967	1968	1969	1970
FEOGA Garancia Alap	-	29	340	1 260	1 669	3 108
Közösségi általános költségvetés	42	77	476	1 488	1 905	3 385

Forrás: Somai, 2004

A Bizottság már 1965-ben javaslatot tett a költségvetési reformot illetően, amelyben közösségi autonóm források létrehozását, valamint az Európa Parlament költségvetési felelősségi jogkörének a megerősítését indítványozta. 1970. július 21-22-ei, luxemburgi ülésén megkötött szerződéssel indult el a Közösség fokozatos költségvetési reformja. Az évtized végéig a tagállami befizetéseket lassan felváltották az ún. saját források. Ezen kívül a Parlament is egyre nagyobb szerephez jutott a közös költségvetés kialakítását illetően.

Az 1970-es évek

1971 és 1979 között a tagországok költségvetési befizetéseit fokozatosan fölváltották az ún. saját források. Ilyen saját források voltak az EK közös külső kereskedelmi határán az importált árucikkek után beszedett vámok, illetékek és agrárlefölözések, valamint a cukorilleték. A vámokat, az agrárlefölözéseket és a cukorilletéket együtt tradicionális saját forrásoknak (TSF) nevezik. Ezek az eszközök azonban önmagukban, a közös költségvetés kiadásainak csupán 50-60%-át fedezték, ezért a tagországok elhatározták, hogy a hiányt a hozzáadottérték-adójuk (VAT) harmonizált alapjának meghatározott %-ával fogják fedezni. A megállapodás szerint minden tagország átengedi a közös költségvetésnek az ilyen adóbevételei 1%-át (1986-tól 1,4%). Az új – saját forrásokon alapuló – közös költségvetéssel a közös mezőgazdasági politika finanszírozásának biztosításán túl megteremtődött az egyéb közös politikák pénzügyi fedezete is.

A mezőgazdasági lefölözéseket a tagállamok már 1971. január 1-jétől teljes egészében a közös költségvetésbe utalták. A vámoknál a fokozatosság elve érvényesült: a tagországoknak vámbevételeik évente növekvő hányadát kellett befizetniük, s 1975. január 1-jéig kellett elérniük a 100%-ot. Az ÁFA-ból származó forrásokra várni kellett, végül 1979. január 1-jétől teljessé vált a közös költségvetés automatikus finanszírozása. Az Európa Parlamentnek az integráció első éveiben nemigen volt beleszólása a költségvetés kialakításába. Az 1970-es Luxemburgi Szerződés azonban megnyitotta az utat Strasbourg költségvetési szerepének fokozatos felértékelődése előtt.

1973. január 1-jétől a Közösség három új tagországgal bővült. A csatlakozási szerződés öt éves átmenetet írt elő a belső vámok és nem vámjellegű kereskedelmi akadályok eltörlésére. Az újonnan csatlakozók közül Dánia a Közösség leggazdagabb, míg Írország a legszegényebb tagállama lett. Nagy-Britannia a közösségi átlag alatt foglalt helyet. Ez a csatlakozás meghatározó módon befolyásolta a költségvetés alakulását.

Az igazi áttörést egy újabb, az 1975-ös Brüsszeli Szerződés jelentette, amely egyrészt megosztotta a közös költségvetés feletti döntési jogkört a Miniszterek Tanácsa és a Parlament között, másrészt az éves költségvetések előkészítése során több lépcsős, kötelező háromoldalú egyeztető procedúrát írt elő a legfőbb közösségi intézmények (Bizottság, Tanács, Parlament) részére.

1979-től az Európa Parlament képviselőit közvetlen szavazással választják. A változás jelentősen növelte az intézmény legitimitációját, és konszolidálta a költségvetési folyamatban betöltött szerepét. Az EP-nek meghatározó befolyása lett a közös költségvetés fejlődésére.

1971 után a Közös Agrárpolitika fejlődése is újabb szakaszhoz érkezett, ami a 80-as évek elejéig tartott. Ezt az időszakot az alábbiak jellemezték (Halmi, 2007):

- Növekvő termelékenység.
- Bővülő agrártermelés és feleslegek.
- Növekvő önellátás.
- Belső agrárpiaconbiztonsága.
- Jövedelempolitika árpolitika révén.
- Fogyasztói érdekek megfelelő szolgálata.
- Ugyanakkor halmozódó feszültségek, növekvő kiadások, valamint külkereskedelmi problémák keletkezése.

Fontos a felsorolás alapján megemlíteni, hogy egyes években a Közös Agrárpolitika kiadásai 75-80%-osra emelkedtek az összes kiadáson belül, ami egyre nagyobb feszültségeket okozott, az adófizetők de a világ egyes államai, elsősorban az Egyesült Államok néztek rossz szemmel a világpiaci árártól jelentősen eltérített belső intézményi árakat, amelyek kereskedelempolitikai szempontból protekcionista és diszkriminatív jellegűek voltak (Halmi, 2007). Ráadásul ezek az ártámogatások azt ösztönözték, hogy az európai gazdák egyre nagyobb mennyiségben állítsák elő termékeiket (feleslegeket halmozva fel), a környezeti szempontokat is háttérbe szorítva. A hetvenes évek végén már látszottak a rendszer finanszírozási és strukturális problémái és az egyéb negatív hatások (pl. környezeti) egyre nagyobb méreteket öltöttek.

A közös költségvetés kiadásainak alakulása 1972-1978 között

millió euró

Megnevezés	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
FEOGA – Garancia	2 486	3 614	3 460	4 328	5 637	6 587	8 679
Strukturális Alapok	137	259	282	375	624	686	1 389
- FEOGA Orientáció	53	11	38	77	112	113	326
- FEDER	-	-	-	150	300	400	525
- FES	84	248	244	149	212	173	538
Egyéb	499	609	1 084	1 114	1 302	1 463	1 974
Összesen	3 122	4 505	4 826	5 817	7 563	8 736	12 042

Forrás: Somai, 2004

Látható, hogy a közös kiadások túlnyomó részét továbbra is az agrárpolitika finanszírozására fordították. Az első körös csatlakozásnak Írország volt a nyertese, az Egyesült Királyságnak viszont támadtak problémái. Túl sokat fizettek be (például az ország külkereskedelmében nagy szerepe játszó Közösségen kívülről származó import miatt) és túl keveset kaptak vissza (a KAP kiadások a költségvetés 70-80%-át tették ki, de a britek mezőgazdasági szektora viszonylag szerény). Ezért 1980-tól kezdődően, az Egyesült Királyság – a közös finanszírozásban játszott aránytalan teherválalása miatt – minden évben visszakap egy meghatározott összeget a közösségi költségvetésből.

Az 1980-as évek

Az európai integráció az 1980-as években 3 új tagországgal, valamint – a német egyesülés révén – a kelet-német tartományokkal bővült. Ezek a bővülések nem jelentették automatikusan a közös költségvetés finanszírozási rendszerének az átalakítását. Technikai téren annyi változás történt, hogy az első bővüléssel ellentétben az 1980-as évek bővülései során az új tagok azonnal 100%-ban teljesítették befizetéseiket, amely befizetésekből azután évente egyre kisebb részt kaptak vissza. Rögzítésre került, hogy az újonnan fölvelt mediterrán országok tagságuk első napjától jogosultak lesznek a strukturális alapok kifizetéseire. Ennek megfelelően, a közös költségvetés kiadási oldalán jelentős változások következtek be.

A gyorsan változó körülmények között a közös költségvetés évenkénti megszavazásának rendszere rövid idő alatt megmutatta működőképességének problémáit. Az 1980-as évek elején, a közös költségvetésnek mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalán feszültségek keletkeztek.

A bevételi oldalon:

- a tradicionális saját források legjelentősebb tételét képviselő vámok esetében folytatódott a hosszú távú csökkenés trendje.
- az ÁFA-források pedig a lassuló gazdasági növekedés miatt jelentősen nem növekedtek.

A kiadási oldalon:

- az alacsony világpiaci árak, és az Egyesült Államokkal folytatott, egyre elkeseredettebb exportpiaci verseny megemelte a KAP - visszatérítések összegét;
- a strukturális alapok költségvetését pedig nem csupán az újonnan belépő, a közösségi átlagnál fejletlenebb tagországok igényei nyomták feljebb, hanem a meglévő tagokra kidolgozott ún. Integrált Mediterrán Programok is.

Közben az ÁFA - forrás maximális rátáját az 1984-es fontainebleau-i csúcsértekezleten 1-ről 1,4%-osra emelték. Ez az intézkedés csak 1986-tól lépett hatályba, az 1984-es és az 1985-ös költségvetés csak úgy volt tartható, hogy a tagállamok ún. előlegeket nyújtottak a költségvetésnek. Látszott, hogy a megnövelt ÁFA - forrás csak rövid ideig lesz képes a hiány fedezésére. Napirendre került a közös költségvetés radikális reformja, amelyre két lépcsőben, az ún. Delors I. és Delors II. csomagok keretében került sor.

A már korábban említett strukturális és egyéb feszültségek miatt 1988-ra a **Közös Agrárpolitikában egyre inkább szükségessé vált egy olyan korrekció**, amely a mezőgazdasági termékek árait visszafogja. A nominál árak befagyasztása, mely mérsékelte a reálárakat. (Halmai, 2007) Bevezetésre került az ún. Agrárirányelv, amelynek lényege, hogy a közös költségvetés KAP-ra fordított kiadásainak növelését a GDP növekedésének 74%-ában határozták meg. (ez annyit jelentett, hogy miközben a bruttó hazai termék 1%-kal nőtt a Garancia Alapra fordított kiadás 0,74%-kal nőhetett). Emellett lépéseket tettek a kínálat szabályozására a mennyiségi korlátozásokon keresztül (tejkvóta, garanciaküszöb, területpihentetés bevezetése).

Delors I. – az 1988-as reform

A közös mezőgazdasági politika korrekciójának hatására a közös költségvetésben csökkenni kezdett a mezőgazdasági kiadások részaránya, a korábbi 75-80%-os arányról, 50-60%-os arányra. Az Európai Bizottság hozzájárult a közös költségvetés átszervezéséhez. Elsősorban a strukturális alapok emelése volt a cél, az eddigi összeg 5 év alatti megduplázása. Ehhez növelni kellett a bevételeket. A Delors-csomag a már meglévő három bevételi forrás mellé bevezetett egy negyediket is. Ez a tagállamok össztermékén alapult, piaci árakon, egységes alapból kiszámítva, és minden tagállam saját éves össztermékének azonos % - át volt köteles átengedni (felső plafon határozta meg a mértékét). A saját források valamennyi típusát beszámítva ez a felső határ az éves nemzeti össztermékek 1,2%-a volt. A negyedik bevételi forrás kiegészítő jellegű volt, csak akkor nyúltak hozzá az éppen szükséges mértékig, ha a Közösség pénzügyi igényeit nem tudták fedezni a három korábbi forrásból.

Az 1988-as reformot a szakirodalom alapvetően 3 szempontból tartja sikeresnek:

1. A közös költségvetés kiadásai a kívánt irányban és mértékben változtak.
2. Ugrásszerűen javult a költségvetési procedúra.
3. A saját forrásoknak a közösségi GNP-ben meghatározott szintje elégségesnek bizonyult a költségvetés tényleges pénzügyi kifizetéseinek a fedezésére.

3. táblázat

Az általános költségvetés kiadásainak és bevételeinek az alakulása, és egyes tételek %-os megoszlása az 1988-1992-es időszakban

Megnevezés	1988	1989	1990	1991	1992
Kiadások (milliárd euró)	41,0	40,8	44,1	53,5	58,5
<i>FEOGA – Garancia (%)</i>	<i>62,1</i>	<i>57,7</i>	<i>56,1</i>	<i>56,5</i>	<i>51,4</i>
<i>Strukturális Alapok (%)</i>	<i>15,1</i>	<i>18,8</i>	<i>21,0</i>	<i>25,4</i>	<i>30,2</i>
Bevételek (milliárd euró)	41,8	45,9	46,5	56,2	59,7
<i>TSF (%)</i>	<i>28,5</i>	<i>27,7</i>	<i>26,1</i>	<i>24,8</i>	<i>22,2</i>
<i>VAT(%)</i>	<i>57,2</i>	<i>57,3</i>	<i>59,1</i>	<i>55,8</i>	<i>58,0</i>
<i>4. forrás (%)</i>	<i>10,6</i>	<i>9,8</i>	<i>0,2</i>	<i>13,3</i>	<i>13,9</i>

Forrás: Somai, 2004

Delors II. – a második reform

A Bizottság 1992 februárjában ismertette az 1993-tól kezdődő évekre szóló költségvetési javaslatának első változatát (Delors-II. Csomag). A javaslat értelmében a közös kiadások (1992-es áron) 5 év alatt 20 milliárd euróval növekedtek volna, amihez a saját források plafonját, 1992-1997 között, a GNP 1,20%-ról annak 1,37%-ára kellett volna emelni. A Bizottság különösen három területre szerette volna koncentrálni az erőforrásokat: a regionális kohézió, az EU nemzetközi szerepvállalása, valamint - a közös kutatások és a transeurópai hálózatok fejlesztése – az EU ipari versenyképessége növekedésének az elősegítésére. Az Európa Parlament még a Bizottságnál is messzebb ment javaslatában, és a saját források GNP-ben mért arányának 1,40%-osra történő fel-emelését indítványozta.

A költségvetési időszak 5-ről 7 évre való meghosszabbításával sikerült elérni, hogy a tervezett plusz-kiadásokhoz elegendő legyen a saját források plafonját a közösségi GNP 1,32%-áig emelni. Ez 0,03%-os tartalék beállításával azt jelentette, hogy a kifizetések plafonja a GNP 1,29%-a lett volna. Végül is az a kompromisszumos megoldás született, hogy az első két évben nem változott a plafon, majd 1995 és 1999 között fokozatosan 1,27%-ra nőtt. A Delors-II. Csomag hatására a strukturális és kohéziós kiadások az 1993-1999-es időszak 7 éve alatt folyóáron 65%-kal nőttek. A legtöbb pénzt továbbra is az ún. 1.célterületen költötték el. 1994-től kezdődően a kelet-német tartományokat is az 1. célterületek közé sorolták, ami szintén szerepet játszott a strukturális kiadások növekedésében.

4. táblázat

**Az általános költségvetés kiadásainak és bevételeinek alakulása
(1993-1999)**

Megnevezés	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kiadások (milliárd euró)	64,8	59,3	66,5	77,0	79,8	80,9	83,5
Kiadások (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- FEOGA – Garancia (mrd euró)	34,9	33,0	34,5	39,3	40,4	39,1	39,5
- FEOGA – Garancia (%)	52,4	53,6	50,4	50,0	49,6	47,3	46,5
- Strukturális Alapok (mrd euró)	20,5	15,9	19,2	24,6	26,3	28,6	30,4
- Strukturális Alapok (%)	30,7	25,8	28,1	31,3	32,3	34,7	35,8
Bevételek (milliárd euró)	65,7	66,0	75,1	81,3	80,5	84,5	86,9
TSF (%)	19,7	20,0	19,3	16,7	17,6	16,5	16,0
VAT(%)	52,5	50,4	52,2	41,8	42,5	39,2	35,9
4. forrás (%)	25,2	26,8	18,9	29,0	33,4	41,4	43,2

Forrás: Somai, 2004

A Delors-II. Csomag az 1993-1999-es költségvetési időszakra nézve átalakította a büdzsé kiadási oldalának szerkezetét: az egyes rubrikába került a közös agrárpolitika, a kettesbe a strukturális pénzek, a hármasba az egyéb belső politikák, a négyesbe a külső akciók, az ötösbe az adminisztratív kiadások, a hatosba pedig a tartalék³.

Svédország, Finnország és Ausztria 1995-ös EU-csatlakozása a Közösség leggyorsabb és legsimább bővülése volt. A tárgyalások egy-két év alatt lezajlottak, és az említett országok az EU teljes jogú tagjaivá váltak. Az a kezdetektől világos volt, hogy a közösségi átlagnál gazdagabb országok a költségvetés nettó befizetői lesznek. Ugyanakkor, a csatlakozási szerződés értelmében,

³ A 2007-2013-as keretben már nem így szerepel.

ezen országoknak nem az első évtől kellett az Unió ilyen mértékű nettó finanszírozóivá válniuk; nettó hozzájárulásuknak 4 év alatt fokozatosan kellett elérnie az említett szintet. A valóság azonban hamarosan rációlt az eredeti elképzelésekre. Az új tagországok nettó költségvetési hozzájárulása – az egyetlen 1996-os év kivételével – végig meghaladta a tervezett 1,6 milliárd eurót. Ausztria és Svédország kérte, hogy az Egyesült Királysághoz hasonló elbánásban részesüljenek.

A Delors II. csomagot az 1992. decemberi edinburghi csúcson fogadták el, meghatározva az 1993-1999 közötti periódus költségvetési irányszámait. A tagállamok megállapodtak, hogy a költségvetés előirányzatainak éves lehetséges plafonját az 1993-as szintről, a GNP 1,2%-áról 1999-ig fokozatosan a GNP 1,27%-ára emelik, s az így keletkező növekmény meghatározó részét a strukturális és kohéziós politika feladatainak teljesítésére fordítják. Létrehozták a négy legfejlettebb tagállam infrastrukturális és környezetvédelmi beruházásait támogató Kohéziós Alapot. Megváltoztatták a VAT-faktor hozzájárulási arányát.

A szegényebb államokat jobban terhelő bevételi forrás mértékét módosították, a közösségi átlag GNP 90%-a alatt lévő tagállamoknál csökkentették, a többi tagállam esetében növelték. Összességében pedig úgy határoztak, hogy 1994 és 1999 között a hozzáadottérték-adó közösségi rátáját 1,4%-ról fokozatosan 1%-ra csökkentik. A Delors II. csomag fontos lépés volt a tagállamok erejének megfelelő igazságosabb elosztású tehervállalás irányába (Dánia például vesztett korábbi előnyös pozíciójához képest, az Egyesült Királyság továbbra is jelentős nettó befizető maradt.)

Összességében a Delors – csomagok az Unió szegényebb tagállamainak kedvezett, amit az tett lehetővé, hogy a gazdagabb országok hajlandónak mutakoztak anyagi áldozatokat vállalni a szorosabb integráció érdekében, azaz segítették az elmaradottabb térségeket bekapcsolódni az integráció előrehaladásába.

A **Közös Agrárpolitika** tekintetében nyilvánvalóvá vált, hogy az eddigi korrekciók nem elegendők; továbbra is jelentős feleslegek, magas árak (a termelés magas támogatottsága), a természeti erőforrások túlterhelése miatti környezeti károk jellemezték a KAP-ot, amely mind az adófizetők, mind pedig a harmadik országok részéről egyre inkább vitatható volt.

Mindezen okok összességében vezettek a **Közös Agrárpolitika 1992-es, Ray MacSharry nevével fémjelzett reformjához**, amelynek alapelemei a következők voltak:

- Ártámogatások jelentős csökkentése.
- A jövedelem-kiesés ellensúlyozása kompenzációs vagy más néven közvetlen támogatásokon keresztül.
- Kiegészítő tevékenységeket határoztak meg a mezőgazdaság multifunkcionalitásának hangsúlyozása érdekében (korai nyugdíjazás, erdőültetési program, agrárkörnyezetvédelmi programok)
- A költségvetési kiadásokban jelentős változás nem következett be, a közvetlen támogatások bevezetésével nem csökkent olyan látványosan a KAP-ra fordított kiadás, mint az 1988-as korrekció után (továbbra is 50% körül alakult), viszont átláthatóbbak lettek a támogatások.
- Zöld árfolyamok bevezetése a belső piacon történő agrárkereskedelem átláthatósága és könnyítése érdekében.

Az 1992-es intézkedéscsomaggal az ár és a jövedelempolitika szétválasztása volt a fő cél. Lényege, hogy a támogatásokat egy hektárra jutó referencia-hozam alapján határozták meg. Ezzel az intézkedéscsomaggal sikerült azt biztosítani, hogy a termelők jövedelme nem csökkent, az alacsonyabb belső piaci árak miatt javult a Közös Agrárpolitika társadalmi megítélése.

Harmadik reform (2000-2006) – AGENDA 2000

A közös költségvetésben a kiadásokat és a bevételeket 1999-ig ECU-ben számolták, azt követően euró alapon történik a számolás és átutalás. A közös költségvetés naptári évre készül, tervezetét a Bizottság készíti, majd a Tanács és az Európai Parlament vizsgálja felül, módosítja és hagyja jóvá. A közösségben 1988 óta ún. „pénzügyi előtervek” készülnek, amelyek a költségvetési fegyelem és irányítás javítása érdekében több érve meghatározzák a kiadások maximumát és össze-tételét. A közös költségvetést a kohézió hiánya miatt mindig élesen bírálták.

A Bizottság – első változatban – 1997 júliusában hozta nyilvánosságra az Agenda 2000 címet viselő dokumentumot. A dokumentum nem csupán a 2000-2006 közötti időszakra szóló költségvetés tervezetét tartalmazta, hanem egyben bemutatta a Bizottságnak a közös agrárpolitika reformjáról, a strukturális politika jövőjéről és a keleti bővítéssel kapcsolatos stratégiáról vallott elképzeléseit is.

Az 1992-es KAP reform bár meghatározó döntéseket tartalmazott, sok probléma nem oldódott meg, új reformra volt szükség (továbbra is magas támogatás jelentős költségvetési kiadásokkal, magas külső védelem, a támogatások eloszlásának egyenlőtlensége, versenykorlátozó mennyiségi előírások, stb.). Egyre hangsúlyosabbá vált a mezőgazdaság multifunkcionalitása is, ami azt jelentette, hogy a mezőgazdaságnak a termék előállításán túl egyéb funkciói is vannak, mint például a vidék fenntarthatóságának és életképességének megőrzése. Ennek tükrében az **AGENDA 2000 KAP-ra vonatkozó a fő intézkedései (harmadik reform)** a következők voltak:

- Árcsökkenés, korlátozott kompenzációval.
- Vidékfejlesztés megjelenése, mint második pillér.
- Moduláció lehetősége (első pilléres támogatások csökkentése és átcsoportosítása a második pillér, valamint a kiegészítő intézkedések számára maximum 20%-os mértékben).
- Kölcsönös megfeleltetés intézményrendszerének bevezetése (a támogatások kifizetésének feltétele különböző környezeti előírásoknak való megfelelés), de a rendszer bevezetése nem kötelező, csak opcionális lehetőség volt.
- Mennyiségi szabályozások fennmaradása (kötelező területpihentetés 10%)

Azonban a reform nem váltotta be az előzetes elképzeléseket. Továbbra is jelentős felesleg keletkeztek, miközben jelentős megtakarítást nem eredményezett a közös költségvetés számára (44%-os arány a KAP kifizetésekre). A támogatások feltételeként meghatározott környezeti feltételek betartása csak opcionális volt, emiatt igazi eredmények nem születtek. Mindezeket tetőzte, hogy közelgett a keleti bővítés, amit ez a reform nem tudott megfelelően kezelni. Szükséges volt tehát egy félidejű felülvizsgálat, amit 2003-as KAP reformként szokás említeni.

Az Agenda 2000 költségvetés végső változatát a tagállamok állam- és kormányfői az 1999. március 24-25-ei berlini csúcsertekezletükön fogadták el.

Főbb változások a költségvetés bevételi oldalán (1. ábra):

- az európai büdzsé középtávú tervezésének történetében először nem emelkedtek a hitelnyitásokra (kötelezettségvállalásokra) és a kifizetésekre (lényegében a mozgósítható saját forrásokra) vonatkozó plafonok;
- változott azonban a saját források összetétele, amennyiben tovább csökkent a tradicionális saját források (TSF) és az ÁFA-forrás jelentősége;
- a brit korrekciós mechanizmus működésében több változás is történt.

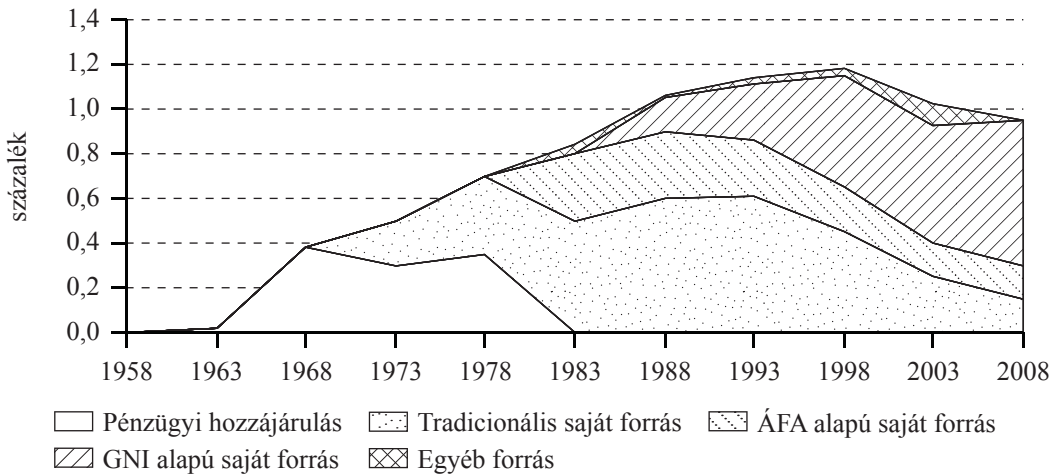
Főbb változások kiadási oldalon (2. ábra):

- változott a KAP - kiadások maximumát jelző ún. „irányvonal”;
- a strukturális politika terén jelentős egyszerűsítés történt;

- a belső politikák (3. rubrika), a külső akciók (4.) és az adminisztrációs kiadások (5.) terén a 2000-2006-os időszakra vonatkozó keretek megállapításakor az 1999. évi tényleges kiadásokból (és nem az az évi keretből) indultak ki. A tervezett tartalékokat (6. rubrika) alaposan megkurtították, a monetáris tartalék 2003-tól teljesen megszűnt. Az ideiglenesen újra megnyitott 7. rubrikába kerültek az ún. előcsatlakozási alapok (SAPARD, ISPA, PHARE);
- az Agenda 2000-ben 2002-től számoltak a keleti bővítéssel. Erre a célra – évente fokozatosan növekvő – a közösségi GNP 0,05 - 0,15%-ának megfelelő összeget tettek félre, mely azonban nem tartalmazta a KAP - kiadások kétharmadát jelentő közvetlen kifizetéseket.

1. ábra

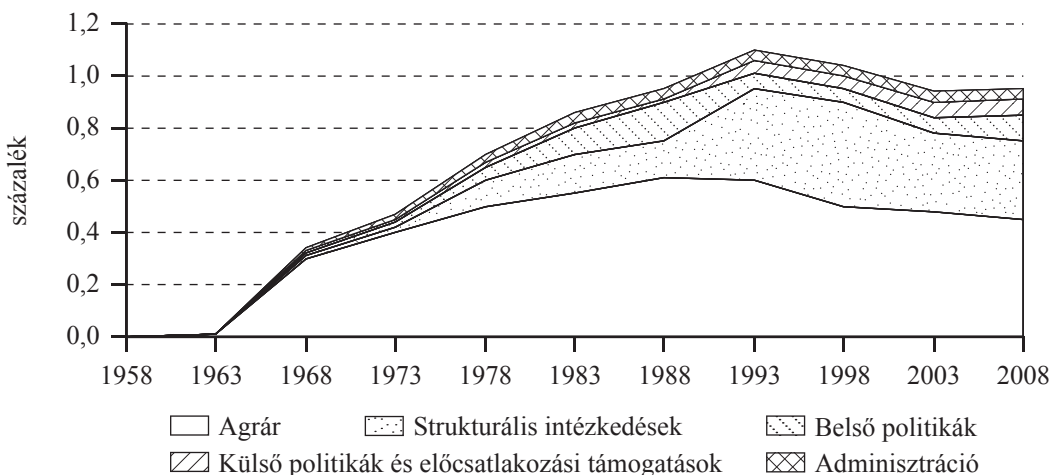
EU-költségvetés bevételei 1958-2008 között (EU GNI %-ában)



Forrás: http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history2007_en.htm

2. ábra

EU-költségvetés kiadásai 1958-2008 között (EU GNI %-ában)



Forrás: http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history2007_en.htm

**Pénzügyi keret szerkezetének és prioritásainak alakulása a
2000-2006 költségvetési-tervezési periódusban**

milliárd euró

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2000-2006 (1999-es árakon)	százalék	2000-2006 (2004-es árakon)
1. Mezőgazdaság	307 531	44,73	330 544
2. Strukturális műveletek	234 757	34,15	258 656
3. Belső politikák	48 567	7,06	52 439
4. Külső politikák	32 060	4,66	34 486
5. Adminisztráció	35 333	5,14	38 099
6. Tartalékok	4 050	0,59	4 258
7. Előcsatlakozási segélyek	21 840	3,18	23 493
8. Ellentételezés, kompenzáció	3 386	0,49	3 750
Kötelezettségvállalási előirányzat	687 524	100,00	745 725
Kifizetési előirányzat	676 050	-	727 277

Forrás: Borkó et al., 2007

Aktuális pénzügyi keret (2007-2013)

A jelenlegi hétéves keret a 2007–2013 közötti időszakot öleli fel. Az EU Tanácsa csúcstalálkozóján a költségvetés teljes méretét 27 tagállammal kalkulálva (beleértve a 2007-ben csatlakozott Bulgáriát és Romániát) a 2007-2013 periódusra 862,363 milliárd euróban szabta meg. Ez az EU Bruttó Nemzeti Jövedelmének 1,045%-a. Ehhez képest az EP által némileg módosított és végül a Bizottság és a Tanács által is jóváhagyott költségvetése 4 milliárd euróval nagyobbra sikeredett, több forrást juttatva elsősorban a lisszaboni stratégiát alátámasztó programokra és a közös külpolitikára. Ezen felül 2,5 milliárd euróval megnövelték az EIB garancialapját is.

A Közös Agrárpolitika sorsa már a 2007-2013-as EU költségvetés tárgyalását megelőzően eldőlt, amikor a Tanács 2002 októberében, majd 2003 nyarán döntést hozott a Közös Agrárpolitikára fordítható uniós támogatások felső korlátjáról, illetve a moduláció vidékfejlesztésre átcsoportosított összegéről. A döntés értelmében a KAP kiadásai évente 1%-kal növekedhetnek nominál értéken. A 2007-2013-as költségvetési időszakban éves szinten 2%-os inflációval számolva a mezőgazdasági kiadások reálértéke folyamatosan csökkenni fog. Ennek ellenére a Közös Agrárpolitika továbbra is az egyik legnagyobb költségvetési elem marad.

A **KAP negyedik 2003-as reformja** már az előző költségvetési ciklusban jelentős változásokat eredményezett az uniós források elosztásában. Az új KAP figyelembe veszi a fogyasztók és az adófizetők érdekeit, miközben továbbra is segíti az európai gazdálkodókat. A változtatások másik fontos vonása a vidékfejlesztési politika megerősítése, illetve a környezetvédelmi szempontok jelentőségének növekedése. A reform emellett javította az EU tárgyalási pozícióját a WTO mezőgazdasági tárgyalásain. Az új agrárpolitika egyszerűbb, kevésbé torzítja a kereskedelmet és érvényesülni hagyja a piaci viszonyokat. A különféle közvetlen kifizetések helyett az egyszeri kifizetés (single payment scheme) került bevezetésre, amely teljes mértékben függetlenített a termeléstől. A reform másik fontos intézkedése a kölcsönös megfeleltetés (cross-compliance) kötelezővé tétele volt.

2007- 2013 pénzügyi keret

millió euró

Megnevezés	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Fenntartható növekedés	50 865	53 262	55 883	54 860	55 400	56 866	58 256
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	51 962	54 685	52 205	53 379	52 528	51 901	51 284
3. Állampolgárság, szabadás, biztonság és a jog érvényesülése	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988
4. Az EU mint globális szereplő	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029
5. Igazgatás	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610
6. Ellentételezések	419	191	190	-	-	-	-
Kötelezettségvállalási előirányzatok összesen	117 277	122 483	123 370	123 862	124 167	125 643	127 167
a GNI %-ban	1,08	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,01
Kifizetési előirányzatok összesen	115 142	119 805	110 439	119 126	116 552	120 145	119 391
a GNI %-ában	1,06	1,06	0,96	1,01	0,97	0,98	0,95
Rendelkezésre álló mozgástér (%)	0,18	0,18	0,28	0,243	0,27	0,26	0,29
Saját forrás felső korlátja a GNI %-ában	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L/132/9, 2009. A táblázat az eredetileg tervezett adatokat tartalmazza.

Az újonnan csatlakozott tagállamok opcionális lehetőségként egy egyszerűsített támogatási formát vezethettek be (SAPS rendszer), ami gyakorlatilag területalapú támogatást jelent, maximum 30%-os nemzeti kiegészítéssel, feltétele mindössze a mezőgazdasági terület megfelelő környezeti állapotban tartása. Az EU által folyósított közvetlen támogatás az EU-15 közvetlen támogatásának 25%-a volt, az első évben (2005) 15, majd 5%-os (2005/2006 és 2006/2007), 2007/2008-tól pedig 10%-os növekedési ütemmel, 2013-ra éri el a 100%-ot. (Amennyiben a nemzeti kiegészítést is számításba vesszük, + 30%, akkor már 2010-ben is elérheti.)

A változtatások eredményeként tovább erősödött a Közös Agrárpolitika második pillére, a vidékfejlesztés. A vidékfejlesztési források növelése mellett továbbra is alkalmazták a moduláció intézményét. Ennek értelmében a nagyobb gazdaságok, amelyek 5000 eurónál több közvetlen kifizetéshez jutnak évente, az 5000 euró feletti részt illetően 2005-ben 3%-kal, 2006-ban 4%-kal, míg 2007-től kezdődően évente 5%-kal kevesebb közvetlen kifizetésben részesülnek. Az így megtakarított összeget, amelyet az EU központilag oszt szét a tagállamok között, a mezőgazdasági terület, a mezőgazdasági foglalkoztatás és a vásárlóerő paritáson mért egy főre jutó GDP alapján, a tagállamok vidékfejlesztési célokra fordíthatják. Minden tagállam megkapja a modulációból nála keletkező megtakarítások legalább 80%-át. A 2003-as reform további változtatásokat helyezett kilátásba bizonyos termékek (vaj, rizs, rozs) intervenciós és támogatási mechanizmusában is.

A költségvetési fegyelem szempontjából fontos a pénzügyi mechanizmus, amely szerint, ha a piaci és közvetlen támogatások megközelítik a 300 millió eurós felső határt, akkor a Bizottság javasolhatja az egységes támogatás mértékének csökkentését.

A költségvetés kiadási szerkezetében bekövetkezett változás miatt a KAP és a vidékfejlesztési politika kiadásai a második, a természeti erőforrások megőrzése és kezelése című fejezetbe kerültek. E változás előnye, hogy a mezőgazdasági kiadások azon része, amelyet korábban a Strukturális intézkedések fejezetben könyveltek el, a piachoz kapcsolódó kiadásokkal, közvetlen kifizetésekkel és a vidékfejlesztési kiadásokkal egy helyen szerepel.

Összehasonlítva a korábbi költségvetési periódussal a mezőgazdaságra és vidékfejlesztésre fordított támogatás részesedése a kötelezettségvállalási előirányzatokból 2,3%-ponttal csökkent. Külön vizsgálva a piachoz kapcsolódó kiadásokat és közvetlen kifizetéseket, illetve a vidékfejlesztési politikára fordítható forrásokat már jelentősebb a változás. A KAP mezőgazdasági kiadásainak részaránya közel 6%-ponttal kevesebb a 2007-2013-as költségvetési periódusban, ugyanakkor a vidékfejlesztési politika részesedése 3% ponttal emelkedett. A piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések az előző finanszírozási periódushoz képest mindössze 2,8%-kal növekedtek, míg 69,75 milliárd euró, azaz 82%-kal több forrás áll rendelkezésre a vidékfejlesztési célok megvalósítására. Ennek köszönhetően a vidékfejlesztés részaránya a második fejezeten belül közel 20%-ra nőtt. A piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések részesedése a kötelezettségvállalási előirányzatokból az új költségvetési időszak alatt nem állandó. 2007-ben ez az arány még 35,72%, ami a periódus utolsó évére 31,98%-ra csökken. (Borkó et al., 2007)

2008 novemberében elfogadásra került az EU mezőgazdasági miniszterei által tárgyalt **2003-as reform félidejű felülvizsgálata (Health Check)**, amely az alábbi fontosabb eredményekkel járt (Európai Bizottság, 2008):

- A tejkvóták fokozatos megszüntetése: Mivel a tejkvóták 2015 áprilisáig teljesen megszűnnek, a zökkenőmentes átállás érdekében 2009/2010 és 2013/2014 között évente egy százalékkal emelkedik a kvóta.
- A támogatás függetlenítése: A KAP-reform keretében a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések döntő része „függetlenítetté” vált, azaz többé nem kapcsolódott meghatározott termékek termeléséhez. A még fennálló, termeléstől függő támogatások is megszűnnek és átkerülnek az egységes támogatási rendszerbe, kivéve az anyatehénre, a kecskékre és a juhokra vonatkozó támogatásokat, ezek esetében ugyanis a tagállamok fenntarthatják a termeléstől függő támogatások jelenlegi szintjét.
- Az egyszerűsített egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) meghosszabbítása: E rendszert alkalmazó uniós tagállamok 2013-ig folytathatják ezt a gyakorlatot, nem kötelező 2010-ig áttérniük az egységes támogatási rendszerre.
- Pénzeszközök átcsoportosítása a közvetlen kifizetésekből a vidékfejlesztés céljaira (moduláció): Jelenleg az 5 000 eurót meghaladó közvetlen támogatásban részesülő mezőgazdasági termelők számára nyújtandó kifizetéseket 5 százalékkal csökkentik, és az így keletkező pénzeszegeket a vidékfejlesztési alapba csoportosítják át. Ez a mérték 2012-re 10 százalékra emelkedik. Az évi 300 000 eurót meghaladó kifizetések esetében további 4 százalékos csökkentésre kerül sor. Az így keletkező összegeket a tagállamok az éghajlatváltozás, a megújuló energiaforrások, a vízgazdálkodás és a biológiai sokféleség, illetve az ezekhez kapcsolódó innováció területét érintő programok megerősítésére, valamint a tejágazat kísérő intézkedéseire fordíthatják. Az így átcsoportosított összegekhez hozzájárul az EU 75, illetve a konvergenciaregiókban, ahol az átlagos GDP alacsonyabb, 90 százalékos társfinanszírozása.
- Beruházási támogatás fiatal gazdáknak: A vidékfejlesztés keretében a fiatal gazdáknak adható beruházási támogatás összege 55 000 euróról 70 000 euróra emelkedik.

- A területpihentetés eltörlése: megszűnik az a követelmény, hogy a szántóföldi növényeket termelő gazdálkodóknak földjük 10 százalékát ugaron kell hagyniuk.
- Kölcsönös megfeleltetés: A mezőgazdasági termelők támogatásának feltétele bizonyos környezetvédelmi, állatjóléti és élelmiszerminőséggel kapcsolatos előírások betartása. Ha a mezőgazdasági termelő nem tartja be a szabályokat, akkor a számára kifizetendő támogatás csökkentésével kell számolnia. Ez az úgynevezett kölcsönös megfeleltetés egyszerűbbé válik azoknak az előírásoknak az eltörlésével, amelyek a mezőgazdasági termelő felelőssége szempontjából nem relevánsak, vagy ahhoz nem kapcsolódnak. A rendszer új követelményekkel is kiegészül, amelyek segítségével megőrizhetők a területpihentetésből eredő kedvező környezeti hatások, és megoldhatók egyes vízgazdálkodási problémák.
- Intervenciós mechanizmusok: A piaci kínálatot szabályozó intézkedések nem lassíthatják le a mezőgazdasági termelők által a piac jelzéseire adott válaszokat. A sertéshús esetében megszűnik az intervenció, az árpa és a cirok esetében nullára csökken. A búza esetében az intervenciós időszakban tonnánkénti 101,31 eurós áron lesz lehetőség intervenciós felvásárlásra, legfeljebb 3 millió tonnás mennyiségig, az e feletti mennyiségre vonatkozóan pedig pályázati eljárásra kerül sor. A vaj és sovány tejpor esetében a felső határ 30 000 tonna, illetve 109 000 tonna lesz, ezen a mennyiségen felül az intervenció pályázati rendszerben történik.

Az Európai Unió az elmúlt tíz évben óriási energiák mozgósításával, hosszú előkészületi folyamatot követően 12 ország, köztük Magyarország csatlakozásával, csaknem duplájára növelte a tagországok számát. Az eddigi fejlődése, története, reformjai és bővülése során mindvégig az egyik legfontosabb kérdés a közös agrárpolitika volt. Időközben az okok és a célok alaposan megváltoztak, az élelmiszerekből való önellátás megvalósítása helyére számos sokkal összetettebb kérdés és cél került, azonban a közös agrárpolitika jelentősége nem változott, és az új kihívások alapján várhatóan nem is fog változni.

Változott viszont az Unió létszáma, nőttek az Unión belüli különbségek, viharos gyorsaságú, sokszor ellentétes hatású folyamatoknak lehetünk tanúi a világban. Pénzügyi, gazdasági, bizalmi, élelmiszer és humán válsággal küszködik a világ. Nem sikerült eddig megvalósítani a lisszaboni stratégiát, mi szerint az Unió 2010-ig a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdasága lesz. Az Uniónak ezért is célul kell kitűznie a 2020-ig terjedő tervezési időszakra a Közösség további fejlődését, erősítését, az újonnan csatlakozott országok felzárkóztatását, a kihívásokra adandó megfelelő válaszadást, a vezető tudományos és gazdasági hatalom megszerzését. Ennek érdekében ismételt reformokra, átlátható, rugalmasabb, konkrét közösségi célok megvalósítását lehetővé tevő politikára és költségvetésre van szükség.

3. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájára ható legfontosabb tényezők

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája a kezdetektől nem légüres térben jött létre, hanem mindig olyan külső és belső kényszerek által meghatározottan, amelyek már önmagukban komoly alakító tényezői voltak a közös politikának, úgy nagyságrendjét, mint eszközeit tekintve. Ezen külső és belső kényszerek a '60-as évektől végigkísérték a KAP-ot, és döntően befolyásolták annak alakulását, gondoljunk csak az 1990-es és a 2000-es évek reformjaira. Amikor a 2014-2020 közötti KAP lehetőségeit, kilátásait latolgatjuk, át kell tekintenünk azokat a legfontosabb tényezőket, amelyek a KAP-ra hatással lehetnek.

3.1. A KAP-ra ható külső tényezők

A KAP-ra ható külső tényezőnek tekintünk minden olyan tényezőt, amely nem tartozik az EU szintű kérdések közé, ahol tehát nem az EU „belső kényszere”, belső elvárása teremti meg az alkalmazkodás igényét, hanem az EU-tól független külső események, amelyekre az EU csak reagálni tud.

3.1.1. A GDP várható alakulása⁴

Az OECD becslése szerint a jövőben az OECD 29 tagállama várhatóan 2,5-3%-os, az Európai Unió pedig 2% körüli éves növekedéssel számolhat.

A 7. táblázat és a 3. ábra bemutatja, hogy miként alakulhat a GDP az Európai Unióban, évi mintegy 2%-os növekedést figyelembe véve. A kalkuláció alapja a 2013-as várható GDP alakulása, ebből arányosítással számoltuk az egyes ágazatok hozzájárulását az összes hazai termékhez. Megállapítható, hogy várhatóan az összes GDP 2020-ra több mint kétezer milliárd euróval fog nőni. A korábbi arányok alapján (2010 és az azt megelőző évek) legnagyobb mértékben a pénzügyi közvetítés, az egyéb szolgáltatások és a kereskedelem bővílhet.

7. táblázat

GDP összetételének becsült alakulása 2013 és 2020 között, 2%-os éves növekedést feltételezve (EU-27)

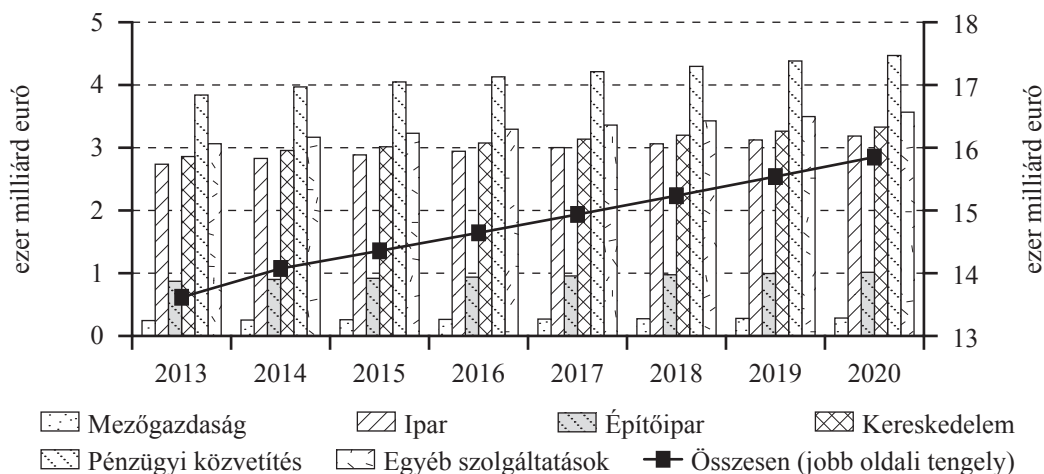
milliárd euró

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mezőgazdaság	245,1	253,4	258,4	263,6	268,9	274,2	279,7	285,3
Ipar	2 736,9	2 829,1	2 885,7	2 943,4	3 002,3	3 062,3	3 123,6	3 186,0
Építőipar	871,4	900,8	918,8	937,2	955,9	975,1	994,6	1 014,5
Kereskedelem	2 859,4	2 955,8	3 014,9	3 075,2	3 136,7	3 199,4	3 263,4	3 328,7
Pénzügyi közvetítés	3 839,8	3 969,2	4 048,6	4 129,5	4 212,1	4 296,4	4 382,3	4 469,9
Egyéb szolgáltatások	3 063,6	3 166,9	3 230,2	3 294,8	3 360,7	3 428,0	3 496,5	3 566,4
Összesen	13 616,2	14 075,1	14 356,6	14 643,8	14 936,6	15 235,4	15 540,1	15 850,9

Forrás: IMF World Economic Outlook előrejelzés alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán (Mióután az IMF USD-ben adta meg az adatokat, euróra kellett konvertálni, 2010. februári árfolyamon számoltunk ekkor 1 USD= 0,7386 EUR volt, 2014 után 2%-os éves növekedéssel számoltunk)

⁴ Lásd bővebben: IMF: World Economic Outlook, 2010. április, OECD: What is the economic outlook for OECD countries? An interim assessment. Párizs, 2010. április 7.

Az EU-27 GDP összetételének becsült alakulása 2011 és 2020 között



Forrás: OECD, Eurostat, alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Látható, hogy a jelenlegi előrejelzések szerint az EU potenciális növekedési üteme érdemben nem nő, így Japánnal együtt a legalacsonyabb GDP-növekedéssel rendelkező régiók között marad. Ennek ellenére (a magas bázis okán) 2020-ra, jelentős nagyságrendű, 2200 milliárd eurót meghaladó GDP-növekmény jöhet létre.

3.1.2. A népesedés élelmiszerkeresletre gyakorolt hatása⁵

A világ népessége az elkövetkező időszakban tovább növekszik, az Eurostat legutóbb kiadott éves jelentése szerint 2050-re meghaladja a 9 milliárd főt, ami 2010-hez képest 2,2 milliárdos növekedést jelent. A népesség növekedésének húzóereje továbbra is Afrika (lakossága csaknem megduplázódik 40 éven belül!), India, Kína, és Latin-Amerika lesz. Mindeközben az EU lakossága stagnál, illetve kis mértékben csökken és 2050-re a jelenlegihez képest 4-5 millió fővel lankad majd itt kevesebben. **Mindez az élelmiszerbiztonság és a környezetkímélő mezőgazdaság szemszögéből nézve is komoly kihívást jelent és egyúttal a világban felértékeli a mezőgazdasági területeket.**

A jövedelem és a népesség növekedése között jelentős összefüggés van. Azon országoknál, ahol a jövedelem a legnagyobb ütemben növekszik, ott a legjelentősebb a népesség gyarapodása is (8. táblázat). Ezen országoknak (Latin-Amerika, Afrika, Ázsia) versenyelőnye származhat a munkaigényes és nagyobb hozzáadott értéket generáló agrártermékek előállításából (zöldség, gyümölcs, hús, tej), hiszen a munkaerő szinte korlátlanul áll rendelkezésre, és **a növekvő kereslet e termékek iránt nagyobb jövedelmet is generál a fejlődő országok esetében.**

A növekvő jövedelmű fejlődő országok keresletének a struktúrája is átalakul a feldolgozottabb termékek irányába, ami nemcsak a magas feldolgozottsági fokkal rendelkező termékek, hanem az agrár-tömegtermék import esetében is növekedéshez vezethet, ami az ottani feldolgozóipart erősítheti. (Mindezekkel párhuzamosan az élelmiszerek előállítási költségei is valószínűleg emelkedni fognak.)

⁵ Lásd bővebben: OECD-FAO: Agricultural outlook 2007-2016. Paris, 2007.

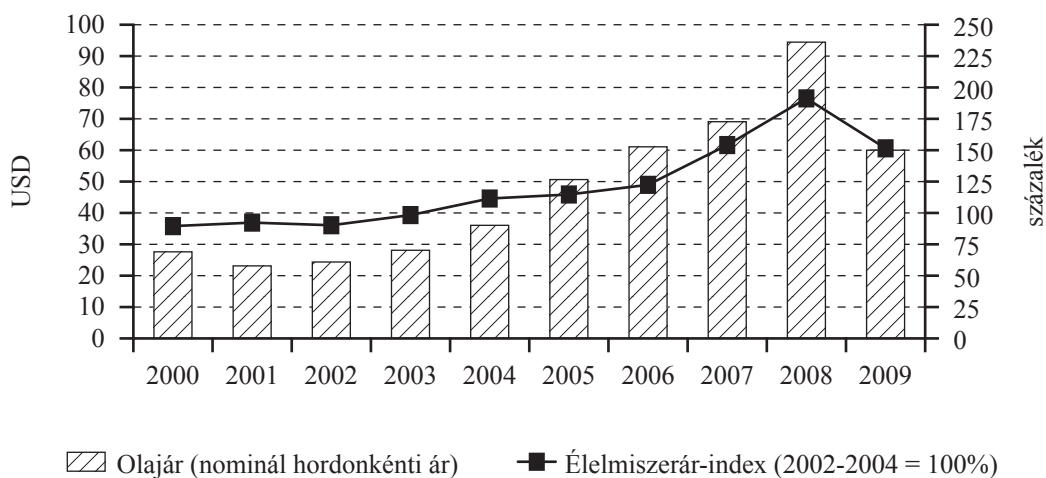
Népesség és a jövedelem alakulása a világban és Európában 2007-2016 között

	Népesség változása (éves növekedési ütem)			Jövedelem változása (éves növekedési ütem)		
	1997-2006 (%)	2007-2016 (%)	2006 (millió fő)	1997-2006 (%)	2007-2016 (%)	2006 jövedelem megoszlás (%)
Világ	1,235	1,079	6 529,823	2,856	3,053	100
Afrika	2,197	2,041	922,975	4,214	4,315	1,828
Latin Amerika és a Karibi térség	1,404	1,171	564,317	2,274	3,793	5,899
Észak Amerika	1,022	0,856	331,778	2,812	2,625	32,313
Európa	0,289	0,063	527,130	2,204	2,135	27,618
Ázsia	1,148	0,981	4 150,306	3,552	4,023	30,297
Óceánia	1,358	1,080	33,316	3,325	2,725	2,046

Forrás: OECD Agricultural outlook 2007-2016 alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A népesség növekedésével és a termelés alá bevonható területek ütemének a csökkenésével, valamint az egyre inkább szélsőséges időjárási körülményeknek köszönhetően a kínálat ciklikussá válhat, miközben a kereslet tovább emelkedik. Ez az árak jelentős ingadozásához és időszakosan akár drasztikus áremelkedésekhez is vezethet az elkövetkezendő években. Az áremelkedéshez még a jövőben várható olajár hordónkénti árának alakulása is hozzájárulhat. Ha az olajár és az élelmiszerárak közötti összefüggést vizsgáljuk, akkor jól látszik a szoros kapcsolat a két változó között. (4. ábra)

4. ábra

Az olaj és az élelmiszerárak közötti összefüggés 2000 és 2009 között


Forrás: OPEC és FAO alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A világ népességének további gyarapodása az EU számára (mivel a növekedés az EU-n kívül zajlik le) alapvetően, mint exportpiaci növekedés jöhet szóba. Emellett azonban nem szabad elfe-

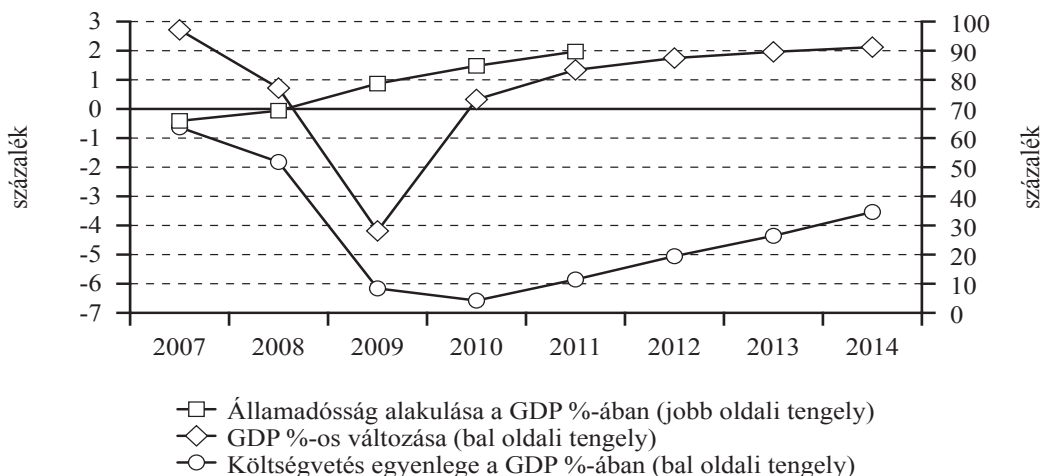
ledkezni az **EU belső piacáról** sem. Ezt a piacot telítettnek tételezi fel a szakma, azonban elfelejtkeznek az ún. **új szegénység** jelenségéről, amely a fejlett országokban ütötte fel fejét a régi iparágak (nehézipar, könnyűipar) '70-80-as évekbeli válságától (és az ázsiai kistigrisek ipari felemelkedésétől) kezdve. A munkanélküliekből és bevándorlókból, valamint családjaikból álló „alsó osztály” jellemzően **a szegénységi küszöb alatt él**, és az EU népességének 17%-át, **85 millió főt tesz ki**. Ennek a (elsősorban az EU-ba való bevándorlás miatt várhatóan jelentősen növekvő) csoportnak nem kielégítő az élelmezése, így jelentős plusz élelmiszerkeresletet jelentenének, amennyiben ez az igény megfelelő finanszírozást találna. Jól jelzi az étkezési helyzetet és a látens igényeket, hogy az európai uniós népesség 9%-a, **45 millió fő nem engedheti meg magának, hogy legalább kétnaponta valamilyen húsféleség kerüljön az asztalára**⁶.

3.1.3. A pénzügyi válság hatása az EU adósságállományára⁷

Nem csak a KAP, de az egész EU-költségvetésre igaz, hogy komoly hatást gyakorol rá a pénzügyi válság okozta gazdasági sokk, amely az Európai Unió minden tagállamát, különböző mértékben ugyan, de mélyen érintette. A következőkben az euróövezet tagállamaira koncentrálnva végzünk egy rövid kitekintést. Ezen tagállamok között egyúttal megtalálhatóak a közös költségvetés legnagyobb befizetői is. A vizsgálatnak az az alapja, hogy a különböző (ingatlanbuborék, devizabuborék) pénzpiaci sokkok tovagyűrűző hatásainak következtében a gazdaságok jelentős visszaesést produkáltak, 2009-ben a GDP az euró övezetben 4,2%-al esett vissza. Mit jelent ez a közös költségvetés tekintetében? Elsősorban azt, hogy a rendelkezésre álló források beszűkültek, a közös költségvetés legnagyobb finanszírozási forrása kevesebb, mint a korábbi években.

5. ábra

Az államadósság, költségvetési deficit és a GDP változása közötti összefüggés az euró övezetben⁸



Forrás: OECD és az IMF előrejelzései⁹ alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

⁶ Living conditions in 2008. Eurostat Newsrelease, 10/2010, 2010 január 18. 4 p. Magyarország esetében az arány nem 9, hanem 26%.

⁷ Lásd bővebben: IMF: World Economic Outlook, 2010. április, OECD: What is the economic outlook for OECD countries? An interim assessment. Párizs, 2010. április 7.

⁸ Az ábra a trendek érzékeltetésére szolgál, a benne szereplő adatok elérőek lehetnek a következő években.

⁹ Az előrejelzések csak 2014-ig állnak rendelkezésre.

Ha megvizsgáljuk az euró övezet tagállamainak pénzügyi mozgásterét, akkor látható, hogy a fennálló adósságállomány gyarapodásnak indult (5. ábra). Ennek elsősorban az az oka, hogy a belső kereslet radikálisan visszaesett, a deficit pedig nőtt, ennek forrásait pedig további állampapírok kibocsátásával és/vagy külső segítséggel lehet megteremteni, miután a gazdasági növekedés okozta bevételtöbblet – jelentős csökkenése folytán – nem tudja olyan mértékben finanszírozni a hiányt, mint a korábbi években. A deficit növekedésének és tartósan magas szintjének oka pedig a különböző – főként mesterséges kereslet generálását és fenntartását célzó – gazdaságélénkítő intézkedések finanszírozásának szükségessége¹⁰.

Fontos a fentiek függvényében a közös költségvetés azon alapelve, amely szerint kiadásoknak és a bevételeknek mindig egyensúlyban kell lennie, azaz mindig egyensúlyi a költségvetés. A tagállamok beszűkült pénzügyi mozgásteré miatt a közös költségvetés megcsappanó bevételei a kiadási oldalon is szükségszerűen restriktívot eredményeznek. **Kérdés, hogy a megemelkedett államadósság, deficit és kamatszolgálat, valamint a válságból való lassú kilábalás milyen mértékben korlátozza az Európai Unió közös politikáinak finanszírozását az elkövetkezendő években.**

3.1.4. Klímaváltozás és környezeti kihívások¹¹

A Föld átlaghőmérséklete 10 000 éven keresztül, az ipari forradalomig jórészt állandó volt. 1850 óta az átlaghőmérséklet 0,76 °C-kal nőtt. Amennyiben nem teszünk semmit, az átlaghőmérséklet valószínűleg további 1,8-4,0 °C-kal emelkedik az évszázad végéig.

A 21. század során végbemenő klímaváltozás valószínű hatásai közé tartoznak a gyakrabban előforduló és magasabb intenzitású szélsőséges időjárási helyzetek, a tenger szintjének emelkedése és az óceánok savtartalmának növekedése (ez utóbbi két folyamat visszafordításához évszázadok, évezredek kellenek), a növényzet jelentős változása, ami érzékeny növény és állatfajok tömeges kipusztulásához vezethet, és a kór vektorok és patogének földrajzi előfordulásának jelentős módosulása.

Ezek a változások potenciálisan az ökoszisztémák lokális-regionális szintű felbomlásához, az élelmiszerbiztonság, az édesvíz tartalékok kedvezőtlen befolyásolásához, valamint az emberi egészségre és településekre gyakorolt hatásokon keresztül veszteségekhez vezetnek az élet és az anyagi tulajdon tekintetében is.

A vélemények többsége szerint a felmelegedést a légkörbe kibocsátott üvegházhatású gázok (szén-dioxid, metán, dinitrogén-oxid, fluorozott szénhidrogének) a felelősök. Ezek közül a legfontosabb (60%-ban) a döntően energiatermeléskor keletkező szén-dioxid. A klíma és energia kérdése sok tekintetben közös problémakörként jelenik meg. A Föld fenntartható fejlődésének kulskérdése, hogy sikerül-e az emberiség egyre nagyobb energiaigényét úgy kielégíteni, hogy közben az üvegházhatású gázok kibocsátása nem nő, sőt jelentősen csökken. Ezt egyrészt az energiahatékonyság növelésével, másrészt a megújuló energiaforrások (nap-, szél-, biomassza, víz-, és geotermikus energia) fokozottabb felhasználásával lehetne elérni.

Tekintettel arra, hogy a mezőgazdaság – illetve általában a vidéki területek – gazdasági tevékenysége, társadalmi beágyazottsága szorosabban kapcsolódik a természeti környezethez, a klímaváltozás, annak hatásai, következményei jóval nagyobb súllyal és összetettséggel jelentkeznek vidéken, veszélyeket és lehetőséget egyaránt megjelenítve.

¹⁰ Ki kell hangsúlyozni, hogy itt az euró övezet tagállamairól van szó, a deficit jelentős megugrása elsősorban itt volt jellemző.

¹¹ Lásd bővebben a World Meteorological Organisation (WMO), a European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF) előrejelzéseit, valamint az Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) globális forgatókönyveit az interneten.

Az azonban egyértelmű, hogy a mezőgazdasági tevékenység megváltozó körülményei alkalmazkodási kényszert jelentenek, amely várhatóan eltérő nagyságú és irányú regionális alkalmazkodást követelnek meg. Ugyanakkor a mezőgazdálkodás és általában a természeti erőforrás gazdálkodás egyben fontos szerepet tölthet be a szén-dioxid megkötésében.

Ez azonban azt is jelenti, hogy a megváltozott körülményekre új válaszokat kell találni. Így például a genetikai potenciál, a genetikailag módosított növények kilátásait illetően az EU már középtávon sem kerülheti meg a technológiai transzfer kérdését, mivel a klímaváltozással új növény- és állategészségügyi betegségek jelennek meg, miközben az élelmiszerkínálat alakulása kiszámíthatatlanná válhat.

Egyértelmű, hogy az EU-nak fel kell készülnie a klímaváltozás hatásainak tompítására, úgy az összgazdaság, mint a mezőgazdaság tekintetében. Ez utóbbi esetén be kell építeni a megfelelő ösztönzőket a Közös Agrárpolitikába.

3.1.5. WTO Mezőgazdasági Megállapodása¹²

1994 áprilisában a GATT uruguay-i fordulójának lezárásaként Marrakesh-ben aláírták a WTO Mezőgazdasági Megállapodását, amely új dimenzióba helyezte a mezőgazdasági termékek kereskedelmét. A Megállapodás főbb tételei a mezőgazdasági termékek kereskedelmével és piacszabályozásával kapcsolatban a következők voltak: valamennyi külső védelmi intézkedést vámokká kellett átalakítani, majd ezeket jelenősen csökkenteni kellett. Csökkenteni kellett az exporttámogatásokat. Biztosítani kellett a külföldi termékek minimális piacrajutását vámkvóták létesítésével. A belső támogatásokat piaczavaró hatásuk alapján három dobozba, a zöld, a kék és a sárga dobozba sorolták. Ezek közül a zöld és kék dobozos támogatásokat nem kellett leépíteni, a sárga dobozos támogatásokat viszont igen.

A WTO dohai, alapvetően érdemi előrelépést eddig nem hozó fordulójában a felmerült javaslatok további leépítéseket tartalmaznak a vámok, az exporttámogatások tekintetében, valamint nagy a nyomás a sárga és a kék dobozos támogatások redukációjára.

A WTO megalakulásával az EU Közös Agrárpolitikája új erőterbe került. Az EU fontosabb kereskedelmi partnerei, az USA, a fejlett agrárexportőrök és a fejlődő országok egyre nagyobb nyomást gyakoroltak az EU-ra, hogy építse le mezőgazdasági támogatási rendszerét, szüntesse meg a mezőgazdasági termények támogatott exportját és nyissa meg piacát a külföld előtt. Ez a helyzet alapvetően határozta meg a KAP utóbbi 20 évének reformjait. Ennek (és a KAP költségeinek drasztikus növekedése miatt) volt köszönhető az 1992-es a MacSharry-reform, és a Fischler-reform. A WTO aktuális, 2001-ben kezdődött dohai fordulója még nem hozott eredményt, a Fischler-reform alapvetően azt célozza, hogy ennek a fordulónak a lezárása ne jelentsen külső kényszert. A 2013-as KAP-reformnak ezen WTO-keretek között kell maradnia, sőt lehetőség szerint még nagyobb hangsúlyt kell fektetni az olyan támogatások irányába való elmozdulásra, amelyek egy újabb WTO forduló esetében sem kerülhetnek megkérdőjelezésre.

A zöld dobozos támogatások alapvetően nem torzítják a kereskedelmet, másként fogalmazva nem azonnali a hatásuk a piaci versenyben. Ez azonban nem jelenti azt, hogy felesleges lenne ilyen támogatásokat fenntartani, mivel (furcsa módon) éppen az ilyen típusú támogatások képesek arra, hogy tartós versenyelőnyt jelentsenek egy ágazat számára. A zöld dobozos támogatások fő típusai: kutatás; képzés, szaktanácsadás, strukturális alkalmazkodást elősegítő beruházások, infrastruktúra-fejlesztés, termés- és jövedelembiztosítási programok, járvány- és betegség-ellenőrzés, felügyelet,

¹² Erről bővebben: Halmai Péter (szerk.): Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó, 2007., 185-190. o., Popp József: Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgáster. Európai Agrárpolitika Kft., 2004., 44-58. o.

marketing és promóció, élelmezésbiztonság és állami készletezés, belföldi élelmiszersegélyezés, katasztrófaenyhítés, természeti erőforrások védelmét szolgáló programok, termelők nyugdíjba vonulását segítő programok. Ide tartoznak a termeléstől és piaci áraktól elválasztott, azoktól függetlenül jövedelemtámogatások is (ide tartozik a termelési kötelezettséggel nem járó EU-s területalapú támogatás). Ezzel szemben a kék dobozos támogatások fix területen és hozamon (állatlétszámon) alapuló, termelési kötelezettséggel járó, termelést korlátozó intézkedést is magukba foglaló támogatások (ebbe a keretbe taroznak az EU közvetlen területalapú támogatásai közül a termeléshez kötöttek).

A zöld dobozon belül a jövedelemtámogatások tartoznak a legérzékenyebb területek közé, e területen várható a legnagyobb feszültség a jövőbeli WTO-s tárgyalásokon, így félő, hogy a zöld doboz revíziójakor az e dobozba tartozó jövedelemtámogatások kikerülhetnek a zöld dobozból. További problémát jelent, hogy az EU-s területalapú támogatásokat a WTO tagjai elfogadják-e zöld dobozos támogatásnak, avagy nem.

3.2. A KAP-ra ható belső tényezők

A Közös Agrárpolitika alapvetően nem csak a reakciók szülötte: nem csupán a külső kényszerek, de a belső elvek és igények is alakították-alakítják. Ezen elvek jelentős része (különösen a KAP-ra közvetlenül vonatkozóak) nem változott drasztikusan az elmúlt években, mivel azonban a külső és belső körülmények folytonosan változásban vannak, mindig más-más interpretációban kerülnek megfogalmazásra. Ahhoz azonban, hogy 2014-ben az uniós elveknek megfelelően átalakított KAP indulhasson újtárra, nem árt áttekinteni magukat az uniós elveket.

3.2.1. Az Unió alapokmánya

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés tartalmazza az Unió álláspontját az agrárpolitika közös szervezésének elveiről. A fontosabb elvek a 39. cikkben találhatóak, érdemes szó szerint idézni őket:

- „(1) A közös agrárpolitika célkitűzései a következők:
- a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
 - b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;
 - c) a piacok stabilizálása;
 - d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
 - e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása;
- (2) A közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni:
- a) a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségek-ből adódó sajátos természetét;
 - b) a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét;
 - c) azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat.”¹³

¹³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 39. cikk. C115/62-63. o. Magyar fordítás. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2008. 05. 09.

E rövidke cikkely is fontos támpontokat ad a mezőgazdasággal kapcsolatban. Így a fontosabb értékek között szerepel a termelékenység növelése a K+F+I segítségével, a termelői jövedelmbiztonság, a piacok stabilitása, az élelmezésbiztonság, a megfelelő fogyasztói árak biztosítása. A módszereknek pedig magukon kell hordozniuk a különböző régiók eltérő igényeiből fakadó eltérő bánásmódra való képességet és a fokozatosság elvét.

3.2.2. A fenntartható és fennmaradó vidék igénye

Az EU-ban a vidékfejlesztés az elmúlt programozási időszakokban szorosan kapcsolódott a mezőgazdasághoz, amit mi sem igazol jobban mint, hogy annak kereteit a KAP, újabban önálló második pillérként határozza meg. Ez azonban gyakori kritika tárgya, mivel a mezőgazdaság csökkenő nemzetgazdasági súlya nem tekinthető elegendő bázisnak egy szélesebb értelemben vett vidéki prosperitás eléréséhez. Közelebbről megvizsgálva a dolgot kijelenthető, hogy a vidéken élők és az ott található vállalkozások számára a problémák forrása egyre kevésbé közvetlenül a mezőgazdasághoz, sokkal inkább a munkalehetőség és a szolgáltatások elérésének a hiányához kötődik.

Széles körű európai társadalmi érték a vidéki közösségek megőrzése, amely alapvetően „rossznak” tekinti a vidéki települések elhagyását. Amikor arra keressük a választ, hogy figyelembe véve más szakpolitikai területeket a vidékfejlesztésnek milyen céljai lehetnek, és annak megvalósításához milyen eszközrendszerrel célszerű alkalmazni. A végső cél a társadalmi jólét fenntartható növelése, amelynek legfontosabb pillére a gazdasági teljesítmény, azonban a környezeti-társadalmi dimenzió mind hangsúlyosabb szerepet kell, hogy kapjon. A vidékfejlesztés közös pontját a természeti erőforrások jelentik, amelyekkel való gazdálkodás befolyásolása jelenti a vidékfejlesztés felségterületének központi lehatárolási alapját. Ez testet ölthet a mezőgazdasági termelésben, de más funkciókon keresztül is (tájgondozás). Fontos hangsúlyozni, hogy a piaci kibocsátást eredményező hagyományos termelés minden esetben együtt jár a nem piaci elemek befolyásával. A vidékpolitikai intézkedések alapvetően két főbb területre terjednek ki: egyrészt a természeti erőforrás-használathoz, mezőgazdasági termeléshez kötődő intézkedések (1. és 2. tengely a 2007-13 időszak alatt) másrészt a szélesebb, vidéki életminőség fokozását célzó intézkedésekből (3. és 4. tengely)

A vidéki térségek fejlettségi szintje és lehetőségei erőteljesen befolyásolhatja a regionális fejlesztést, a remélt versenyképességet. A vidéki életkörülmények romlása, pedig veszélyt jelenthet egy-egy régió, illetve az ország gazdaságára, vagy akár a nemzeti identitás fenntartására. Egyfajta jólét és tartós létbiztonság az alapja a vonzó vidéki életmódnak, életminőségnek, ami megfelel a helyi népességmegtartó képességre irányuló uniós törekvéseknek. Másképpen megfogalmazva, ha a vidék funkciói (gazdasági, ökológiai, társadalmi és kulturális) jelentősen sérülnek, akkor megrendülhetnek az adott régió, illetve az ország társadalmi-gazdasági alapjai. A vidékfejlesztés céljai gyakran egybeesnek a területfejlesztés céljaival, néha nehéz különválasztani a két kategóriát. A területfejlesztésben gazdasági, műszaki és pénzügyi összefüggések a meghatározók, a vidékfejlesztésben, pedig a helyi közösségek, a természeti és kulturális értékek, a hagyományok kerülnek előtérbe.

3.2.3. Az uniós energiapolitika

Az elmúlt években az Európai Unió energiapolitikája jelentős változáson ment keresztül, amely többek között a Klíma és Energia Csomagban (28 és 29/2009/EK irányelvek) érhető tetten. A változások fő hajtóereje visszavezethető egyrészt az éghajlatváltozás veszélyeinek mindinkább kézzelfogható jelenlétére, másrészt az emelkedő energiaáraknak a versenyképességre és az ellátásbiztonságra gyakorolt hatására.

Az energiabiztonság kérdése az elmúlt évek történései (pl. 2006-os nyugat-európai áramkimaradások, valamint az orosz földgáz import akadozása) nyomán látványosan tör előre az EU prioritási listáján. Az EU fokozódó import kitettsége megkövetelné, hogy egységesen lépjen fel a beszállítói (országok) felé, azonban úgy tűnik az „EU egységes hangja” továbbra is csak vágyalom marad. A jól működő belső piac kulcsfontosságú az ellátásbiztonság szempontjából. Az energiahatékonyság javítására és a megújuló energiaforrások felhasználásának növelésére vonatkozó legújabb EU-s törekvések (lásd Klíma és Energia Csomag) sem fogják vélhetően alapjaiban megváltoztatni – legfeljebb lassítani – a növekvő energiaimport függőségét.

A jelenlegi álláspontok és határozatok szerint az EU magára nézve az IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) jelentésekben megfogalmazott célkitűzéseket irányadónak tartja, miszerint 2020-ra 25-40 százalékkal kell csökkenteni a fejlett országokban az üvegházhatású gázok (ühg) kibocsátását a bázisévhez, 1990-hez képest. Célkitűzés, hogy a globális átlagos földfelszíni hőmérsékletemelkedés ne haladja meg a 2 °C fokot.

A Klíma és Energia Csomagnak az ágazathoz kapcsolódó legfőbb elemei a következők:

- 2020-ra 1990-hez képest 20%-kal kell csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását, illetve 30%-kal, amennyiben egyezmény születik arról, hogy más fejlett országok is ezzel összemérhető lépéseket tesznek. Hozzávetőlegesen a csökkentés harmadát kell hazai intézkedésekkel elérni.
- A megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni 2020-ra a végső energiafelhasználáson belül. Ezen belül 10% a bioüzemanyagok részaránya.
- 2012-től kezdődően fokozatosan ki kell terjeszteni a kibocsátási-jogok aukción történő értékesítését: a nemzetközi versenynek kitett (carbon leakage) ipari szektorokban 2013-ban 20%, 2020-ban 70%-os arányra. Az energiaszektorban 2020-ra el kell érni a 100%-os aukciós értékesítési arányt.
- A kibocsátási jogok kereskedelméből fakadó bevételt (6-8 milliárd euró) a „szén megfogó és tárolási technológia” (CCS) kifejlesztésére kell fordítani.
- 2020-ra 20%-kal kell csökkenteni az energiafelhasználást az energiahatékonyság javítása által (nem kötelező érvényű). Nagy fontossággal bír a megtermelt biomassza helyben történő energetikai célú hasznosítása. Ez jelentős innováció nélkül nehezen lenne megvalósítható. Ezért a K+F tevékenység egyik fontos célterülete kell legyen a helyi felhasználási lehetőségek bővítése. (Jelenleg Magyarországon egy 120 ezer fős település önkormányzata átlagosan 1400 millió forintot költ évente a közintézmények energiaszámláira – háromszor-négyszer annyit, mint az EU-15 tagországai! Az Európai Bizottság vizsgálatai (Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential {COM(2006) 545}) szerint a középületek energiafelhasználása 30%-kal is csökkenthető lenne, amely a példánkban szereplő önkormányzat számára több mint 400 millió forintos megtakarítást jelentene évente.)

A jelenlegi bioenergetikai gyakorlatot gyakran éri az a vád, hogy közvetlenül és/vagy közvetett módon kiszorítja az élelmiszer-előállítás. Azonban a technológiai fejlődés a nem élelmiszer célú biomassza (melléktermékek, hulladékok, energetikai céllal termesztett növények) mind szélesebb körű felhasználását teszi lehetővé, és ehhez párosul az átalakítás hatásfokának növekedése is. Mindez csökkentheti az élelmiszerral való rivalizálás érzetét, ugyanakkor a jó minőségű termőföld abszolút értelemben korlátozó tényező lehet, különösen magasabb biomassza részarány esetén. Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni arról sem, hogy mivel adott biomasszából jellemzően többféle végső felhasználásra alkalmas energiafeleség állítható elő, ezért azok helyettesítőinek elérhetősége

illetve relatív ára jelentősen befolyásolhatja a belső arányokat. A bioenergetika kapcsán gyakran felmerül, hogy a jelenleg nem művelt, gazdálkodásból kivont területek ilyen célból hasznosíthatókká válnak. Ez azonban csak korlátozottan igaz, mivel térben fragmentáltak, termőképességük alacsony.

A bioenergetikai hasznosítás egyik kiemelkedő fontosságú területe a hozzá kapcsolódó szállítási és tárolási rendszer. Ennek legfőbb oka az alapanyag-termelés szintjén megjelenő kis energiasűrűség és térbeli elhelyezkedés, amely egyértelműen a decentralizált felhasználás térnyerésének kedvez. Ennek, illetve a bioenergetika teljes energiaszektorban betöltött szerepének, belső arányainak alakulásában igen jelentős szerepet kapnak az alkalmazott ösztönző rendszerek.

Végül még egy fontos szempontot érdemes megemlíteni, mégpedig a munkahelyteremtést, azon belül tekintettel a vidéki foglalkoztatásra is. Ebből a szempontból a bioenergetika „kutyaszorítóban” van, mivel jelenlegi ismereteink szerint a fejlettebb technológiák elsősorban a K+F+I szektorban jelenthetnek munkalehetőséget. Ennek oka az, hogy a technológiák vagy melléktermékre és/vagy (ligno)cellulóz alapú alapanyagra épülnek, amely alapanyagokat igen alacsony munkaintenzitás mellett meg lehet termelni. Ezek a termelési rendszerek ráadásul input oldalon is jóval kisebb keresletet támasztanak, így egy kellően jelentős mértékű ilyen jellegű változás a beszállítói oldalon is keresletcsökkenést okoz.

3.2.4. Az EU mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó elvárásai

Az Uniónak a világ mezőgazdasági termék piacán nehéz dilemmával kell szembenéznie.

Az Unió magasra állította az élelmiszer biztonsággal, az élelmiszerek minőségével kapcsolatos mércét, amit kiegészített az állatjóléti intézkedésekkel is¹⁴. Ezek az intézkedések az Unió számára jelentős értékeket képviselnek. Ugyanakkor a világ élelemmel való ellátása, tekintettel a fizető képes keresletre is, egyre nagyobb nyomást gyakorol a minél olcsóbb élelmiszerek előállításának a növelése irányába, és nem hajlandó elismerni az összes európai értéket. Ez az ellentmondás nem hagyható figyelmen kívül, amikor az Unió mezőgazdasági termelésének a versenyképességét vizsgáljuk. Értékeink megőrzése valószínűleg a jövőben is anyagi áldozatokat követel. Nem vethető az Unió szemére, ha piaci megnyitása során az élelmiszer importtal szemben is szigorú feltételeket szab. Ezt az érvet azonban el kell fogadtatnunk a piacainkra betörni szándékozókkal is. Ugyanakkor erőfeszítéseket kell tenni a fizetőképes piacokon értékeink elismertetésére, áldozni szükséges a piacok megszerzésére, promócióra, termékbevezetésre, a piacok megnyitására.

A piaci versenyt meghatározó egyik legfontosabb elem a rendelkezésre álló föld mennyisége. Ezen a téren az Unió vesztésre áll mind az Egyesült Államokkal, mind Kanadával, Brazíliával, számos fejlődő régióval szemben.

Az előzőek miatt is fontos a jó minőségű, de a piac által drágának ítélt mezőgazdasági alapanyagból történő magas hozzáadott értékkel bíró élelmiszerek versenyképes árban és mennyiségben történő előállítása. Ugyanis csak a magas hozzáadott-értékű termék képes elviselni a magasabb alapanyagköltségeket és az Európában jellemzően magasabb bérszínvonalat, és akár árban is versenyképesé válni más kontinensek élelmiszeripari termékeivel szemben. Ezért az élelmiszeripar és a mezőgazdaság szerves egységet kell, hogy képezzen, a fejlesztésnek, az innovációnak a vertikum egészét kell átfognia.

¹⁴ Lásd bővebben: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 13. cikk. C115/54. o. Magyar fordítás. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2008. 05. 09.

3.2.5. Egyéb a közeljövőben aktuális, a KAP belső piacát érintő kérdések

A Közös Agrárpolitikát számos egyéb fontos és még vitatott és véglegesen el nem döntött kérdés is befolyásolja, hatással van a jövőben alkalmazandó stratégiára, az EU világgazdaságban betöltött szerepére. Többek között:

- EU nettó exportőr pozíciójának megtartása,
- az állami piaci beavatkozások csökkentése,
- GMO-val (genetikailag módosított szervezetek) kapcsolatos távlatos álláspont kialakítása.

Ezen kérdések túlmutatnak a jelen munka keretein, de meg kell őket említeni, mivel várhatóan a jövőben egyre hangsúlyosabbá válnak.

4. A vidék és a mezőgazdaság helyzete az Európai Unióban és Magyarországon 2000 után

4.1. A vidéki területek és a mezőgazdaság helyzete az EU-27 esetében¹⁵

2006-ban az Unió 27 tagállamában a vidéki terület (túlnyomórészt vidéki,¹⁶ és köztes régiók¹⁷ együttesen) az összes terület 90%-a, és itt él a teljes népesség 56%-a. A vidéki területek szerepe különbözik a „városiasabbak” (Hollandia, Belgium, Málta), és a „vidékiesebbek” (Finnország, Svédország, Írország) között, de fontosságuk mindkét esetben vitathatatlan. Bár a gazdasági aktivitás sokkal inkább koncentráltabb az urbanikus területeken,¹⁸ a vidéki területek állítják elő a bruttó hozzáadott érték (GVA) 43%-át az EU-27-ben és az összes foglalkoztatott 55%-át adják. **Ezek az arányok az újonnan csatlakozott tagállamok esetében még szembetűnőbbek: 70% és 79%.**

Az EU 27 tagállamaiban az egy főre jutó jövedelem a vidéki lakosságnál 21%, illetve 46% közötti értékben alacsonyabb, mint a városi területen. **Szignifikánsan a városi karakter esetében jellemző a magasabb reáljövedelem.** Az új tagállamokban, ahol az átlagjövedelem az EU-27-ek átlagjövedelemének a fele, a vidéki és városi területek közötti eltérés még nagyobb, akár 80-90%-os is lehet.

Az EU-27-ben a mezőgazdasági tevékenység adja a vidéki területek foglalkoztatottságának 9%-át és a hozzáadott érték 3%-át. Csak az új tagállamok esetében nagyobb ez a két arány, 17% és 6%.

Általánosságban (a vidéki területeken is) a gazdasági tevékenységet egyre inkább a szolgáltatási szektor határozza meg. Ennek a trendnek az emelkedése várható a jövőben is. Az EU-27-eknél 2000 és 2007 között a munkanélküliségi ráta jobban csökkent a vidéki, mint a városi területeken, az EU-12-nél nagyobb arányban, mint az EU-15 esetében.

Összességében közel 12,9 millió embert foglalkoztattak 2006-ban az EU 27 tagállamai mezőgazdaságában. **A mezőgazdaság átlagosan 6%-át adja az összes foglalkoztatottnak, 1%-os aránytól (Egyesült Királyság) a 30%-os arányig (Románia). A mezőgazdaság 179 milliárd euró hozzáadott értéket állított elő 2006-ban (a GDP átlagosan 1,8%-át, a legalacsonyabb a luxemburgi 0,4%-s a legmagasabb pedig a román 8,8%-os). 2007-ben a mezőgazdaság 172,5 millió hektáron gazdálkodott, amiből 60,5% szántóföldi növény 33%-a legelő és 6,4%-a ültetvény. Közel 13,7 millió farmot tartottak nyilván az EU-27-ek tagállamaiban 2007-ben, amelyeknek átlagos nagysága 12,6 hektár. (1 hektártól (Málta) 89 hektárig (Csehország) terjedő skálán). Az EU-15-öknél nagyobb a farmok nagysága, mint az átlag, az EU-12-nél viszont kisebb.**

Az eltérések a tagállamok és a régiók között még nagyobb, ha az ökonomiai méretet vizsgáljuk (jelenleg az összes tagállam átlaga 11,3 EUME, Európai Uniós Méretegység). **Átlagosan az új tagállamokban tízszer kisebb az ökonomiai mérete a farmoknak, mint az EU-15-ök esetében (az EU-27 átlagánál egyedül a Cseh Köztársaságnál nagyobb a méretegység az új tagállamok közül).**

¹⁵ A bizottság 2009-es „A vidékfejlesztés statisztikai és ökonomiai helyzetértékelése” alapján.

¹⁶ A lakosság több, mint 50%-a az adott régióban vidéki térségben él (kevesebb, mint 150 lakos/km²).

¹⁷ Ha a lakosság 15% és 50% között él vidéki területen az adott régióban.

¹⁸ A lakosság kevesebb, mint 15%-a él vidéki területen az adott régióban.

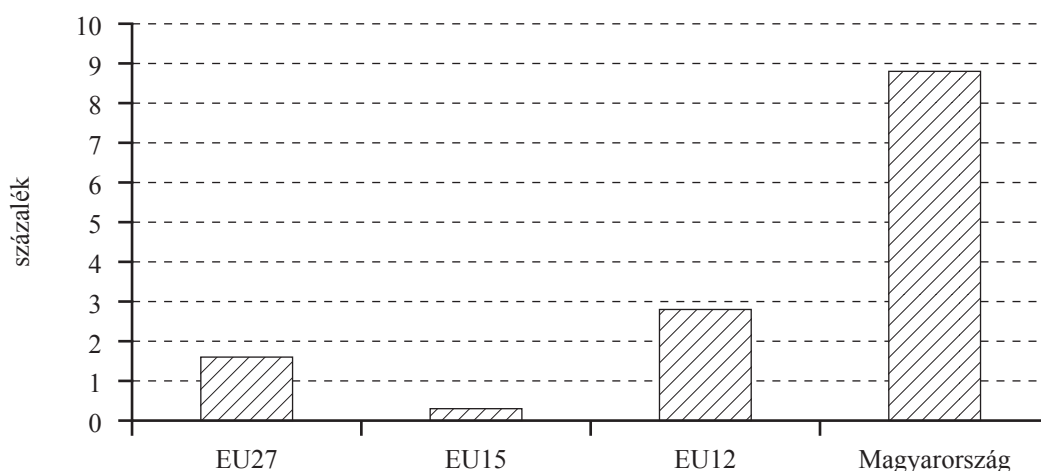
Alapvető formája a gazdálkodásnak az EU-n belül a családi gazdálkodás, átlagosan 1 és 1,5 közötti főfoglalkoztatottal (egyedüli tevékenység), de itt is jelentős eltérés lehet a tagállamok között. Az EU-15-ök déli fekvésű tagországaiban és a legtöbb új tagországban, kevesebb, mint 1 fő foglalkozik átlagosan főfoglalkozásként gazdálkodással. (a minimális érték Máltánál 0,4 fő).

A másik szélsőség, amikor néhány régióban a gazdálkodás hatalmas farmokon történik, amelyeken leginkább nem-családi jellegű munkaerő jellemző. Ide tartozik Csehország, Kelet-Németország és a hollandiai „Holland” tartomány is. A nagyon kicsi farmok, amelyeknek fontos a létfenntartó funkciójuk, meghatározó szerepet töltenek be néhány tagállamban, különösen az újakban. Ezen tagországokban a farmok fele kevesebb, mint 1200 EUR hozzáadott értéket állít elő és ökonómiai méretük kisebb, mint 1 EUME.

A gazdálkodás munkaerő termelékenysége nagyon különböző az EU tagországaiban, különösen a régi és az új tagországok esetében. Átlagosan, a 2005-2007-es időszakban, a munkaerő termelékenysége az EU-15-ben 181 euró/éves munkaerőegység körül alakult, míg az EU új tagállamaiban ennek negyede. Ez alól egyedül Málta és Ciprus kivétel, ahol magasabb az átlagnál a munkatermelékenység. A legmagasabb szinttel Hollandia és Dánia rendelkezik (több mint háromszorosa az EU átlagnak), a legalacsonyabbal pedig Lettország, Bulgária, Románia és Lengyelország. Az elmúlt években, elsősorban a munkaerő mezőgazdasági termelést történő elhagyása eredményeként, gyorsabban emelkedett a munka termelékenysége az új tagállamokban, mint a régiókban. Az átlagos éves változás az új tagállamokban -3,4 és 19%, míg a régiókban -6,7% és 7,5% között mozgott.

6. ábra

A munka termelékenységének változása az EU-ban és Magyarországon 2000 és 2006 között¹⁹



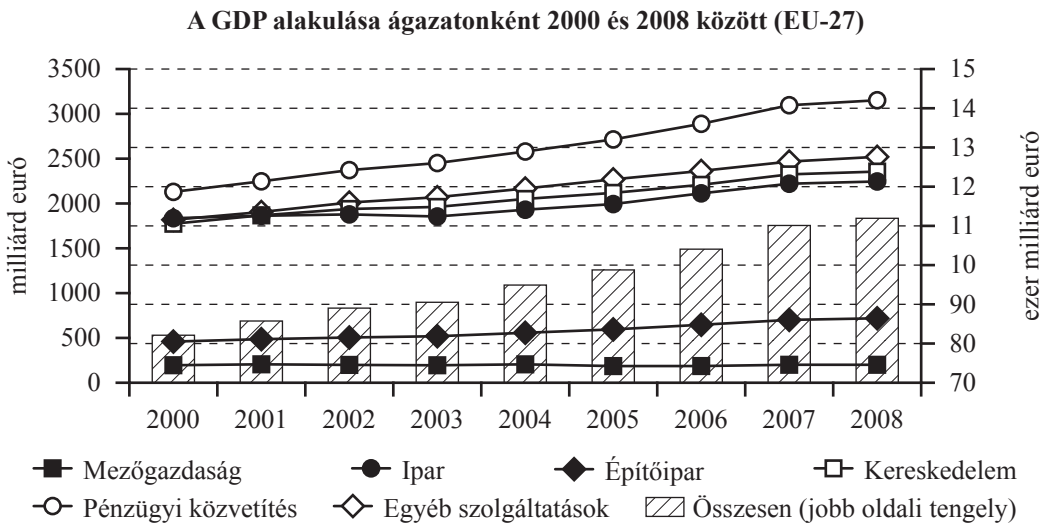
Forrás: Eurostat adatai alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

¹⁹ Az ábra az egy éves munkaerőegységre jutó bruttó hozzáadott érték évenkénti növekedésének az átlagát mutatja.

4.2. A bruttó hazai termék (GDP) összetételének alakulása az Európai Unióban és Magyarországon

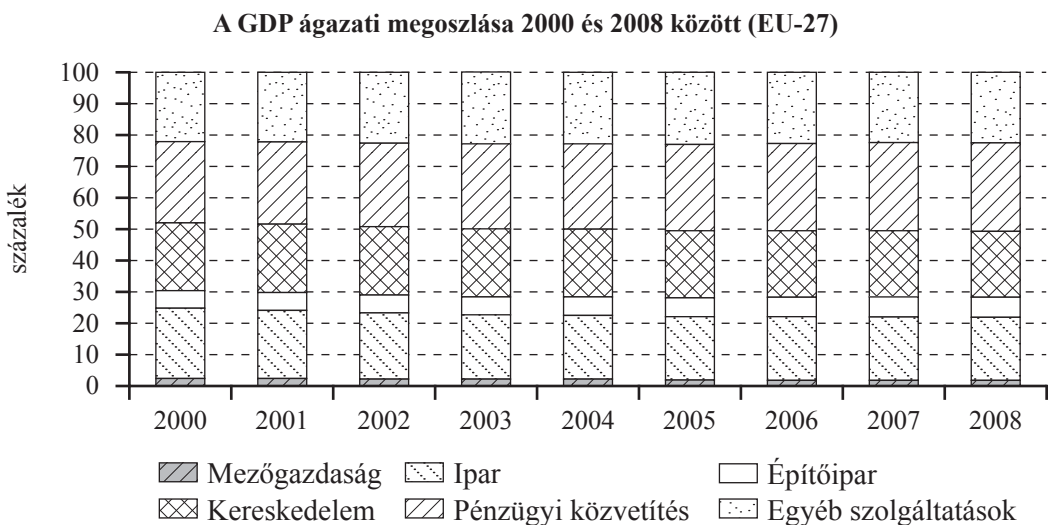
A 7. és 8. ábra szemlélteti, miként változott a bruttó hazai termék és annak megoszlása 2000 után az EU huszonhét tagállamában. 2000 és 2008 között a GDP növekedése az Unió bővülésével együtt mintegy 33%. A legnagyobb részesedéssel a GDP-ből a pénzügyi szolgáltatások, az egyéb szolgáltatások és a kereskedelem bírnak, míg a legkisebbel a mezőgazdaság (kb. 1,8%). Ez a sorrend alapvetően nem változott az évek során.

7. ábra



Forrás: Eurostat adatai alapján készült az AKI Pénzügypolitikai osztályán

8. ábra



Forrás: Eurostat alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A mezőgazdasági termékek, ha úgy tetszik évezredek termékek (gabona, hús, cukor, stb.) nem fejleszthetők oly módon, mint például a mobil telefon, vagy a számítástechnika, vagy a gépjárműgyártás, vagy akár a légi közlekedés, a kereslet irántuk pedig teljesen más jellegű, mint a nap, mint nap piacra kerülő új műszaki termékek iránt.

4.3. A KAP reformok 1999 után és a támogatások hatásai

1999-ben a Berliini csúcson megszületett agrár-reformot az 1992-es Mac Sharry-féle reform folytatásaként is értelmezhetjük, amely már az 1995-ös WTO (Világkereskedelmi Szervezet) uruguayi fordulójának agrár döntéseit is magában kellett, hogy foglalja. A reform az Európai Unió agrárirányvonalának gyökeres megváltoztatása is egyben.

Az AGENDA 2000-ként elnevezett döntéscsomag agráriumra vonatkozó legfontosabb eleme – azon túl, hogy a Mac Sharry-féle reformot sok tekintetben „elmélyíteni” szándékozott – az, hogy második pilléreként megjelent az integrált vidékfejlesztés. Ez a lépés egyértelműen meghatározta a KAP jövőjében történő szemléletváltást, amelynek az alapja a támogatások valamilyen plusz teljesítményhez való kötése, és ezzel az agrárgazdálkodás, mint multifunkcionális tevékenység tettekben való elismerése. Ugyanakkor kijelenthető, hogy ez csak a kezdeti lépések egyike volt. (a kölcsönös megfélemlítés és a moduláció bevezetése mellett)

Ezzel a reform csomaggal a vidékfejlesztés, valamint a termeléstől leválasztott támogatások (közvetlen támogatások) szerepének a növelése és a régi alapvetően a termelés bővítését elősegítő ártámogatások fokozatos leépítését szolgáló politika vált egyre hangsúlyosabbá. 2000 és 2003 között egyre nagyobb összeget fordítottak a KAP kiadásaira, azonban a vidékfejlesztésre fordított összeg a teljes kiadásnak csak a töredéke volt.

Fontos feltárni a támogatások hatásait a kutatásfejlesztésre (K+F), illetve megvizsgálni, hogy az ágazatnak folyósított támogatások miként járulnak hozzá az innovációhoz. Ennek oka, hogy a növekedés motorja a kutatás-fejlesztés, ami bár nem a mezőgazdaságból indul ki, de a mezőgazdaságra is nagy hatással van. Fontos azt látni, hogy az Európai Unió célkitűzései nem valósíthatóak meg K+F nélkül. Véleményünk szerint nem elegendő pusztán a K+F támogatása, a támogatásoknak segíteniük kell az eredmények gyakorlati implementációját is. Az oktatásnak fontos szerepe lehet abban, hogy az új technológiák megismerésének folyamata még inkább felgyorsuljon, és az új eredmények mihamarabb beépüljenek a köztudatba. Azok a feladatok és kihívások, amelyekre az egy időben választ kell adni, szükségessé teszi, hogy célokat tűzzünk ki a K+F és az eredmények felhasználói számára, konkrét programok megvalósítását igénylik. Ezért szükségesnek tartjuk a KAP tekintetében is a K+F jelentőségének hangsúlyozását.

Ha egy adott ágazatot támogatunk, akkor érdemes lesz beruházni a termékek minél hatékonyabb előállításába, hiszen ez termelékenységét ösztönző hatást generál. Azonban ehhez szükség van megfelelő inputokra is, amelyeket az ezeket előállító iparágaknak kell kifejleszteniük. Ezen összefüggés rendszer eredményeként versenyképesebb végtermék jön létre, és az innovációs mechanizmus következményeként nő a GDP is. A támogatások növelik a fizetőképességet az innovatívabb inputok irányába, ami közvetlenül hat a mezőgazdasági input gyártókra és azok fejlesztési törekvéseire.

Ha ezt az összefüggésrendszert vizsgáljuk, akkor a magas támogatási szint akár egy versenyképes (technológiailag fejlett), és növekedési potenciállal rendelkező ágazatot is eredményezhet. A probléma azonban az – a 1992-es reform és az AGENDA 2000 után is –, hogy **a közvetlen támogatott kutatás és innováció iránya többnyire az aktuális piaci igényeket tartja szem előtt, és nem eléggé jövő-orientált.**

A megnövelt támogatások miatt piacra újonnan belépők versenyhátrányba kerülnek, mivel a magas támogatásszint a föld értékét és a bérleti díjat is megemelte, és mindez inputköltség emelkedéshez vezetett az EU-n belül.

Az 1999-es reform tehát sok megoldatlan kérdést hagyott maga után annak ellenére, hogy a vidékfejlesztés (társfinanszírozás intézményén alapuló) a KAP második pilléréként megjelent. A 2003-as KAP módosítás az AGENDA 2000 félidejű felülvizsgálata volt. Már korábban is született megállapodás abban a tekintetben, hogy lesz revíziója az 1999-ben elfogadott reformnak, de az elért, illetve el nem ért eredmények, valamint a tíz új tagállam 2004-es csatlakozása még inkább indokoltá tette a korábbi intézkedések átalakítását. Természetesen a legújabb WTO-s tárgyalások is folyamatos nyomást gyakoroltak a KAP költségvetésének strukturális átalakítására.

A reform elsődleges célja az agrárstabilitás, az intervenciók készletek csökkentése, az export-szubvenciók lefaragása, a termelés piacorientálása, és a versenyképesség növelése (Udovecz et al., 2004). A 2003-as intézkedéscsomag középpontjában az Egységes Farm Támogatás Rendszer (SFP, SPS) bevezetése állt, amelyhez kötelező bizonyos állatjóléti, élelmiszerbiztonsági, állat, és növényvédelmi feltételek betartása (cross compliance), valamint a termőterületek „jó mezőgazdasági és környezeti állapotban tartása”. Továbbá fő célkitűzés maradt a vidékfejlesztés, a második pillér erősítése.

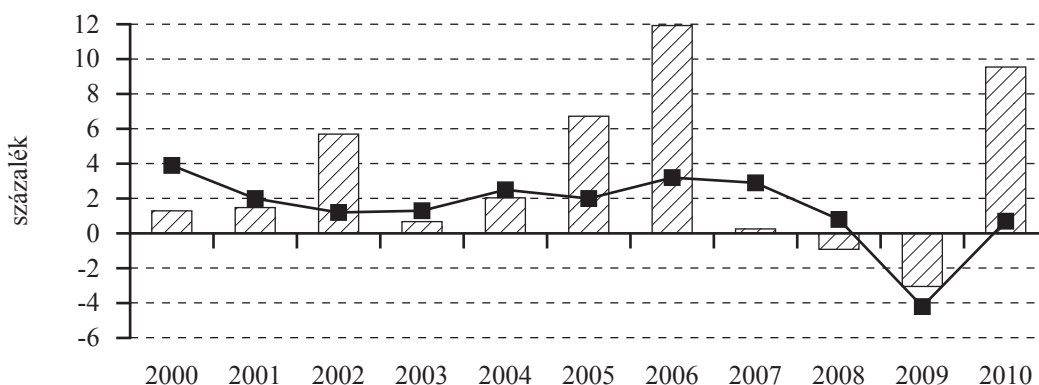
Ezzel az intézkedéscsomaggal az Európai Unió nem titkolt célja az volt, hogy a támogatásokat a termeléstől leválasztva folyósítsa elsősorban az egységes területalapú kifizetés keretében. Bár a teljes szétválasztás nem minden termék esetében valósult meg és a támogatások egy része továbbra is a termeléshez volt köthető, **a cél egyre inkább egyértelművé vált: az első pillér fokozatos leépítése, a második pillér erősítésével párhuzamosan.**

A 2003-as KAP-reform félidejű felülvizsgálata (Health Check) 2008-ban, alapvető, determináló döntéseket tartalmazott (lásd 3. fejezet). A felülvizsgálat részletezésétől eltekintve az új irányvonalakat érintő legfontosabb döntések a következők voltak:

- Tejkvóták megszüntetése 2015-ig, addig évi 1%-os emelés.
- SAPS alkalmazásának további lehetősége 2013-ig.
- Moduláció mértékének a növelése (jelenleg 5000 euró feletti közvetlen támogatások esetében 5%, 2012-től 12%), **az így keletkező összegeket a tagállamok az éghajlatváltozás, a megújuló energiaforrások, a vízgazdálkodás és a biológiai sokféleség, illetve az ezekhez kapcsolódó innováció területét érintő programok megerősítésére, valamint a tejágazat kísérő intézkedéseire fordíthatják.**
- Ártámogatások gyakorlatilag megszűnnek, az intervenció szerepe lényegesen csökken (búza esetében maximum 3 millió tonna felsőhatár marad 2009-től).

A 9. ábra mutatja a GDP változása és a Közös Agrárpolitika kiadásainak %-os változása közötti összefüggést. 1999 és 2010 között minden évben átlagosan 3% közötti értékkel többet költ, az Európai Unió a KAP kiadásokra, mint az előző évben. Tehát a KAP-ra fordított kiadások nagyobb mértékben nőnek, mint a korábbi években.

GDP és a KAP kiadások évenkénti változása



▨ KAP kiadások %-os változása az előző évhez képest 1999-től ■ GDP

Forrás: Eurostat, EUR-Lex adatai alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Jól kivehető a tíz új tagország csatlakozásának és a gazdasági válság kitörésének az időpontja. 2003-hoz képest nőtt a GDP, majd egy kisebb visszaesés után 2006-ra felgyorsult a gazdasági élénkülés, aztán a növekedés megtorpant, majd meredek visszaesés jellemezte az előző évekhez képest a bruttó hazai termék alakulását.

4.4. Az EU közös költségvetése bevételi és kiadási oldalának alakulása 2002 és 2010 között

A közös költségvetés legfőbb bevételi forrásait 2002 és 2010 között a 9. táblázat mutatja be. A legnagyobb arányban a GNI²⁰ (bruttó nemzeti jövedelem) alapú forrás határozza meg a bevételi oldalt, azaz az EU-27-k gazdasági teljesítőképessége. Minél gyorsabban nő az Európai Unió GDP-je (GNI) annál nagyobb költségvetési forrás áll rendelkezésre, miközben a hozzáadott értékadó bevételek valamelyest csökkennek. A tagállamok GDP-je és a költségvetési bevételek alakulása közötti összefüggést a 10. ábra szemlélteti.

Az innovációra fordított kiadások nem szerepelnek külön tételként a közös költségvetés kiadásai között, ez a rendkívül fontos, mozgatórugóként is értelmezhető tétel nem kap elég hangsúlyt, célszerű lenne a költségvetésben külön fejezetként szerepeltetni. Ugyanakkor azt gondoljuk, hogy indokolt lenne, ha a kutatás, fejlesztés, innováció a közös politikák részeként is megjelenne (a jelenleginél nagyobb összeggel). Ugyanis ez demonstrálhatná, hogy nem lehet elválasztani a fejlesztést a fejlődéstől, másképpen a növekedés, és a közös politikák fejlődésének alapja a termelékenység növelése, aminek bázisa a technológiák folyamatos innovációja, és az eredmények implementálása. Jelenleg a K+F aránya 5% alatt helyezkedik el az összes kiadáson belül, tehát a támogatásokon kívüli közvetlen innovációs ráfordítás összege továbbra is alacsony arányt képvisel,

²⁰ GNI = GDP+ belföldiek külföldön szerzett jövedelme- külföldiek belföldön szerzett jövedelme, azaz nem más, mint a belföldiek által megtermelt összes éves jövedelem.

ami többek között a mezőgazdaság új kihívásai szemszögéből és ezek technológiai háttérének a megteremtése miatt (bioenergia és bioüzemanyag előállítás, fenntarthatóság, versenyképes fejlődés, klímaváltozás, élelmezés biztonság, stb.) nem optimális.

9. táblázat

AZ EU költségvetési bevételeinek alakulása 2002 és 2010 között

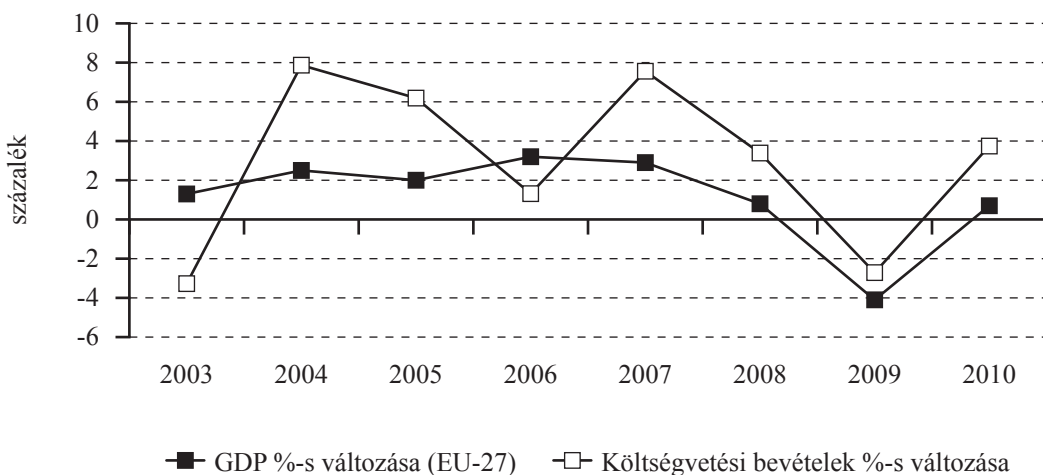
millió euró

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vámok, mezőgazdasági vámok és cukorilletékek	11 720	12 140	11 374	13 944	14 889	17 308	18 749	19 206	14 203
Hozzáadott értékadó forrás	22 601	21 748	14 324	15 556	17 200	17 827	19 096	15 302	13 951
GNI, korábban GDP alapú forrás	46 605	51 357	73 292	68 884	68 921	77 305	80 154	78 508	90 949
Korábbi évek fel nem használt összegei és egyéb bevételek	14 730	7 280	816	7 600	6 368	3 057	1 412	3 156	1 418
Összesen	95 656	92 525	99 806	105 984	107 378	115 497	119 410	116 172	120 521

Forrás: EUR-LEX alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

10. ábra

GDP és az EU-s költségvetés bevételeinek előző évhez képest viszonyított változása²¹



Forrás: Eur-Lex és az Eurostat adatai alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A GDP (GNI) változásának van a legnagyobb hatása a közös források változására.

²¹ A kezdő év 2002, a 2003-as adat az ehhez képest mért változást mutatja.

10. táblázat

A közös költségvetés kiadásai

Megnevezés	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
KAP	44 480	44 780	45 693	48 765	35 866	44 837	49 115	46 070	46 663
Strukturális kiadások	32 287	28 173	30 822	32 396	54 579	54 719	54 217	52 566	57 583
Belső politikák	5 953	6 198	7 510	8 017	1 162	1 202	1 128	1 308	1 306
Külső politikák	7 422	4 694	4 951	5 476	8 093	7 553	7 553	8 324	7 156
Adminisztráció	5 178	5 382	6 121	6 292	6 604	6 942	7 191	7 695	7 812
Tartalékok	0	434	442	446	1 074	445	207	209	0
Előcsatlakozási segély	0	2 863	2 856	3 287	107 378	115 497	119 410	116 172	120 521
Kompenzáció	335	0	1 410	1 305					
Összesen	95 656	92 525	99 806	105 984					

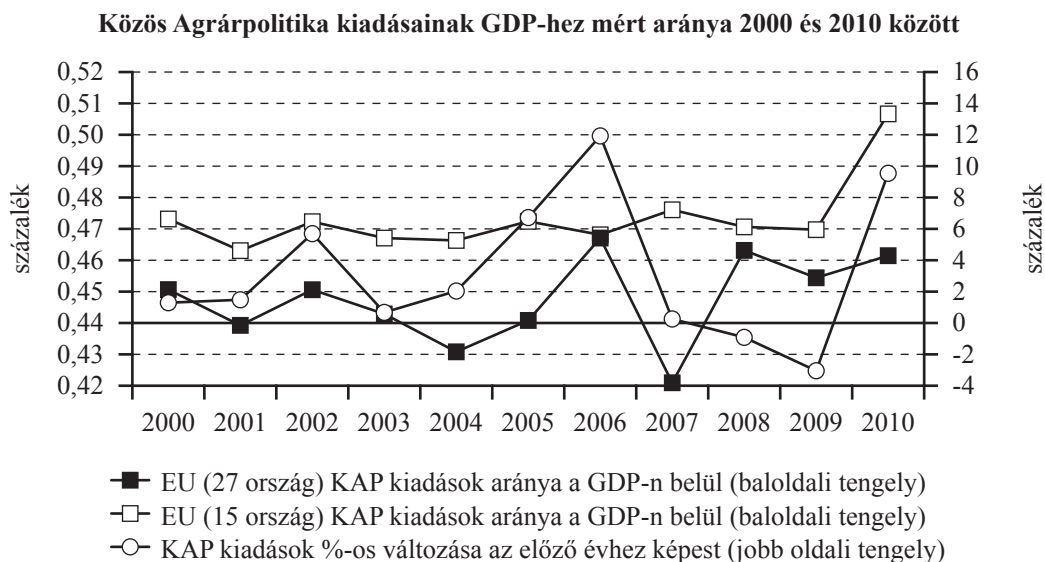
millió euró

Forrás: Eur-lex alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán. A táblázat az évenként elfogadott költségvetés adatait tartalmazza.

4.5. Az Európai Unió mezőgazdasági fejlődésének bemutatása a GDP alakulásán és néhány testtüzemi (FADN) adaton keresztül

A 11. ábrán látható, hogy az összes Európában megtermelt bruttó hozzáadott érték töredéke kerül a közös agrárköltségvetés finanszírozására, ez 0,4 és 0,5% közötti érték az EU-27-eknél, és nem változott az évek során.

11. ábra



Forrás: EUR-Lex és Eurostat alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

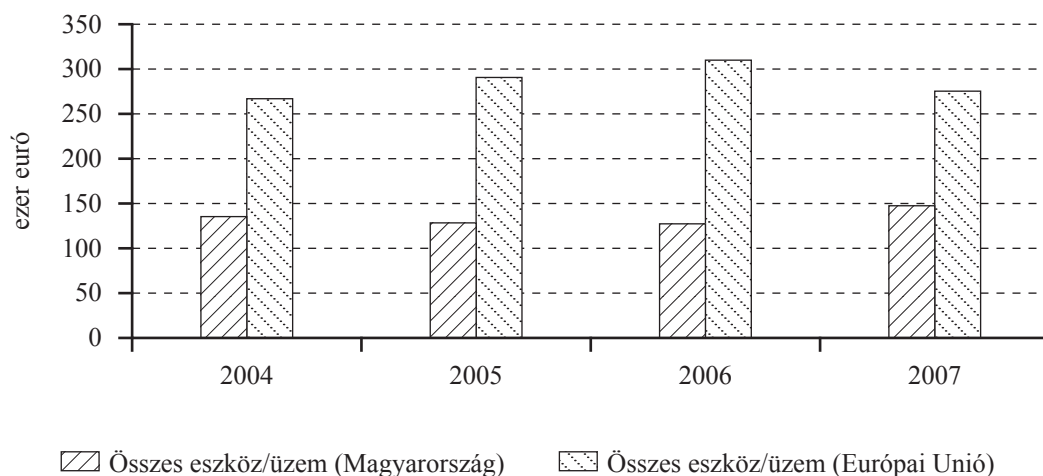
Az Európai Uniós testtüzemi adatok alapján (FADN – Farm Accountancy Data Network) az eszközállomány alakulását és az összes eszközre jutó farm nettó jövedelem (ROA – Return On Assets) alakulását mutatjuk be a KAP támogatások tükrében.

Látszik, hogy az Európai Unióban az egy üzemre jutó eszközállomány jóval magasabb, mint hazánkban, 2004 után nőtt is az értéke. (12. ábra) **Mindez azt feltételezi, hogy a korábbi magas támogatások jobban képesek hozzájárulni az eszközök növekedéséhez.**

Az eszközök jövedelemtermelő képessége alapján választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy vajon ez a növekvő eszközmennyiség mennyiben képes hozzájárulni a gazdák nettó jövedelméhez (13. ábra).

12. ábra

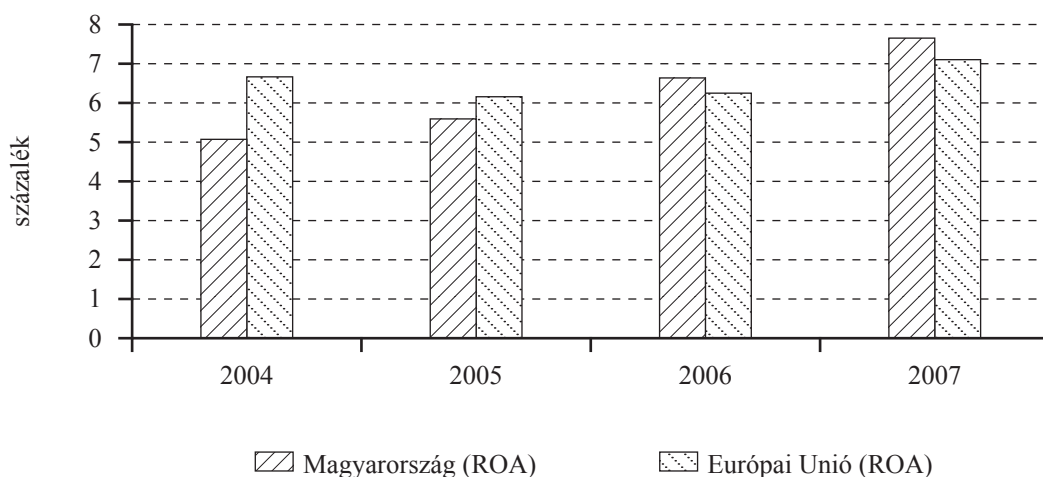
Az egy üzemre jutó eszközállomány alakulása az EU tagállamaiban és Magyarországon



Forrás: FADN Public database alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

13. ábra

Az egy üzemre jutó ROA mutató alakulása az EU-ban és Magyarországon²²



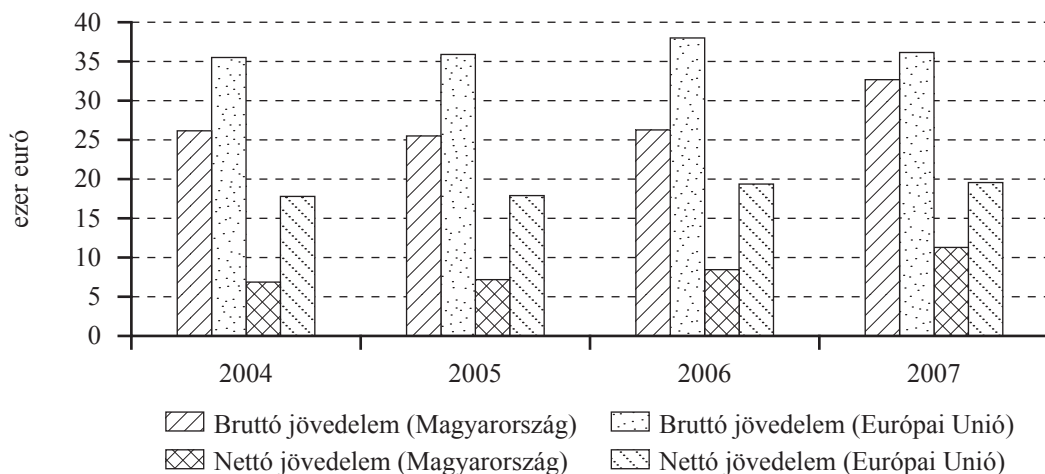
Forrás: FADN Public database alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A magas eszközállomány nem biztos, hogy a jövedelmezőbb működéshez is hozzájárul. Az Európai Unióban a ROA mutató nem nő folyamatosan a vizsgált periódusban, míg hazánkban 2004 óta nő a mutató értéke, ám ennek jórészt a folyamatosan növekvő támogatások eredményre gyakorolt hatása lehet az oka. **Az eszközök struktúrája (volumene, modernsége, termelékenysége stb.) és a támogatások szintje együttesen határozza meg a jövedelemtermelő-képességet.**

²² Fontos megjegyezni, hogy az ábrában szereplő EU-ra és hazánkra vonatkozó adatok önmagukban szemlélendők első-sorban, nem pedig egymáshoz való viszonyításként, hiszen az üzemstruktúra és a munkaerő elszámolás eltérő lehet egyes EU- tagállamokban. Ez a megjegyzés vonatkozik a 13. ábrára is.

14. ábra

Az egy üzemre jutó jövedelem alakulása az EU tagállamokban és Magyarországon

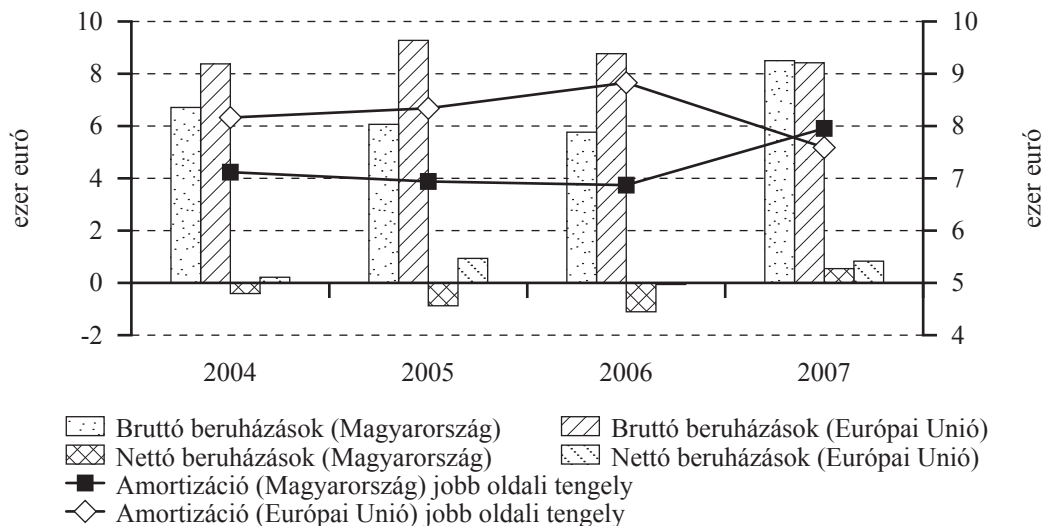


Forrás: FADN public database alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Az évek során a bruttó üzemi eredmény (14. ábra) gyarapodásnak indult. Az Európai Unió mezőgazdaságának eredményes működésében tükröződik a támogatások hatása. A nettó eredményt leginkább meghatározó korrekciós tétel, amellyel a bruttó eredményt korrigálni kell a kamat, a bérleti díj, és a bérkifizetések. Az eszközök és az eredményesség vizsgálata után fontos és a támogatások által determinált terület a beruházások alakulása. Ezek a beruházások elsősorban, a gépek, berendezések vásárlására, földterület szerzése, vonatkoznak. A bruttó és nettó beruházások külön-bözete az amortizációt eredményezi. Ezek alakulását a 15. ábra mutatja.

15. ábra

Az egy üzemre jutó befektetések és az amortizáció alakulása az Európai Unióban és Magyarországon



Forrás: FADN Public database alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A 2004-es év óta a bruttó beruházások növekedésnek indultak, ám ha korrigáljuk az amortizációval (aminek értéke szintén nőtt az évek során), akkor a növekedés üteme nettó értéken jóval lassabb, sőt időnként negatív irányba mozdult el a beruházások aránya, főként hazánkban.

Összességében az évek során növekedett az agrártámogatások mértéke, amely jól megmutatkozik a növekvő eszközállományban és a ROA mutató alakulásában egyaránt. Fontos kihangsúlyozni, hogy a támogatások jelentős befolyással vannak a nettó jövedelem (farm net value) képződésére. **Tehát nem egyértelmű, hogy a növekvő eszközállomány megfelelő hatékonysággal járul-e hozzá az eredményhez, vagy csak a támogatások miatt növekvő eredmény generálja a mutató egyre nagyobb értékét.** (Valószínűleg ez utóbbi közelebb áll a valósághoz). **A támogatások eredménynövelő funkciójának jelentős szerepe van, egyrészt a későbbi beruházások finanszírozási bázisa lehet, másrészt közvetetten hozzájárul a banki objektív minősítésnek való jobb megfeleléshez és fedezetekhez így a külső forráshoz jutást is megkönnyíti.**

4.6. A mezőgazdaság helyzete Magyarországon az unióhoz való csatlakozás után

A 2004-es csatlakozás óta közel 3200 milliárd forint európai uniós forráshoz jutott Magyarország, a közös büdcsébe befizetett összeg pedig 1100 milliárd forintot tesz ki. A Pénzügyminisztérium adatai szerint a magyar költségvetésben megjelenő uniós források (elsősorban agrár- és vidékfejlesztés, illetve strukturális és kohéziós támogatások) 2004 és 2009 között több mint nyolcszorosukra nőttek. A csatlakozás évében 91,9 milliárd forint uniós támogatásban részesültünk, míg 2009-ben a támogatás összege 778,9 milliárdot tett ki. 2008-ról 2009-re több mint kétszeres volt a növekedés.

Ugyanakkor különbség van az újonnan belépők támogatottsági szintjében, mértékében, amely fájó pont, az agrárszereplők hátrányos megkülönböztetésként élik meg. Az Uniós költségvetés az új tagországok felzárkóztatásának költségeit csak részben tudta (és akarta) finanszírozni. A szűkebbre szabott lehetőségeket sem tudtuk azonban teljes mértékben kihasználni, a magyar gazdaság (ezen belül az agrárium) kedvezőtlen állapota, a társadalmi feszültségek, az új körülményekre való felkészülés hiányosságai miatt. Gyenge a reagáló képességünk, az agrárszektorban jelentős a tőkehiány, elaprózott a birtokszerkezet, az élelmiszeripar visszaesett, a vidéki munkanélküliség állandósult. Ezek a problémák a csatlakozás idején és napjainkban is beavatkozást igényeltek és igényelnek.

Előnyt jelent az agrár- és vidékfejlesztési támogatások, a közvetlen kifizetések összegének növekedése, illetve a regionális, a szociális alapok mezőgazdasághoz köthető (kötődő) hányadának bővülése. A következő táblázat (11. táblázat) az uniós agrártámogatások megoszlását mutatja be, 2004-2009 között. A csatlakozás óta az uniós és a nemzeti források együttes összege megháromszorozódott, a nemzeti források csökkenő szerepét az uniós támogatások vették át.

Az agrártámogatások megoszlása forrásonként, 2004-2009 között

millió Ft

Forrás / Év	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nemzeti támogatás	141 609	168 491	154 809	114 150	164 142	116 040
EU társfinanszírozott támogatás	14 949	93 744	127 345	116 089	94 715	175 872
<i>ebből EU forrás</i>	<i>7 906</i>	<i>77 481</i>	<i>97 381</i>	<i>78 780</i>	<i>73 886</i>	<i>142 891</i>
<i>ebből nemzeti</i>	<i>7 043</i>	<i>16 264</i>	<i>29 964</i>	<i>37 309</i>	<i>20 829</i>	<i>32 981</i>
Közvetlen EU kifizetése	12 157	164 941	113 232	167 645	187 395	326 671
Összesen	168 715	427 176	395 386	397 884	446 252	618 583
Az agrártámogatások forrás szerinti megoszlása, % (összes támogatás évenként = 100%)						
Nemzeti támogatás	83,9	39,4	39,2	28,7	36,8	18,8
EU társfinanszírozott támogatás	8,9	21,9	32,2	29,2	21,2	28,4
Közvetlen EU kifizetése	7,2	38,6	28,6	42,1	42,0	52,8

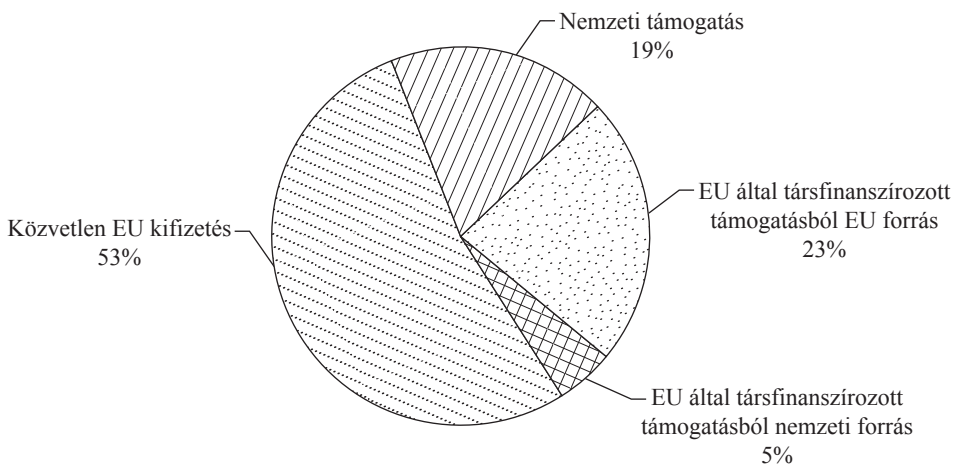
Forrás: Merkel, Felkai 2008-as tanulmánya alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán, * előzetes adatok

A magyar mezőgazdaság (az erdészettel, vadgazdálkodással és halgazdasággal együtt) 2004-2008 között lényegében évről évre növekvő támogatásban részesült uniós és nemzeti forrásból együttesen.

Az **agrártámogatások szerkezetének** 2009. évi megoszlását mutatja be a következő ábra (16. ábra). Látható, hogy a szubvenció legnagyobb hányada tisztán Európai Unió forrás (a társfinanszírozásával együtt 81,2%), míg a maradék 18,8% a nemzeti forrás.

16. ábra

Az agrártámogatások megoszlása 2009-ben



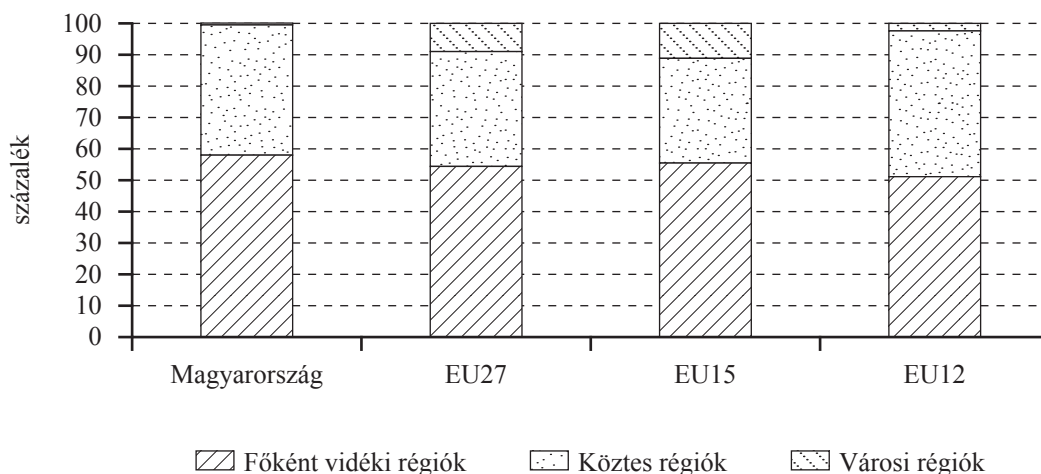
Forrás: Merkel, Felkai 2008-as tanulmánya alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Az unióhoz való csatlakozásunk elmúlt évei természetesen sok tekintetben átmeneti évek voltak, amelyek lezárása elsősorban felzárkózásunk ütemétől függ.

Magyarországon a vidéki terület az összes terület 99,4%-a, itt él az összes foglalkoztatott 75,2%-a. **A vidéki területek állítják elő a bruttó hozzáadott érték (GVA²³ – Gross Value Added) 62,7%-t és adják a népesség 83,1%-t.** Érdeemes megfigyelni, hogy az összes terület 0,6%-t kitevő városi területen (17. ábra) állítják elő az összes hozzáadott érték több mint egyharmadát. Tehát jól látható az urbanikus koncentráció jelentősége.

17. ábra

Területek megoszlása az EU-ban és Magyarországon 2007-ben



Forrás: Eurostat alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

A hazai egy főre jutó GDP az EU-27-k egy főre jutó GDP-jének a túlnyomórészt vidéki területeken 45%-a, a köztes régiókban 56%-a, a városi területeken pedig 140%-a.

Az összes megművelt terület Magyarország területének 62%-a. **A megművelt területek legnagyobb részén szántóföldi növényeket termesztettek 2000 és 2008 között, átlagosan 4,5 millió hektáron.** Az összes megművelt terület 84%-a szántóföld, 11,9%-a legelő és 3,7%-a pedig ültetvény.

Az alapvetően vidéki területeken a szolgáltatás adja a bruttó hozzáadott érték 57,5%-t, az ipar 33,7%-t, a mezőgazdaság pedig csak 8,8%-t! 2000 és 2008 között az alapvetően vidéki területeken 1,3%-kal csökkent a mezőgazdaság, 1,8%-kal az ipar részesedése a GVA előállításból, míg a szolgáltatásé, több mint 3%-kal nőtt!

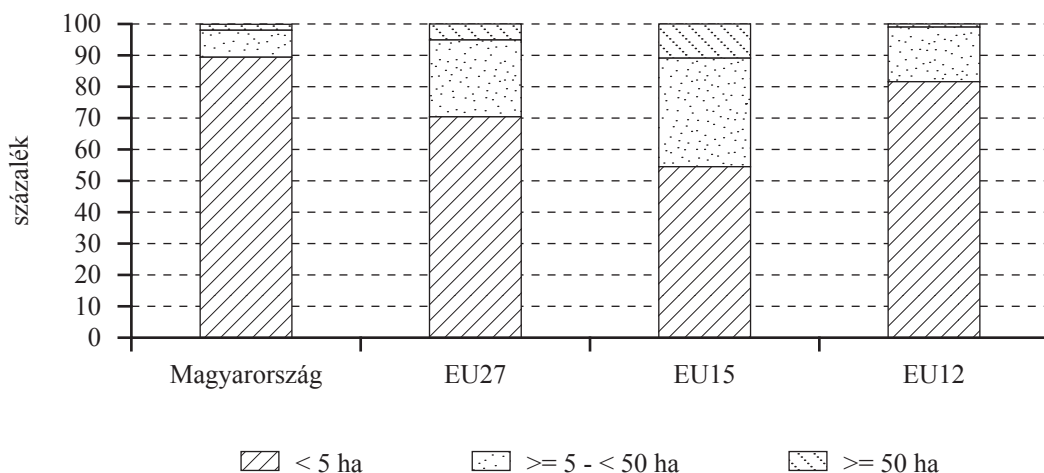
A foglalkoztatottsági ráta az alapvetően vidéki területeken a legalacsonyabb 53%, míg a városi területeken a legmagasabb 63,7%. 2000 és 2007 között az alapvetően vidéki területeken a foglalkoztatottsági ráta 0,22%-kal csökkent, míg a városi területeken 2,48%-kal nőtt. A munkanélküliség tekintetében a ráta az alapvetően vidéki területeken a legmagasabb (9,2%) és a legalacsonyabb a városi területeken (4,9%) 2007-ben. A ráta növekedésének az aránya is a legnagyobb a vidéki területeken (2,1%). Érdeemes kiemelni, hogy 2000 és 2007 között az EU-27-eknél csökkent a vidéki munkanélküliség, míg hazánkban nőtt.

²³ GDP = GVA + hozzáadott érték adó- a termékekhez köthető támogatások.

Magyarországon a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma a 2000-es 255 ezer főről 174 ezerre csökkent 2007-re. Az összes foglalkoztatott 4,6%-t adja a mezőgazdaság hazánkban, míg az EU-27 átlag 6% körül alakul. Magyarországon, a KSH statisztikájában szereplő adatok szerint, közel 626 ezer gazdaságot tartott nyilván 2007-ben, amelyek 4,2 millió ha-on gazdálkodtak, átlagosan 6,8 ha-s mérettel. Ez az EU 27-ek átlagos farm méretének a fele. Ha a méretek megoszlását vizsgáljuk, akkor a farmok 89,5%-a 5 ha-nál kisebb területen, 8,6%-a 5 és 50 ha között és 1,9%-a 50 ha felett gazdálkodott. Európai Méretegységben (EUME) a farmok átlagos mérete 3,2 hazánkban, míg az EU-27-ben 11,3 az EU-15-ben 23,8, az EU-12-ben pedig 2,4 EUME. A fent említett 626 ezer gazdaságból 485 ezer kisebb, mint 1 EUME (az összes farm 77,5%-a)! A kisméretű gazdaságok ugyanakkor fontos szerepet játszanak az önellátásban és a mezőgazdasági termelésben is. (18. ábra)

18. ábra

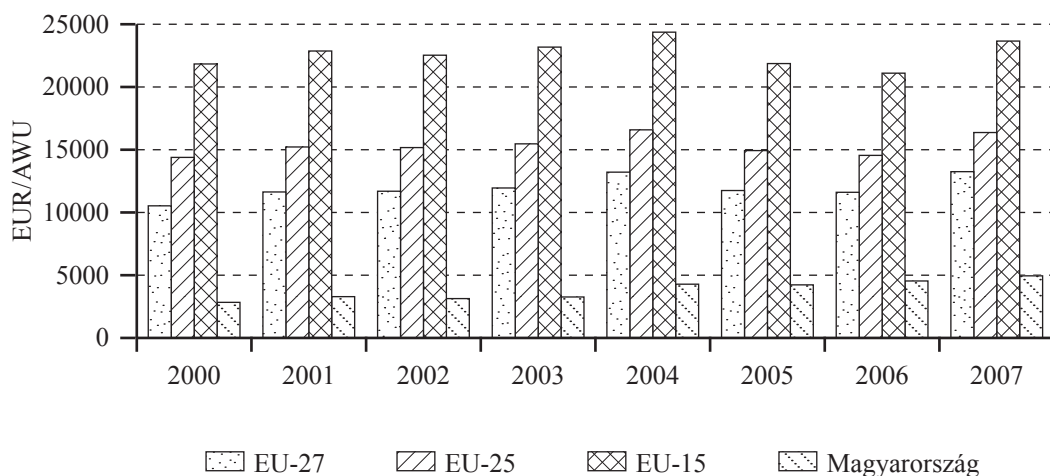
A farmok fizikai méretének (ha) megoszlása az EU-ban és hazánkban 2007-ben



Forrás: Eurostat alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Képzettség tekintetében szomorú az eredmény. A hazai farmerek átlagon alul képzettek, hiszen a gazdálkodók 13,4%-ának van csak legalább alapfokú mezőgazdasági képesítése, míg az EU-27-ben ez az arány 20% körüli, az EU-15-ben 21,8%, de még az EU-12-ben is 18,2%. A munkaerő termelékenység számításnak alapja a bruttó hozzáadott érték egy éves munkaerőegységre vetítése (ÉME, Éves Munkaerő Egység). Hazánkban átlagosan 2000 és 2007 között 3816 euró/ÉME. Ennél kevesebb csak Lengyelországban, Bulgáriában, Lettországon és Romániában a munkaerő termelékenység. Az átlag egyébként a mienkének csaknem háromszorosra 11 953 euró/ÉME az EU-27-ben, ennél még nagyobb az EU-15-ben, ahol az átlag 22 676 euró/ÉME. Tény viszont, hogy éves szinten 2000 és 2006 között 8,8%-kal nőtt az agráriumban a munkaerő-termelékenység Magyarországon. (19. ábra)

Éves munkaerőegységre jutó bruttó hozzáadott érték alakulása az EU-ban és Magyarországon 2000 és 2007 között



Forrás: Eurostat adatai alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

4.7. Az agrárfejlődés alakulása néhány tesztüzemi adaton keresztül

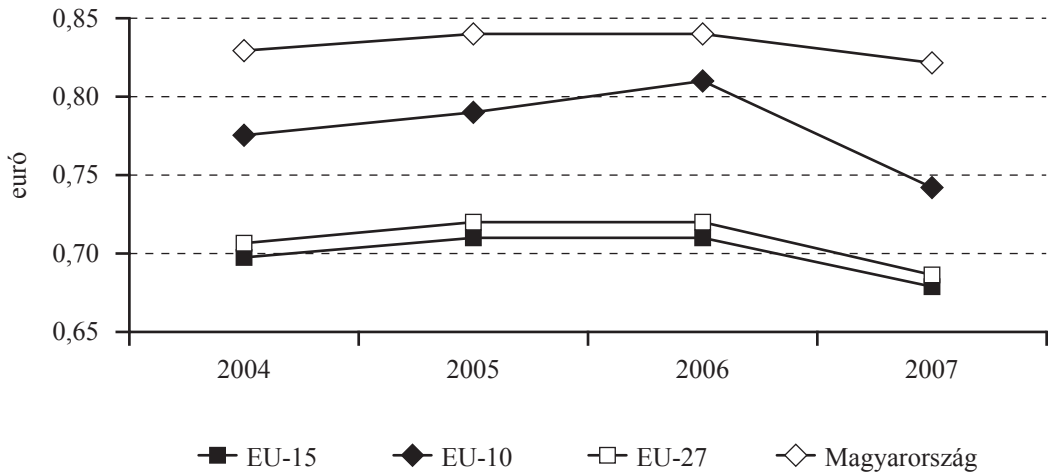
A következőkben a tesztüzemi rendszer segítségével néhány adat alapján összehasonlítjuk Magyarországot és az Európai Unió 2003 és 2007 közötti agrárfejlődését, a vizsgálat során a hazai és egyes csoportba tartozó tagállamok átlagait vetjük össze. Az alábbi mutatókat vizsgáljuk:

- költséghatékonysági mutató,
- egy hektárra jutó tárgyi eszközök értéke,
- egy hektárra jutó kötelezettségállomány,
- egy hektárra jutó nettó hozzáadott érték,
- egy hektárra jutó támogatás.

Ha a költséghatékonysági mutatót vizsgáljuk, akkor arra keressük a választ, hogy egy euró termelési érték előállításához hány euró ráfordítás szükséges. A következő ábra (20. ábra) ezt mutatja. Nyilvánvaló, hogy minél kisebb a mutató értéke annál jobb.

20. ábra

A mezőgazdaság költséghatékonyságának alakulása Magyarországon és az EU-ban



Forrás: FADN alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Magyarországon és az EU-10-ben²⁴ egyaránt magas a mutató értéke az EU-15-höz viszonyítva, amiből azt a következtetést lehet levonni, hogy rossz költséghatékonysággal folyik a termelés ami jelentős versenyhátrányt jelent.

Az eszközellátottság tekintetében is elmaradunk az Európai Uniós átlagtól, erről árulkodik a következő ábra (21. ábra).

21. ábra

Egy hektárra jutó tárgyi eszközök alakulása hazánkban és az EU-ban



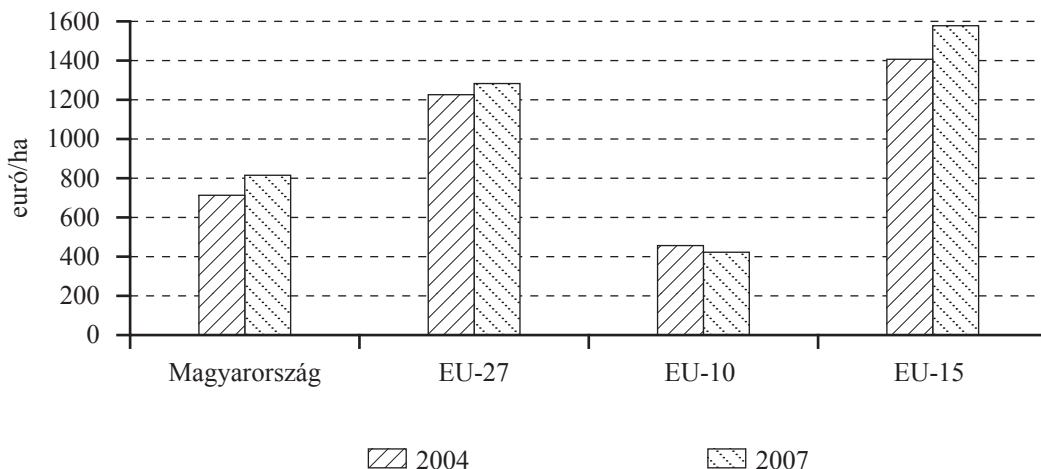
Forrás: FADN alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

²⁴ 2004-ben csatlakozott tagállamok.

Drágán termelünk, az egy hektárra jutó tárgyi eszköz érték alacsony, az egy hektárra jutó kötelezettségállomány változásának (22. ábra) tendenciája viszont növekvő.

22. ábra

Egy hektárra jutó kötelezettségállomány hazánkban és az EU-ban

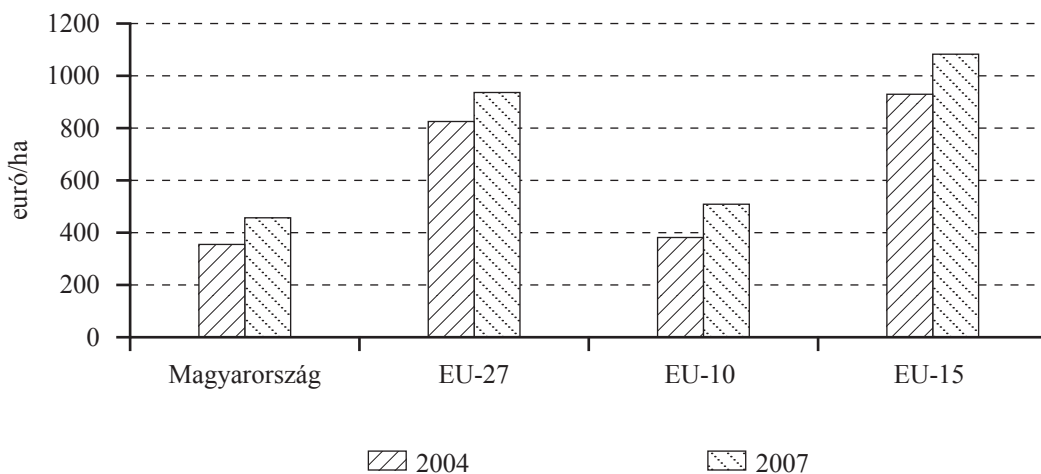


Forrás: FADN Public Database alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Magyarországon és az Európai Unióban egyaránt növekszik az egy hektárra jutó termelési érték, hazánk közel áll EU-10-átlagához. Az EU-15-nél már amúgy is magas termelési érték is tovább nőtt a vizsgált időszakban (23. ábra).

23. ábra

Egy hektárra jutó nettó termelési érték Magyarországon és az EU-ban



Forrás: FADN Public Database alapján készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán

Összességében alacsony az eszköz kihasználtság, alacsony a termelékenység, a többi velünk csatlakozott tagországhoz képest viszonylag magas az eladósodottság. A megfelelően strukturált, jól átgondolt, célirányos támogatási rendszer, az, amely segítheti hazánkat a többi tagországhoz történő felzárkózásban.

Magyarország Unióhoz történő csatlakozásának jelentősége nehezen túlbecsülhető. A csatlakozás hatásai az emberek életének minden vonatkozásában jelentősek. Az eredmények a társadalom különböző területein differenciáltan ugyan, de már jelentenek. Ez azonban egyfelől saját hiányosságaink, másfelől az eltelt rövid idő okán még korántsem elegendő. Az eltelt idő igencsak átmenetinek tekinthető, amely átmeneti időszak még nem zárult, zárulhatott le. Így vannak ezzel az utóbb csatlakozott országok is.

Számunkra nagy jelentőséggel bír az újonnan csatlakozott országok felzárkóztatása. Ennek egyik a kezdetek óta meghatározó eleme a Közös Agrárpolitika. Az újonnan csatlakozott országok különböző mértékben és módon, de sok tekintetben azonos területeken pl. infrastruktúra, technika, technológia, felkészültség stb. elmaradnak az EU-15-től. Ezért a Közös Agrárpolitikának továbbra is erősnek és eltökéltnak kell lennie a felzárkóztatást tekintve. A Közös Agrárpolitika nem azt kell jelentse, hogy minden tagországra nézve azonos feltételeket és mértéket szab, hanem vitathatatlan közös értékek mentén, differenciáltan a közös irányába hat. A csatlakozás a csatlakozók számára gyorsabb fejlődési lehetőséget, a befogadók számára csábító piacokat jelentett. Be kell látni, hogy a felzárkóztatási politika is csábító piacokat teremt, még ha más jellegűeket is, mint a korábbiak. Továbbá a felzárkóztatás egy erősebb, egységesebb Uniót eredményez, ami közelebb visz a 2010-re kitűzött, de el nem ért célok megvalósulásához.

5. Az agrártámogatások és a kiadások összehasonlítása az EU és az USA között

A világ élelmiszer-, valamint mezőgazdasági alapanyag piacainak meghatározó szereplői az EU és az USA. Ezért a kereskedelmi tárgyalásokon (WTO) próbálnak a globális élelmiszer- és környezeti problémákra megoldást találni és egymással is megállapodásra jutni, de érdekeik szembe helyezkedése esetén már nem egyszer alakult ki konfliktus helyzet. Az EU következő költségvetési tervezési időszakának előkészítési folyamatában érdeklődésre tarthat számot megvizsgálni, hogy a legnagyobb versenytárs vagy/és szövetséges mennyi költségvetési forrást fordít agrárpolitikai céljai megvalósítására és azt miként, milyen csatornákon keresztül teszi.

Az eredmények értelmezésekor figyelemmel kell lenni az elemzések során felmerülő problémákra, mint például az eltérő devizák értékének változásából eredő hatásaira. Az összehasonlíthatóság érdekében mindenképpen át kell számolnunk egyik ország devizáját a másikéra, viszont az árfolyam felértékelődése vagy gyengülése változtathat az eredményeken. Az euró bevezetésekor az árfolyama megegyezett az amerikai dollár árfolyamával (átváltás: 1:1), viszont az elmúlt évtized első felében az euró közel 30%-kal gyengült az amerikai dollárhoz képest, majd ezt követően fordult a trend és most az euró 35%-kal erősebb a kiindulási helyzethez képest, ez igen magas ingadozást jelent. Ezért főképpen a koncepcionális és súlyponti eltérések bemutatására fókuszálunk az EU-ban is követésre alkalmas agrárpolitikai intézkedések azonosítása céljából.

5.1. A támogatási rendszerek sajátosságai

5.1.1. Az USA agrárpolitikájának jellemzői

Az USA agrárpolitikája az utóbbi nyolcvan évben lehetővé tette, hogy farmháztartásainak jövedelme növekedjen. Az ország globális piacvezető, meghatározó szereplővé vált számos mezőgazdasági és élelmiszeripari termék esetében, valamint az agribusiness számos területén világszerte jelenléte megkérdőjelezhetetlen.²⁵ Ennek eredményeképpen a farmháztartások átlagjövedelme nem marad el a többi háztartás átlagjövedelmétől, hanem inkább még meg is haladja azt. A jövedelemnövekedés az USDA (2001) szerint a termelékenység gyors javulásának köszönhető, ami egyrészt a kutatási eredmények alkalmazásának, másrészt a kedvező piaci kilátásoknak és a farmháztartáson kívüli foglalkoztatás elterjedésének tulajdonítható.

Az USA agrárpolitikáját a következő stratégiai célok mentén működteti: a mezőgazdaság nemzetközi versenyképességének, a vidéki és farm gazdaságok versenyképességének és fenntarthatóságának növelése, a vidéki gazdasági lehetőségek és az életminőség javításának támogatása, a mezőgazdaság és élelmiszer kínálat védelmezésének és biztonságának erősítése, az ország állampolgárai egészségének és élelmiszerének javítása, valamint a nemzet természeti erőforrásainak és környezetének oltalmazása (USDA, 2008).

A mezőgazdaság nemzetközi versenyképességének növelése hosszú távon létfontosságú a gazdálkodás, az élelmiszeripar és a mezőgazdaság prosperálása szempontjából. A rendelkezésre álló természeti erőforrásokon, a legmodernebb technológiák és a korszerű infrastruktúra nagyobb termelő kapacitásokat eredményeznek, mint a belföldi szükségletek. Ezért az agrárpolitika támogatja a nemzetközi exportlehetőségek bővítését és fenntartását újabb kereskedelmi megállapodások

²⁵ Lásd az USA agrárpolitikájának átfogó tárgyalását Popp (2002) munkájában.

megkötésével (kereskedelmi korlátok csökkentése), a nemzetközi gazdasági fejlesztés és kereskedelmi kapacitás építését (fejlődő országok bekapcsolása a nemzetközi kereskedelembé), és az egészségügyi és növény-egészségügyi rendszer javítását.

A vidéki és farm gazdaságok versenyképességének és fenntarthatóságának növelése eredményeképpen a fogyasztók alacsonyabb élelmiszer költségekkel és magasabb termékválasztékkal szembesülnek. Ennek a stratégiai célnak a teljesítésében a legfontosabb agrárpolitikai eszközök: a terménybiztosítási rendszer működtetése, a garanciavállalás tulajdonosi és működési kölcsönökre, a biztonsági háló programok működtetése (termékbiztosítások, közvetlen kifizetések, marketing-támogatási kölcsönök, és terméktámogatási programok), valamint az alap kutatások, gazdasági elemzések és a szaktanácsadás támogatása. Az agrárpolitika cselekvése három feladatra koncentrálna a stratégiai cél megvalósításában: a belpiaci lehetőségek kiterjesztése (az élelmiszerpiaci lehetőségek mellett az energia, ipari felhasználás és gyógyszerpiaci felhasználás biztosítása), a belföldi mezőgazdasági termelés és marketing rendszerek hatékonyságának növelése (új termelési technológiák, minőségi standardok), a kockázat menedzsment és pénzügyi eszközök biztosítása a földművelő és állattenyésztő farmok számára.

A vidéki gazdasági lehetőségek növelésének és az életminőség javításának a támogatása az ország lakosságának 20%-át, 65 millió állampolgárt érint, amelyből csupán 2 millióan kapcsolódnak közvetlenül a mezőgazdasági termelésbe. A gazdasági lehetőségek növeléséhez a minisztérium kiegészíti pénzügyi forrásaival a magán szektor erőforrásait és kedvező feltételeket teremt a növekedés számára (munkahelyteremtés és/vagy megtartás). Az életminőség javítása céljából a minisztérium minőségi lakásépítést, modern közszolgáltatásokat (pl. szélessávú internet) és a vidéki lakosság által igényelt közösségi berendezéseket finanszíroz.

Az állampolgárok élelmezésének és egészségének javítását az alacsony jövedelműek részére élelmiszer segély programokkal, táplálkozásoktatással, valamint a lakosság és egyes célcsoportok számára közvetített útmutatásokkal és promóciókkal valósítják meg. Ezért elsődrendű feladatnak tekintik az élelmiszerhez való hozzáférés biztosítását (Élelmiszerjegy az alacsony jövedelműeknek, Iskolai élelmezési programok, Speciális Kiegészítő Táplálkozási Program nők, csecsemők és gyermekek számára), továbbá az egészséges étkezési szokások és életvitel népszerűsítését (a túlsúlyos és elhízott lakosság számának a csökkentése), és a táplálkozás támogatási program működtetésének és ügyfélszolgálatának javítását.

A természeti erőforrások és a környezet oltalmazása kiterjed a tiszta víz biztosítására, a termőföld minőségének javítására, az erdők és legelők védelmére, valamint a vadvilág élőhelyeinek védelmére és javítására. Ez annál is inkább fontos stratégiai cél, mert az USDA felügyeli a 260 millió hektár szövetségi állami tulajdonú területből²⁶ 77 millió hektár erdő és legelő hasznosítását. Ezen kívül 607 millió hektár nem állami tulajdonú föld hasznosításához nyújt valamilyen technikai segítséget a gazdálkodóknak az általa meghirdetett programokon keresztül (USDA, 2006).

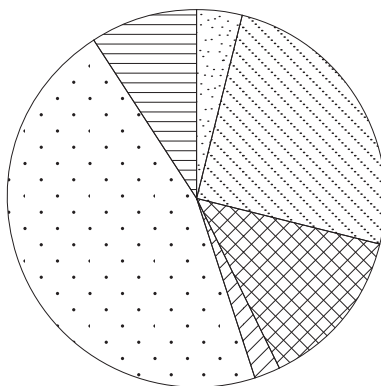
A stratégiai célok megvalósítására 137,7 milliárd amerikai dollárt (93,6 milliárd eurót) használtak fel 2008-ban, ami 9,8 milliárd dollárral (6,7 milliárd euróval) több (7,6%) mint ami az előző évben rendelkezésre állt. Ez az összeg a központi kormányzat, az államok és a helyi önkormányzatok összes pénzügyi ráfordítását tartalmazza ezeknek a céloknak a megvalósítására. Ebből 96,5 milliárd dollár a központi költségvetésből elkülönített, a többi saját bevételekből összegyűjtött forrás. A legnagyobb költségvetési ráfordítást, amint a 24. ábrán látható, az élelmezés és az egészség javítására (46%) költötték, ezt követi a vidéki és farm gazdaságok versenyképességének és fenntart-

²⁶ A 260 millió hektár állami földterület az USA összes területének 28%-át jelenti.

hatóságának növelése (25%), valamint a vidéki gazdasági lehetőségek növelése és az életminőség javítás támogatása (14%). A vidékfejlesztéssel kapcsolatos célokra összességében 39%-át fordították a rendelkezésre álló forrásoknak 2008-ban.

24. ábra

Agrárpolitikai kiadások aránya az USA-ban stratégiai célok szerint 2008-ban



- 1. A mezőgazdaság nemzetközi versenyképességének növelése **4%**
- 2. A vidéki és farm gazdaságok versenyképességének és fenntarthatóságának fokozása **25%**
- 3. A vidéki gazdasági lehetőségek növelésének és az életminőség javításának támogatása **14%**
- 4. A mezőgazdaság és élelmiszer kínálat védelmezésének és biztonságának erősítése **2%**
- 5. Az ország állampolgárai élelmezésének és egészségének javítása **46%**
- 6. A természeti erőforrások és a környezet oltalmazása **9%**

Forrás: USDA (2008).

A források majdnem felét, 63,3 milliárd dollárt (43,0 milliárd eurót) az élelmezés és az egészség javítására költenek. Az egyik legnagyobb múltra visszatekintő program *az élelmiszerjegy rászoruló alacsony jövedelmű személyek és családok számára*. Ezt még 1939-ben indították és számos átalakítás után nyerte el jelenlegi működési formáját. *Havi 35 millió alacsony jövedelmű lakos* élelmiszer ellátásához járulnak hozzá ezzel a programmal. Másik jelentős programja ennek az intézkedés csomagjának a *Speciális Kiegészítő Táplálkozási Program Nők, Csecsemők és Gyerekek számára*. Ezzel a programmal 9,1 millió személy ellátásához járulnak hozzá. További fontos támogatási programja ennek az intézkedésnek az iskolaétkeztetési programok (országos iskolaétkeztetési program, friss gyümölcs és zöldség program, iskolai reggeli étkeztetési program, és speciális iskolatej program azoknak az iskolába járó gyerekeknek, akik nem részesülnek egyéb iskolaétkeztetési programban). Ugyanennek az intézkedésnek a keretén belül még működik a gyerekek számára a nyári programokat/táborokat szervezők rendelkezésére álló Nyári Élelmiszerszolgáltatás Program.

Az alacsony jövedelműek élelmezésére és az egészséges táplálkozásra fordított állami támogatások keresletbővítéssel járulnak hozzá közvetlenül a mezőgazdasági termelők támogatásához. Az alacsonyjövedelműek élelmezési támogatása nélkül kisebb élelmiszer kereslet jelenne meg a piacon, a támogatás hatására pótlólagos kereslet jelenik meg főleg a tömegtermékek iránt (amelyeket nem éri meg messziről importálni) és ezek a fogyasztók is értékelik a mezőgazdaság és az élelmiszeripar teljesítményét azáltal, hogy mire költik az élelmezésükre kapott támogatást.

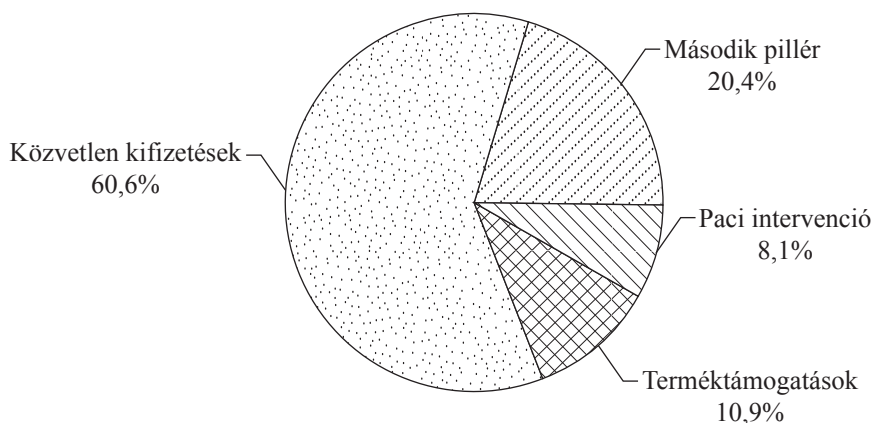
További előnye az alacsony jövedelműek élelmiszerfogyasztási támogatásának, hogy szélesíti az agrártámogatásban részesülők körét, a mezőgazdasági termelőkön kívül megjelenik egy további 40-45 millió lakost jelentő (az USA lakosságának 15%-a) érdekelt csoport a mezőgazdasági támogatások fenntartásában, amit a társadalom nagyobb része is méltányosnak fogad el. Továbbá az élelmiszeripar és a kereskedelem is kedvezőbb helyzetbe kerül ez által, ami tovább növeli az agrártámogatásokban érdekelték körét.

5.1.2. Az EU agrárpolitikájának jellemzői

A KAP az Unió szakpolitikái közül költségvetési hatásait tekintve a legjelentősebb a 2008. évi 44% részesedésével. A 2007-2013 tervezési időszak költségvetésében a természeti erőforrások megőrzése és kezelése fejezetben található a KAP részére elkülönített forrás, amelyet két pillér valamelyikén keresztül fizetik ki. Az első pillérből kifizetett támogatások a piaci intervenció (8%), a terméktámogatások (11%) és a közvetlen kifizetések (61%). Ezeket a támogatásokat teljes mértékben az EU finanszírozza. A második pillér kifizetései az érintett tagállamok társfinanszírozása mellett történnek a gazdaság modernizálására, közjavak nyújtására és a vidékfejlesztésre (25. ábra).

25. ábra

A Közös Agrárpolitika kiadási szerkezete 2008-ban



Forrás: Az Európai Unió általános költségvetése a 2008-as pénzügyi évre.

Az EU agrárköltségvetésének legnagyobb tétele a közvetlen kifizetések (mintegy 61%), amelyet még 1992-ben vezettek be termeléshez kötött támogatás formájában a mezőgazdasági túltermelés okozta piaci zavarok megszüntetésére azzal a céllal, hogy a támogatási körben lévő termékek árcsökkentésének hatásait kompenzálják a gazdálkodók részére, majd a 2003-ban elfogadott és 2005-2007 között bevezetett KAP reformban függetlenítették a termeléstől. A közvetlen kifizetések hozzájárultak a többletermelés problémájának megoldásához, ugyanakkor támadhatóvá tette az EU legnagyobb agrárpolitikai eszközét az EU támogatásban nem érintett többi állampolgára részéről, akik azzal érvelnek e támogatási forma ellen, hogy múltbeli teljesítményhez vagy jogosultsághoz kötött, lényegében semmilyen jelenlegi gazdasági teljesítményhez nem kapcsolt állami támogatás. A közvetlen kifizetések termelői támogatásnak minősülnek, ami magasabb PSE²⁷ mutatóhoz vezet,

²⁷ Producer Support Equivalent – Becsült Termelői Támogatás.

ez a WTO tárgyalásokon hátrányos, továbbá a mezőgazdasági támogatások és így a közvetlen kifizetések növelik az agrárszférában használt eszközök, főképpen az alacsony mobilitással jellemezhető termőföld árát, illetve földbérleti díját.

5.1.3. Az USA és az EU agrártámogatási rendszerének összehasonlítása

A két támogatási rendszer között vannak hasonlóságok, például mindkét esetben alkalmaznak termeléstől függetlenített közvetlen kifizetéseket, terméktámogatási programokat, valamint vidékfejlesztési támogatásokat habár ez utóbbi esetben lényeges tartalmi eltérések is vannak. Ugyanakkor *a két támogatási rendszer között alapvető koncepcionális és súlyponti eltérések figyelhetők meg.* Az USA-ban az agrárpolitika legnagyobb költségvetési kifizetése az élelmiszerfogyasztás támogatására történik az alacsonyjövedelmű háztartások számára, az EU-ban pedig a közvetlen kifizetések kötik le az agrárköltségvetés meghatározó részét.²⁸ Az előbbi támogatás nem minősül termelői támogatásnak, miközben az élelmiszerkereslet növelésével javítja a mezőgazdasági termékek piaci lehetőségeit, így közvetve a termelők helyzetét is javítja, addig az utóbbi egyértelműen termelői támogatásnak számít, ami annak ellenére, hogy termeléstől függetlenített támogatás, torzítja a mezőgazdasági piacok működését főleg az ágazatban felhasznált eszközök árának növekedésén keresztül.

A terménybiztosítási vagy komplex jövedelembiztosítási rendszerek működtetése, illetve az erre a célra kifizetett támogatások zöld dobozos támogatásnak minősülnek a WTO megállapodások értelmében, amelyek működnek az USA-ban, míg az EU-ban nem. Megállapítható, hogy az *USA mezőgazdasági támogatásainak lényegesen nagyobb aránya minősül zölddobozos támogatásnak*, ezért a WTO keretében folytatott tárgyalásokon jobb tárgyalási pozícióval rendelkezik, mint az EU.

Végül a *költségvetési eljárás a döntéshozatali sajátosságokból adódóan az USA-ban gyorsabb alkalmazkodási képességet tesz lehetővé a mezőgazdasági prioritások hozzáigazításában a társadalmi és gazdasági elvárásokhoz.* Az USA-ban magasabbak a kutatási és így a mezőgazdasági kutatási költségvetési ráfordítások, amit még kiegészítenek a magán vállalkozások kutatási pénzügyi forrásai. (Az USA-ban 9 milliárd euró az EU-ban 8 milliárd euró körüli forrást fordítanak évente kutatási és fejlesztési célokra a National Science Foundation és az European Science Foundation becslései szerint.) Az egyetemek és a saját kutatási kapacitások (Economic Research Service, ERS) igénybevitelével készülnek el a döntéshez nélkülözhetetlen kutatások (alap- és alkalmazott kutatások, gazdasági elemzések), valamint hatástanulmányok, amit azonnal alkalmazhatnak, miután bekerül a költségvetési törvénybe és ezt elfogadják. Az EU-ban hosszabb időt vesz igénybe az agrárpolitikai prioritások megváltoztatása, hiszen az alacsonyabb kutatási források mellett elvégzett döntés előkészítő kutatások és hatástanulmányok többnyire elég gyorsan, időben elkészülnek, viszont ez után hosszas politikai egyeztetés zajlik egyrészt az Európai Parlamenti elfogadást megelőzően, másrészt a tagországok kormányai között, mire sikerül megállapodni egy kompromisszumos megoldásban, ami végül alapvetően eltérhet az előterjesztett javaslatához képest.

²⁸ Az alacsonyjövedelmű háztartások élelmiszer vásárlásának támogatása az USA-ban nem hasonlítható össze a Magyarországon működő hideg és meleg étkezési utalványokkal. Az előbbi egy vissza nem térítendő támogatás, míg az utóbbi bérjövödelem, vagy bérkiegészítés, amit alkalmazásban lévő munkavállalók kapnak, akiknek a jövedelmük meghaladja a minimálbért. Előbbi esetben a támogatás nélkül az alacsony jövedelmű háztartások nem tudnák megvásárolni azt az élelmiszermennyiséget, mint támogatással és így élelmiszer kereslet bővítési hatása van. Utóbbi esetben pedig érdemben nem növekszik az élelmiszerkereslet, mert a bérükből is vásárolhatnak megfelelő élelmiszer mennyiséget.

5.2. Az EU és USA agrárkiadásainak és agrártámogatottságának összehasonlítása

A mezőgazdasági kiadások és támogatások nem ugyanazzal a tartalommal bírnak. A mezőgazdasági kiadások tételesen szerepelnek az USA kormányzatának vagy az Európai Unió költségvetésében a felhasználási célok szerinti bontásban, míg a mezőgazdasági támogatások köre ennél szélesebb. Támogatásnak minősül a költségvetési kifizetéseken kívül valamennyi adminisztratív, illetve kereskedelem politikai intézkedés, amely a belső piaci viszonyokat megváltoztatja. A támogatottságra vonatkozó összehasonlítható mutatókat (PSE, CSE²⁹, TSE³⁰) az OECD számol és közöl a tagországaira vonatkozóan (Kürthy Gy.-Popp J.-Potori N., 2001). Mivel a kiadások és támogatások nem azonosak, ezért előfordulhat, hogy adott ország, esetünkben az EU alacsonyabb agrárpolitikára elkülönített költségvetési kiadásai ellenére magasabb támogatottsági szintet mutatnak a PSE és a TSE mutatói az USA-hoz képest.

5.2.1. Az EU és USA agrárkiadásainak összehasonlítása

Az USA 137,7 milliárd dollár (93,6 milliárd EUR) agrárgazdasági kiadása 78%-kal volt magasabb 2008-ban, mint az EU-ban (52,6 milliárd EUR). A nagy eltérés értelmezésekor két szempontot kell figyelembe vennünk. Egyrészt mekkora eltérés van az USA és az EU teljes kormányzati költségvetései között, ugyanis az USA-ban a szövetségi költségvetésnek domináns szerepe van a közpénzügyek területén, míg az EU-ban a tagállami költségvetéseknek van domináns szerepe. Az USA-ban az agrárpolitikára fordított kiadások aránya a teljes szövetségi költségvetésen belül csupán 4,7% volt 2008-ban, míg ugyanez a szám az Európai Bizottság (2008) adatai alapján 42,6% volt az EU-ban ugyanebben az évben. Azonban, ha az EU közösségi szintű költségvetését és a tagországok állami költségvetésének összegeit összeadjuk és ehhez mérjük az agrárkiadásokat akkor az arány 0,5%. Másrészt az USA agrárköltségvetése az agrárpolitikával kapcsolatos összes szövetségi kiadást tartalmazza, míg az EU költségvetésében annak ellenére, hogy a Közös Agrárpolitika EU hatáskörben működik, jelentős a tagországok pénzügyi hozzájárulása. A második pillérből kifizetett támogatások társfinanszírozással válnak elérhetővé a kedvezményezettek számára, amit meghatározott mértékben az adott tagország saját költségvetéséből finanszíroz. Továbbá a csatlakozási megállapodások alapján az új tagországoknak lehetőségük van kiegészíteni saját tagállami költségvetésből az EU-ból érkező közvetlen kifizetéseket (phasing-in), amíg az új tagországok támogatási szintje el nem éri az EU-15 támogatási szintjét. Annak ellenére, hogy az Eurostat részletes adatokat gyűjt a tagországok költségvetésére vonatkozóan, a tagországok saját költségvetésükből fizetett támogatásait nem lehetséges pontosan felmérni, mert a tagországok egy része nem közli ezeket az adatokat. A közölt 2007. évi adatok és saját számításaink alapján a tagországok költségvetéseiből finanszírozott mezőgazdasági kiadásokat 25 milliárd euró körüli értékre becsüljük 2008-ban. Ha a tagországi költségvetésből kifizetett összeget is figyelembe vesszük, akkor az EU közösségi költségvetéséből és a tagországok saját költségvetéséből finanszírozott mezőgazdasági kiadások értéke becslésünk szerint 77,6 milliárd euróra tehető, ami ebben az esetben is 20,6%-kal elmarad az USA agrárköltségvetésének főösszegétől. Az összes mezőgazdasági kiadás aránya az EU és a tagállamai költségvetéséhez képest így 0,7%.

²⁹ Consumer Support Equivalent – Becsült Fogyasztói Támogatás.

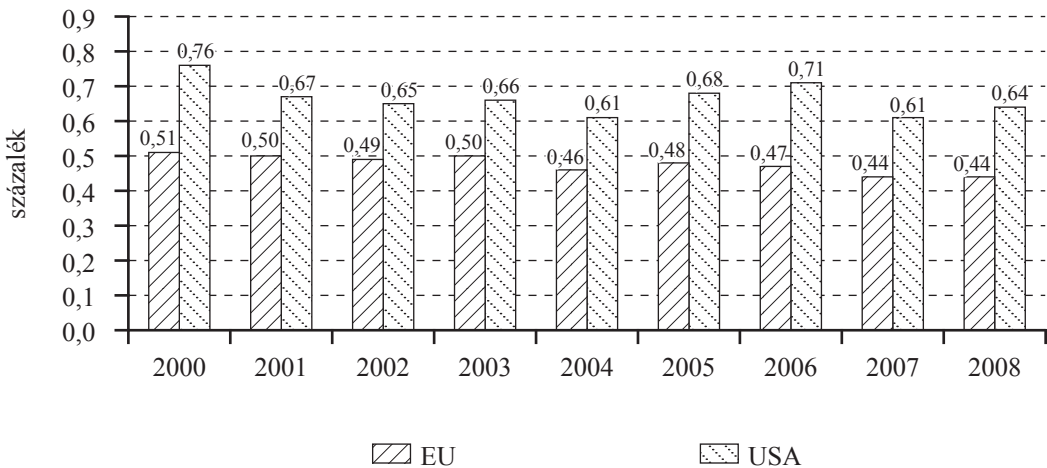
³⁰ Total Support Equivalent – Becsült Összes Támogatás.

Megállapíthatjuk, hogy az USA abszolút értékben is (20,6%-kal) és a teljes költségvetés arányában is többet költ az agrárpolitikai célok finanszírozására az EU-hoz viszonyítva (az USA mezőgazdasági kiadásai a teljes szövetségi költségvetés 4,7%-a, addig az EU-ban 1%-alatt maradnak a költségvetési kiadások). Ez a jelentős eltérés az agrárpolitika koncepcionális és súlyponti eltéréseiben keresendő. Az USA-ban 43 milliárd eurót (az agrárköltségvetés 46%-át) költöttek az alacsony jövedelműek élelmiszer fogyasztásának támogatására. Annak ellenére, hogy ezt a támogatást közvetlenül a támogatásra jogosult fogyasztók kapják, a mezőgazdasági termelők és az élelmiszeripar is részesülnek belőle, hiszen ez által nő a belső kereslet az élelmiszerek, és a mezőgazdasági termékek iránt. Továbbá az egész értéklánc jobb helyzetbe kerül a rászoruló fogyasztók támogatásával és nem utolsósorban a kormányzat ezzel a támogatással hozzájárul a szegénység (alultápláltság vagy egészségtelen táplálkozás) csökkentéséhez, amit a támogatásban nem részesülő társadalom nagyobb része is jobban el tud fogadni.

Az ágazatra elköltött források főösszegének az összehasonlítása mellett a fajlagos támogatások vizsgálatával további sajátosságait figyelhetjük meg a két agrárpolitikának. Mind az EU, mind az USA esetében a mezőgazdaságra szánt költségvetési kifizetések aránya a bruttó hazai termékhez viszonyítva csökkent 2000-2008 között, előbbi esetben 0,51%-ról 0,44%-ra, míg utóbbi országban 0,76%-ról 0,64%-ra. A bruttó hazai termékhez viszonyított mezőgazdasági állami kifizetések 1%-ot el nem érő aránya az ágazat számára jelentős nagyságú forrásnak számít (26. ábra).

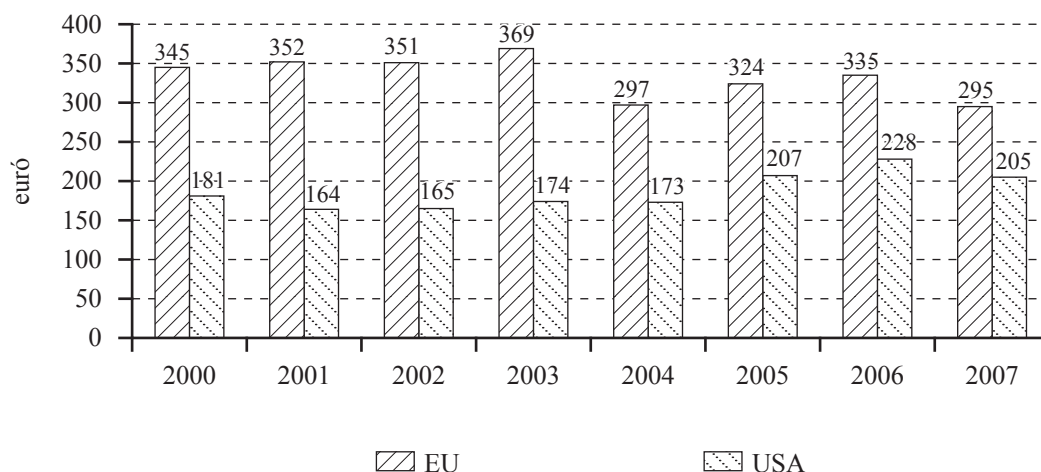
26. ábra

Bruttó hazai termékre vetített mezőgazdasági költségvetési kiadások alakulása az USA-ban és az EU-ban



Forrás: AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült EUROSTAT (2009) és USDA (2009) adatok alapján. Az EU adatok minden esetben az aktuális tagországi létszámára vonatkoznak. 2000-2003 között EU-15, 2004-2006 között EU 25, 2007- EU 27. Mivel az összehasonlítás fajlagos adatokon alapszik (26-32. ábrák) ezért a változások nem rontják az összehasonlíthatóságot.

Egy hektár mezőgazdasági területre jutó mezőgazdasági költségvetési kiadás



Forrás: Készült az AKI Pénzügypolitikai Osztályán FAO (2009), EUROSTAT (2009) és USDA (2009) adatok alapján.

Az USA-ban alacsonyabb az egy hektárra jutó támogatás, mint az EU-ban. 2000-2007 között az USA-ban átlagosan 187 euró volt, míg az EU-ban 334 euró volt a támogatás. Az egy hektárra vetített támogatás emelkedése figyelhető meg a vizsgált időszakban. Az USA esetében egyértelműen látszik, hogy 2000-ben még 181 euró mezőgazdasági állami kifizetés történt, ami 2007-ben 205 euróra növekedett hektáronként, miközben a minimális értéke 164 euró (2001) és a maximális értéke 228 euró (2006) volt. Az EU esetében a növekedési tendencia nem állapítható meg egyértelműen, de, ha figyelembe vesszük, hogy a bővítés hatására növekedett az EU mezőgazdasági területe, akkor a bővítéseket megelőző évig növekszik a fajlagos támogatás, a 2000. évi 345 euróról 369 euróra 2003-ig, majd ismét növekszik a 2004 évi 297 euróról 335 euróra 2006-ig.

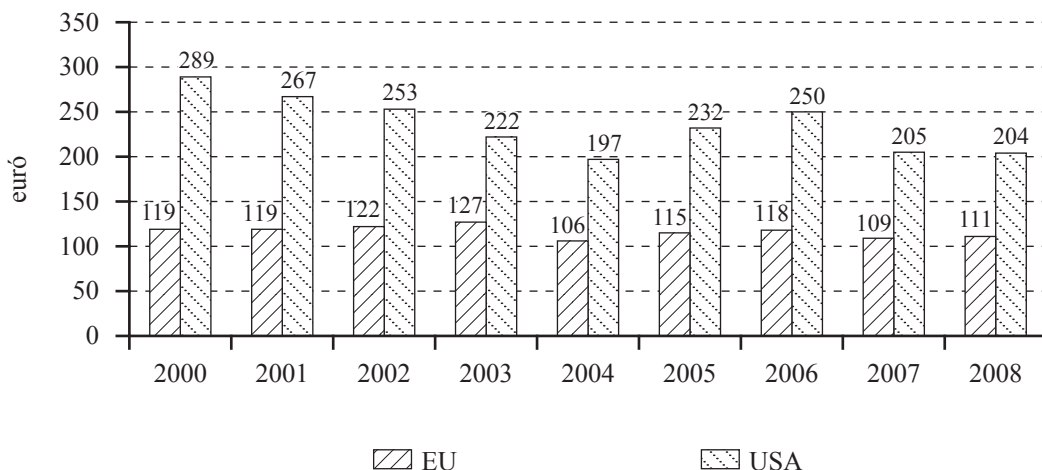
Továbbá, megfigyelhető az USA és az EU közötti egy hektárra jutó fajlagos állami mezőgazdasági kiadások mértékének közeledése: 2000-ben az EU 161 euróval haladja meg az USA fajlagos támogatását, míg 2007-ben csupán 90 euróval (27. ábra).

Az egy lakosra jutó állami mezőgazdasági kifizetés kétszeres az USA-ban az EU-hoz viszonyítva: az EU-ban átlagosan egy lakosra 116 euró kifizetés történt, míg az USA-ban 235 euró. Az USA-ban az egy lakosra jutó támogatás 197-289 euró közötti sávban mozog 2000-2008 között és csökkenő tendenciát követ: 2000-ben 289 euró volt, míg 2008-ban 204 euró. Az EU-ban 106-127 közötti szűk sávban mozgott a mutató értéke ugyanebben az időszakban (28. ábra).

Az egy lakosra jutó fajlagos támogatás esetében is megfigyelhető a vizsgált időszakban a kifizetések mértékének közeledése az USA és az EU között: az USA-ban 170 euróval volt magasabb az egy főre jutó mezőgazdasági kiadás az EU-hoz képest 2000-ben, míg 2008-ban csupán 93 euróval volt a különbség.

28. ábra

Egy lakosra jutó mezőgazdasági költségvetési kiadás

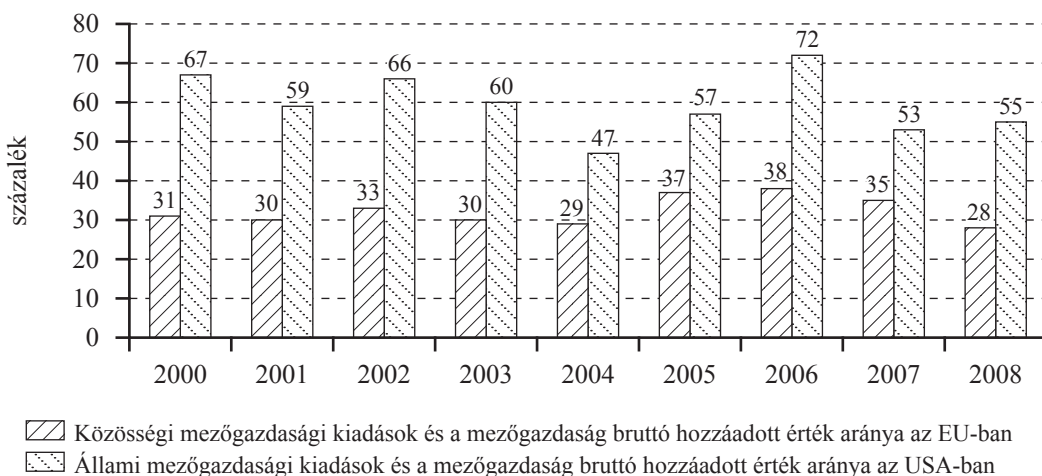


Forrás: AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült EUROSTAT (2009) és USDA (2009) adatok alapján.

A támogatások hasznosulását a mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékre vetített mezőgazdasági kiadásokkal vizsgáljuk. Az EU-ban a kifizetések jobban hasznosulnak, mint az USA-ban, hiszen előbbi esetben átlagosan 32%, míg az USA-ban átlagosan 60% volt a bruttó hozzáadott értékre vetített kiadások aránya. (29. ábra). Az USA esetében mért igen magas mutató egyértelműen az alacsony jövedelműek élelmiszer támogatására vezethető vissza. Ha az élelmiszertámogatások értékét kivonjuk a mezőgazdasági kiadásokból az arány az USA-ban 19%-ra csökken.

29. ábra

Mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékre vetített támogatások



Forrás: AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült EUROSTAT (2009) és USDA (2009) adatok alapján.

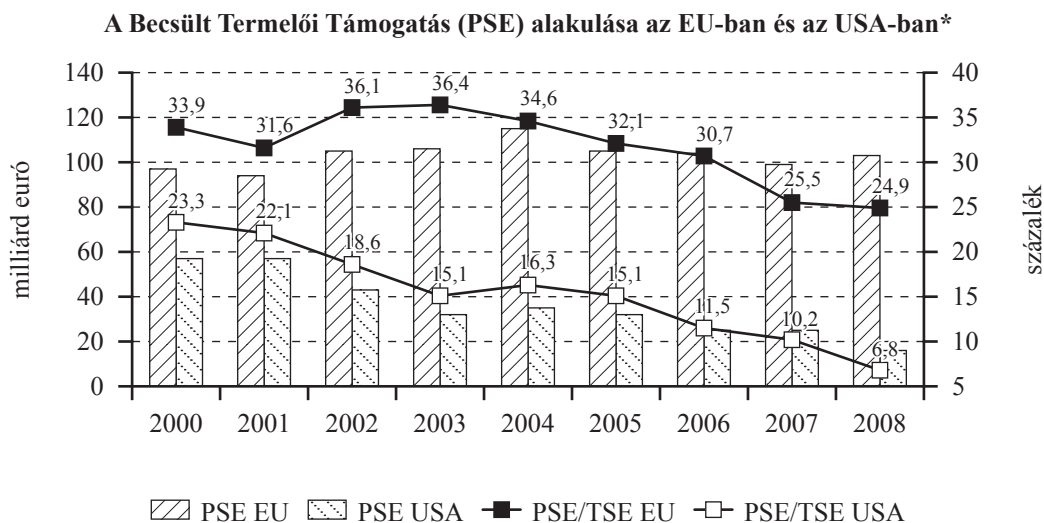
5.2.2. Az EU és USA agrártámogatottságának az összehasonlítása³¹

Az agrártámogatások jelentős csökkenéséről és szerkezeti átalakulásáról tanúskodnak a támogatottsági mutatók mind az EU-ban, mind az USA-ban, ami a korábbi WTO tárgyalások eredményességét támasztja alá annak ellenére, hogy a jelenleg zajló Doha-i fordulóra kitűzött célokban nem sikerült megállapodni.

Az USA mezőgazdasági termelőinek becsült támogatása (PSE) alacsonyabb, mint az EU-ban, 2000-ben az USA-ban 57 milliárd euró volt a PSE értéke, 40 milliárd euróval alacsonyabb, mint az EU-ban. A bruttó hazai termékre vetített becsült termelői támogatás is 23,3% volt az USA-ban, míg az EU-ban ugyanez a mutató 33,9% volt. A becsült termelői támogatás 2008-ig az USA-ban 16 milliárd euróra csökkent, a GDP-re vetített PSE pedig 6,8%-ra csökkent, míg az EU-ban a PSE értéke 103 milliárd euróra növekedett (EU bővítés), viszont a GDP-re vetített arány 24,9%-ra csökkent (30. ábra).

Az EU-ban átlagosan 1%-kal növekedett a Becsült Termelői Támogatás értéke az utóbbi évtizedben, viszont 2004-ben tíz tagországgal és 2007-ben két tagországgal bővült, aminek következtében a fajlagos termelői támogatottság (egy lakosra vagy egy hektár mezőgazdasági területre vetített támogatás) csökkenése tapasztalható. A jelentős eltérés az EU és az USA között a támogatási rendszer koncepcionális és súlyponti eltéréseiből adódik. Az USA többet költ agrárpolitikájának finanszírozására, miközben a támogatottsági szintje alacsonyabb, mint az EU-ban. A támogatások jelentős részét, az alacsonyjövedelműek élelmiszerfogyasztásának támogatására fordítják, ezért a fogyasztói támogatottság magasabb az USA-ban.

30. ábra



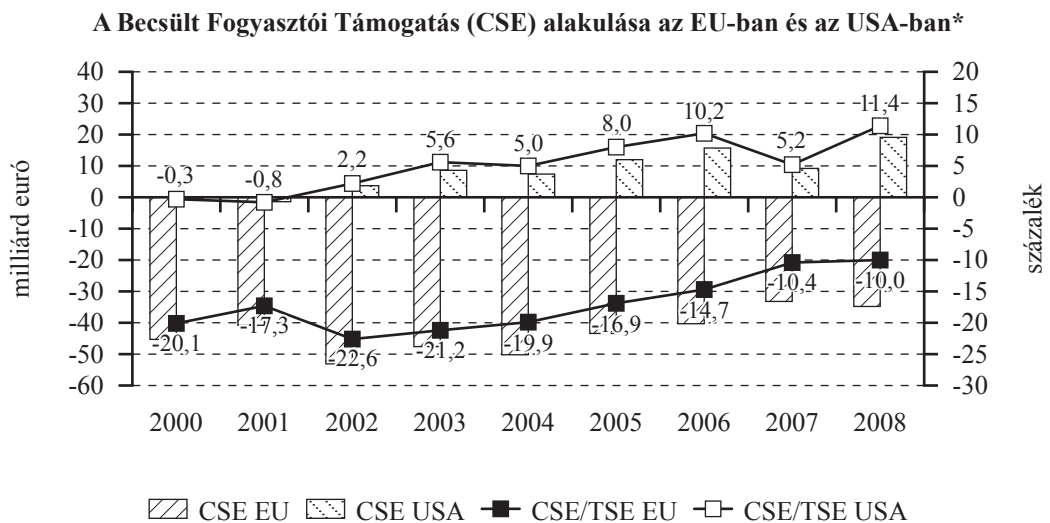
* Az EU-ra vonatkozó PSE értékek a 19 OECD tagország adatait tartalmazzák.
 Forrás: AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült OECD (2010) adatok alapján

³¹ Az OECD által készített becsült támogatási mutatók tartalmáról és számítási módjáról lásd Kürthy – Popp – Potori (2001) tanulmányát.

A fogyasztók „adóztatása” (negatív támogatása) jellemző az EU-ban és 2001-ig az USA-ban is jellemző volt, ha kisebb mértékben is. Az EU-ban az agrárpolitikai intézkedések hatására a fogyasztók a világpiacon magasabb árú vásárolhatnak mezőgazdasági termékeket, élelmiszereket. Az „adóztatás” mértéke az USA-ban 0,5 és 1,4 milliárd euró volt 2000-ban és 2001-ben, szemben az EU-ban mért 45 és 41 milliárd euróval. Az USA-ban ezt követően megjelennek az agrárpolitikai súlypontok megváltozásának hatásai, és az „adóztatás” megszűnik, amit támogatás vált fel, 2008-ban 19,1 milliárd euró volt a Becsült Fogyasztói Támogatási mutató (CSE) értéke. Ugyanez a tendencia figyelhető meg az összes támogatás arányában kifejezett CSE arányban: az időszak elején értéke -0,3% volt, ami 2008-ig 11,4%-ra növekedett, az élelmiszer fogyasztási támogatások értékének és arányának növekedésével együtt.

Az EU-ban a fogyasztók „adóztatása” továbbra is fennmaradt, viszont 45,3 milliárd euróról 34,8 milliárd euróra csökkent, ennek következtében a támogatási szerkezetben betöltött szerepe is javult -20,1%-ról -10%-ra (31. ábra). A mezőgazdasági költségvetési kiadások, amint az előbbiekben bemutattuk, magasabbak az USA-ban, mint az EU-ban, viszont a támogatottság az EU-ban magasabb.

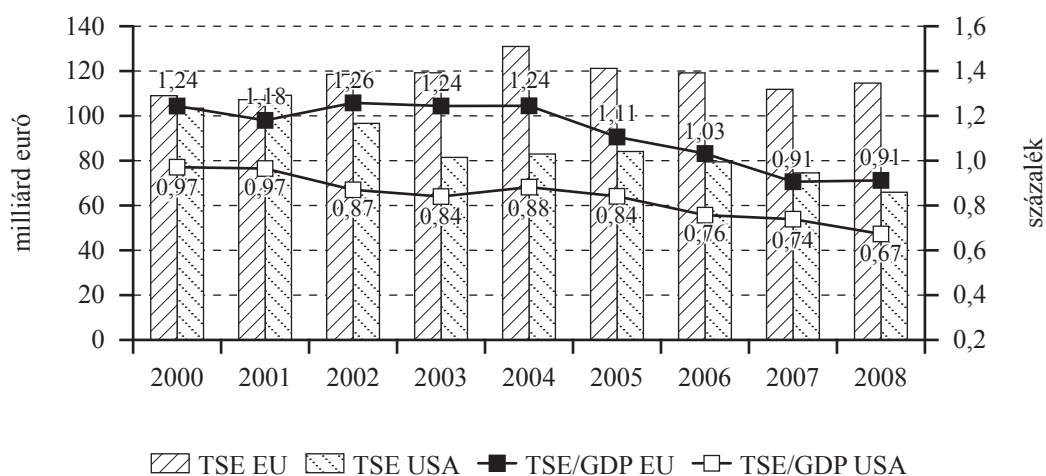
31. ábra



* Az EU-ra vonatkozó PSE értékek a 19 OECD tagország adatait tartalmazzák.
 Forrás: AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült OECD (2010) adatok alapján

A bruttó hazai termékre vetített Becsült Összes Támogatás mind az EU-ban mind az USA-ban csökkent: az előbbi esetben 1,24%-ról 0,91%-ra, míg az utóbbi esetben 0,97%-ról 0,67%-ra (32. ábra). Az EU-ban ezt főként az új tagországok csatlakozása után megemelkedő összes bruttó hazai termék befolyásolta. Az USA-ban a magas (az EU-nál magasabb) gazdasági növekedés hatott ebbe az irányba. Az USA-ban a becsült összes agrártámogatás értéke is csökkent az elmúlt évtizedben a 2000. évi 103,4 milliárd euróról a 2008-ban mért 65,9 milliárd euróra.

A Becsült Összes Támogatás (TSE) alakulása az EU-ban és az USA-ban*



* Az EU-ra vonatkozó PSE értékek a 19 OECD tagország adatait tartalmazzák.
 Forrás: AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült OECD (2010) adatok alapján

5.2.3. Az agrárkiadások és agrártámogatások kapcsolata

Az USA-ban 93,6 milliárd euró, az EU-ban pedig 52,6 milliárd euró (ha figyelembe vesszük a tagországok saját költségvetésében szereplő agrárkiadásokat, akkor becslésünk szerint 77,6 milliárd euró lehet összesen az EU agrárkiadása) szerepel a költségvetésben agrárpolitikai célok megvalósítására 2008-ban. Az agrárkiadások aránya a költségvetés összes kiadásához viszonyítva az USA-ban 4,2%, az EU-ban pedig 0,7%. Tehát az USA-ban nagyobb mértékű és arányú költségvetési forrásokat használnak agrárgazdasági célok megvalósítására, mint az EU-ban.

Az EU-ban a mezőgazdaság összes becsült támogatása (TSE) 114,6 milliárd euró, az USA-ban 65,9 milliárd euró, továbbá a teljes támogatás aránya a bruttó hazai termékhez viszonyítva az EU-ban 0,91%, az USA-ban 0,67% volt 2008-ban, tehát az EU-ban magasabb a támogatás értéke és aránya, mint az USA-ban, miközben kevesebb költségvetési forrást használnak fel az agrárpolitika finanszírozására.

Ez azért is lehetséges, mert az USA-ban az agrártámogatásokat főleg költségvetési forrásokból finanszírozzák, és kisebb fontossága van az adminisztratív piacvédelmi intézkedéseknek az agrárpolitikai célok elérésében. Az EU-ban ezeknek az intézkedéseknek fontos szerepe van az agrárpolitikában, amelyek révén a fogyasztók „megadóztatásával” is jelentős forrásokat teremtenek az agrárpolitika finanszírozására.

5.2.4. Az USA mezőgazdasági hitelezési rendszere

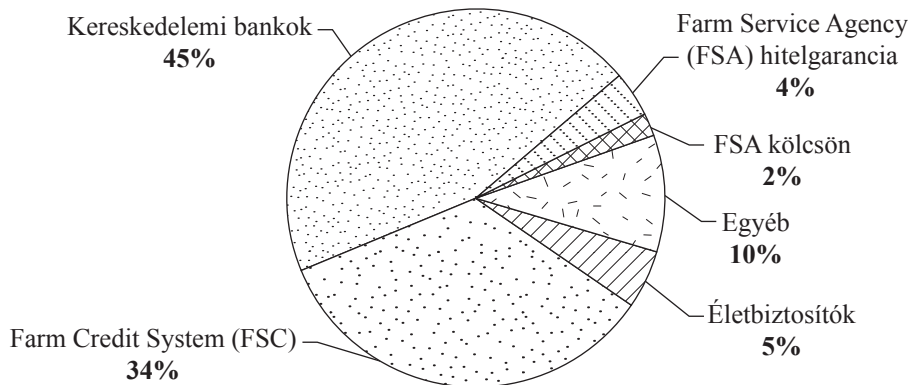
Az USA mezőgazdasági hitelezési rendszere pontosan illeszkedik a mezőgazdasági támogatás filozófiájához, lehetővé téve a kereskedelmi bankoknak a kedvező hitelfeltételeket oly módon, hogy az nem növeli a támogatottságot mérő mutatók értékét.

A Kongresszus által 1916-ban létrehozott **Mezőgazdasági Hitelezési Rendszer (Farm Credit System, FCS) termelői tulajdonban álló, szövetkezeti alapon működő hitelintézeti rendszer**, amely kiemelkedő szerepet játszik az amerikai termelők hitelezésében. Az FCS részesedése a

mezőgazdasági hitelállományból 1999-től folyamatosan nő. 2009-ben 814 964 db kölcsönt folyósított 475 492 ügyfélnek (az amerikai farmerek körülbelül 20%-ának) 162 Mrd dollár értékben (+13% az előző évhez képest), ami az amerikai mezőgazdasági hitelállomány 34%-át jelenti (33. ábra).

33. ábra

Az USA mezőgazdaság hitelállományának hitelezők szerinti megoszlása 2009-ben



Forrás: CRS (2010)

A FCS a kereskedelmi bankokhoz hasonlóan **piaci alapon működik**, azonban az amerikai jogi rendszerben a státusa különleges, ugyanis – az ismertebb Freddie Mac-hez és Fannie Mae-hez hasonlóan – **egyike a 6 szövetségi ún. kormányzat által szponzorált vállalatnak** (Government Sponsored Enterprise – GSE). A GSE-státusz nem jelenti azt, hogy a rendszer állami tulajdonban lenne. Alapításakor az állam ugyan a rendszer működéséhez adott némi indulótőkét, azonban mindez kölcsön volt, és az FCS azt visszafizette. **A GSE-státuszból következően azonban a rendszer mögött ki nem mondott állami garancia van, amely kötvénykibocsátásnál előnyt jelent az FCS számára.** Az FCS küldetését és működésének alapjait törvény szabályozza, és teszi kizárólagos feladatává a mezőgazdasági hitelezést. Piaci alapon működik, ezért bankjainak és hitelszövetkezeinek nincs köze a szövetségi költségvetéshez. Rendszere azonban **adókedvezmények útján támogatott**. Legfontosabb része, hogy az FCS ingatlanhitelezésből származó bevétele és az FCS által kibocsátott kötvényekből eredő befektetői kamatjövedelem adómentes. Ezért az **FCS kedvező feltételekkel tud kölcsönt nyújtani, egy tisztán kereskedelmi banki hitelezéssel működő rendszernél alacsonyabb kamatszintet tud biztosítani.**

Az FCS részeként működő hitelszövetkezet, a Farm Credit Services of Mid-America 2010. január végi 15 éves, fix kamatozású kölcsönének kamatterhe 6,05% volt. Hasonló időszakra, hasonló konstrukció esetén a Farm Plus Financial nevű kereskedelmi bank 7,03%-os kamatot számolt fel.

Az FCS hitelszövetkezeti rendszere nemcsak a mezőgazdaság, hanem a vidék bankja is, és finanszíroz számos vidékfejlesztési jellegű projektet is (például közművek építése, etanol finomítók, szélessávú internet projektek).

A hitelszövetkezetek és a rendszer bankjai nem végezhetnek lakossági banki feladatokat, nem fogadhatnak betéteket. A hitelszövetkezetek csak az illetékes regionális bank hozzájárulásával vehetnek fel a rendszeren kívül hiteleket. Az FCS hitelfinanszírozásának alapja a regionális ban-

kok tulajdonában lévő Federal Farm Credit Banks Funding Corporation (Funding Corporation) kötvénykibocsátása. A kötvénykibocsátás mögött elsődleges biztosítékként egy önálló biztosítótársaság – Farm Credit System Insurance Corporation (FCSIC) – és az általa kezelt, a regionális bankok biztosítási díjfizetéseiből álló biztosítási alap áll. Amennyiben a biztosítási alap forrásai kimerültek, a kötvényekből származó igények teljesítéséért a regionális bankok egyetemlegesen felelnek.

Az FCS-nek törvényben meghatározott feladata, hogy prioritássá tegye a kis gazdaságok, a kezdő, illetve a fiatal gazdálkodók hitelhez jutását. Ezért minden bank és hitelszövetkezet számára előírás, hogy rendelkezzen megfelelő írott vállalati politikával e kategóriákra vonatkozóan.

Az FCS előnyei:

- GSE-státusz és adókedvezmények miatt olcsóbban jut forráshoz, kedvezőbb finanszírozási feltételeket tud kínálni,
- a Szövetségi Hitel ügynökség (FCA, Federal Credit Agency) által szigorúbban szabályozott és felügyelt, mint a kereskedelmi bankok rendszere,
- kizárólagos célja és feladata a mezőgazdasági finanszírozás,
- mezőgazdasági hitelezésben nagy jártasság, empátia a termelők irányában,
- válság idején az FCS nem vonul ki a mezőgazdasági hitelezésből,
- szövetkezeti forma: a rendszer termelői tulajdonban és kontroll alatt áll.

5.3. Az EU és az USA a GATT és a WTO tárgyalások során tanúsított magatartása

A WTO mezőgazdasági fejezetének hosszú ideje tartó tárgyalási folyamatában végig megfigyelhető az USA és az EU szembenállása. A Kenedy forduló (1964-1967) és a Japán forduló (1973-1979) alatt az USA-nak nem sikerült érvényesíteni azt az elképzelését, hogy a mezőgazdasági megállapodást a GATT tárgyalásokba bevonják. Végül az USA erről a szándékáról lemondott az iparral kapcsolatos gyorsabb megállapodás elérése céljából. Később az Uruguay-i forduló (1986-1993) keretében sikerült elfogadni a mezőgazdasági megállapodást, viszont az USA szándékainál alacsonyabb piacnyitási előírásokat és támogatáscsökkentést tartalmazó megállapodással. Ezért is merült fel az igény a 2001-ben a Doha-i forduló keretében egy új mezőgazdasági megállapodás elfogadására.

Az USA agrárpiaca az alacsonyan tartott importvámoknak köszönhetően nyitottabb, mint az EU agrárpiaca, ezért a WTO tárgyalások keretében a többi tagország mezőgazdasági piacainak a megnyitását szeretné elérni. Annak ellenére, hogy az Uruguay-i forduló megállapodásának létrejöttében, a WTO létrehozásában meghatározó szerepe volt az USA-nak, mégis az elmúlt 15 évben alacsonyabb importvám csökkentést hajtott végre, mint amit vállalt (Blatford et al., 2008). A fő mezőgazdasági termékek exportáló országaként érdekelt az áruk szabad mozgásának fenntartásában és további elősegítésében, viszont nem ezen a területen hajtottak végre meghatározó agrárpolitikai intézkedéseket (importvámok csökkentése), hanem a belpiaci intézkedések területén (Orden et al., 2009). Az 1950-es években bevezetett területpihentetést megszüntették 1996-ban, az árakhoz és bizonyos termékek termeléséhez kötött kompenzációs kifizetéseket ugyancsak felváltották a termelői döntéseket legkevésbé torzító termeléstől függetlenített, rögzített közvetlen kifizetések. A közösségi készletezés és a kormányzat által begyűjtött többletek kezelését szolgáló exporttámogatások majdhogynem megszűntek, valamint a földmogyoró kvótát és a dohány ártámogatási programot is eltörölték. A bioüzemanyag rendelkezések és támogatások bevezetése belpiaci kereslet- és árnövekedéshez vezetett az érintett növények esetében, aminek a hatásai a világpiacra is érződtek.

Az Uruguay-i forduló óta eltelt időszak agrárpolitikai intézkedései az USA-ban a következőképpen foglalhatók össze: 1996-os reform piacorientált intézkedései után 2002-ben újra a támogatások növelése irányába fordult az amerikai agrárpolitika és ezt az 2008-as (Orden et al., 2009) agrártörvény is erősíti. Megfigyelhető, hogy az USA többoldalú megállapodások megkötésében élen jár, de a vállalások betartásának nem tulajdonít ugyanakkora figyelmet. Az Uruguay-i Fordulónak kevés hatása volt az USA agrárpolitikájára.

A WTO Doha-i forduló tárgyalásai 2001-ben kezdődtek és 2008-ban körvonalazódott egy új mezőgazdasági megállapodás, amelynek elfogadása eddig meghiúsult. Abban sikerült megállapodni, hogy a tárgyalások folytatásakor nem fognak egy újabb mezőgazdasági megállapodás tervezet kidolgozásába, hanem a jelenlegi tervezetet folytatják. Ezért érdemes áttekinteni mi szerepel ebben az új mezőgazdasági megállapodás tervezetben és milyen hatásai lehetnek az EU-ra és az USA-ra nézve.

A WTO mezőgazdasági tárgyalásai három témára összpontosítanak: az exporttámogatások és a kereskedelemtorzító belső támogatások csökkentése, illetve megszüntetése, valamint a piaci hozzáférés javítása. Az első kettő kevésbé érinti érzékenyen az EU-t mivel az export támogatások leépítése már előrehaladott állapotban van, valamint a közvetlen kifizetések termeléstől való függetlenítésével a kereskedelemtorzító támogatások is jelentősen csökkentek. A piaci hozzáférés javítása, az import vámok csökkentése érzékenyen érinti az EU-t és a legtöbb tárgyalópartnert is. Az import vámokat négy csoportra bontották a világpiaci árakhoz viszonyított értékük alapján. Az EU vámok a legmagasabb vámokat tartalmazó negyedik csoportba kerültek, ahol a legnagyobb arányú (70%) csökkentés végrehajtását kívánják elérni.

A piacnyitás területén az USA és az EU ellentétes érdekei és álláspontja hozzájárult ahhoz, hogy végül nem sikerült elfogadni a mezőgazdasági megállapodást. Az USA azt próbálta elérni a piacra jutás feltételeinek javítása érdekében, hogy csökkentsék a vámokat és növeljék a kvótával szabályozott termékek kereskedelmi kvótáit. Az EU és egy csoport másik ország nem kívánták elfogadni ezt a javaslatot, ugyanis az a gazdálkodók jövedelemcsökkenését eredményezi. Binfield et al. (2009) kimutatták, hogy a WTO Doha-i fordulójának az új mezőgazdasági megállapodás piacra jutási feltételeinek elfogadása esetében a gazdálkodók jövedelme csökkenni fog.

5.4. A piaci és állami koordináció alakulása az USA-ban a válság hatására

A pénzügyi válságból kialakult gazdasági válság egyik következménye lehet, hogy a WTO tárgyalások folytatására egy-két éven belül nem kerül sor, hiszen nehezen lehet érvelni a mezőgazdasági kereskedelem további liberalizálása és a belföldi támogatások leépítése mellett, amikor a válság egyik fő oka a pénzügyi piacok nem megfelelő szabályozása. A válság hatására az USA a következő évi költségvetésben az agrárfejlesztés keretében több forrást különítettek el élelmiszerprogramokra, kutatásra és környezetvédelemre, ugyanakkor csökkenti a terménybiztosítási rendszerrel és a közvetlen támogatásokkal kapcsolatos kiadásokat.

Az anyák és gyerekek számára igénybe vehető étkeztetés-támogatási programot (WIC) 7,6 milliárd dollárral növelik 2010-től és az elkövetkező 10 évben évente 1 milliárd dollárt áldoznak a gyerek- és iskolaétkeztetési program reformjára és megújítására. A kutatási támogatásokat a 2008-as agrárgazdasági törvényben létrehozott Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Kutatási Kezdeményezés (Agriculture and Food Research Initiative, AFRI) keretein belül valósítják meg 429 millió dollárral, ami 10 millió dolláros növekményt jelent az előző évhez képest a klímaváltozás, a bioenergia, az elhízottság elleni küzdelem, az éhínség leküzdése és az élelmiszerbiztonság területén elvég-

zendő kutatásokra. Vidékfejlesztési célokat szolgálnak a szélessávú internet-hozzáférés növelésére elkülönített 418 millió dollár és 700 millió dollárral megnövelt közterületek kezelésére és vidéki rekreációs lehetőségek fejlesztésére elkülönített források. A mezőgazdasági export fejlesztésére és külföldi piacszerzésre 54 millió dolláros többletforrást szánnak pályázati formában kihelyezni társadalmi szervezetek számára, viszont a hasonló célokat szolgáló Market Access programból 2011-ben elvesznek 38 millió dollárt.

A válság hatására az élelmiszer segélyre szorulóknak növekvő létszáma indokolja a többletforrások elkülönítését, de ez nem jelent többletkeresletet az élelmiszerek iránt, hiszen a válság hatására az élelmiszerfogyasztás csökkent, ez a támogatás növelés a fogyasztás csökkenés ellensúlyozásához járul hozzá, ugyanakkor a belső piacot stabilizálja. Megmaradt az USA-ban a piaci koordináció mértéke, és megfigyelhető, hogy az állami beavatkozások is a gazdaság vagy a pénzügyi szektor megsegítésére piaci elvek mentén történt (bankokat vásárolt fel az állam alacsony árfolyamon, amit eladott magasabb árfolyamon; kölcsönökkel segítette ki a rászoruló piaci szereplőket). Az állam klasszikus gazdasági szerepének megvalósítását szolgáló szabályozás területén különösen a pénzügyi piacok esetében hajlandóság mutatkozik a piaci koordináció szabályainak elfogadására.

6. Közös Agrárpolitika jövőjét meghatározó legfontosabb álláspontok

A különböző tagországok minisztériumai, szakértői, kutatóműhelyei sorra adják ki a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó elképzeléseiket. A 2008 óta folyó előkészítő munka mostanra eljutott odáig, hogy szinte minden tagállamnak van előzetes álláspontja, víziója a KAP hosszú távú jövőjével kapcsolatban. A kezdetben rendkívül sokféle, sokszor szélsőséges, szignifikánsan különböző vízióktól (a KAP megszüntetése, teljes renacionalizáció, minden maradjon változatlan), mára, bár az egyetértés és a kompromisszum még nagyon messze van, néhány alapvető kérdésben kezdenek kirajzolódni a legvalószínűbben megvalósuló scenáriók körvonalai.

6.1. Az Unió tagállamainak előzetes véleménye az Unió költségvetéséről³²

Az Unió tagállamai 2008 év elejétől jelentős szellemi erőforrásokat mozgósítanak az Unió 2014-2020 közötti költségvetésének, a szükséges reformok megfogalmazásának a befolyásolására (Budget Review). Ezekben az erőfeszítésekben még elsősorban a tagországok sajátosságainak megfelelő elképzelések láttak napvilágot, de már ezen anyagok elkészítésekor is kiemelt figyelem fordult a KAP mint az egyik legfontosabb költségvetési tétel felé.

Az EU költségvetésével kapcsolatban az Európai Bizottság a következő kérdéseket tette fel az Unió tagjainak 2008 elején:

1. Kellőképpen rugalmasnak bizonyult az Unió költségvetés a változó szükségletekhez való alkalmazkodásban?
2. Hogyan lehetne megtalálni a megfelelő egyensúlyt a stabilitás és a többéves pénzügyi kereteken belüli rugalmasság iránti igény között? Elősegítheti-e a fokozott rugalmasság az uniós kiadások hozamának maximalizálását és az uniós költségvetés politikai reakciókészségét.
3. Az új politikai kihívások megfelelő módon összefoglalják azon főbb témákat, amelyekkel Európának az elkövetkező évtizedekben szembe kell néznie? Hogyan tükrözhetők megfelelőképpen a politikai célkitűzések a kiadási prioritásokban? Milyen változtatásokra van szükség?
4. Milyen feltételt kell alkalmazni annak biztosítására, hogy az európai hozzáadott érték elvét hatékonyan alkalmazzák?
5. Milyen időhorizonton belül kerüljön végrehajtásra az átalakítás?
6. Hogyan lehetne javítani a költségvetés végrehajtásának hatékonyságát és eredményességét?
7. Tovább fokozható-e a költségvetés átláthatósága és elszámoltathatósága?
8. Mely alapelveknek kell alátámasztaniuk a költségvetés bevételi oldalát és hogyan ültethetők át ezek a saját források rendszerébe? Van-e jogalapja a korrekciós és kompenzációs mechanizmusok fenntartásának?

Az országok válaszai jellegük és volumenük tekintetében is eléggé eltérőek. Nem mindenkitől érkezett válasz minden kérdésre, illetve gyakoriak voltak a csak általánosságokat felsoroló reagálások is. Sok esetben figyelhető meg nemzeti sajátosság, például jellemzően az újonnan csatlakozottak a kohéziós politika szükségességét hangsúlyozták, az iparibb jellegű országok a mezőgazdaság finanszírozásának csökkentését szorgalmazzák, a nettó befizetők pedig továbbra is a

³² <http://ec.europa.eu/budget/reform/> oldalon található EU tagállamok véleményei és a PM által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján.

korrekciós mechanizmusok működése mellett érveltek. Célunk nem az országok véleményeinek egyenkénti bemutatása, hanem a főbb álláspontok kiemelése, adott esetben az ellentétes vélemények ismertetése.

A tagállamok között nagyjából egyetértés van abban, hogy a többéves pénzügyi keret kellő rugalmasságot biztosít a felmerülő új és újszerű kihívások kezelésére. Ciprus egy még rugalmasabb változatot tartana kedvezőnek. Észtország is ezen az állásponton van, de mellette speciális eszközök szükségességét is felvetette a válságkezeléshez – szerintük a költségvetés készítésének nem az az alapja, hogy sarokszámokat készítenek, hanem meghatározzák a célokat és ehhez az összegeket. Magyarország is ezt az álláspontot képviseli, kétségbe vonva a flexibilitás tényét. Többen, köztük Nagy-Britannia azt az álláspontot képviselik, hogy a költségvetésnek alapvető reformokra van szüksége. Málta is a teljes átstrukturálásra tett javaslatot, olyan fontos kérdésekre, mint a szabadság, biztonság és a jog a jelenleginél több forrást szánva.

A költségvetés főösszegével kapcsolatosan a svédek egy karcsúbb, de markánsabb költségvetést tartanának ideálisnak. A lengyelek a költségvetés nagyságának alakulását a nemzeti költségvetések alakulásához kötnék. Ausztria felhívta a figyelmet rá, hogy szerinte a költségvetést növelni nem szabad, míg Dánia és Magyarország szerint több forrásra lenne szükség és Lengyelország álláspontja is ehhez közelített.

A jogosultság illetve hozzájutás kérdése érdekesen osztotta meg a véleményeket. Ausztria álláspontja szerint a támogatások egy részét nem nemzeti alapon, hanem az arra érdemeseknek (!) kellene kiosztani. Ciprus a politikánkénti kiosztási plafonokat preferálja, ami országonként más- és más lenne. A lengyelek szerint a támogatásoknál a legfőbb cél az egységnyi befektetés legnagyobb hasznosulásának elve kell legyen.

A kohéziós politika szükségességét a tagországok nem kérdőjelezték meg, de céljait, volumenét és összetételét több kritika érte. Szlovákia és Bulgária elengedhetetlenül fontosnak tartja a létét, Írország is fontosnak tartja, egyúttal beismerve, hogy már sokat profitált belőle. Románia szerint továbbra is szükség van a kohéziós politikára, mégpedig úgy, hogy a legfejletlenebb tagországokban növekedjen az egy főre jutó támogatás és egyszerűsödjenek a kifizetési előírások. A németek álláspontja szerint a kohéziós politikában az egy főre jutó GDP alapján legyen döntés, a már fejlett régiókat kár lenne támogatni. Dánia és Nagy-Britannia is csak a legszegényebb országokat támogatná.

Ausztria szerint a kohézióból a hasonló gazdasági fejlettségű államok hasonló arányban kapjanak. Ciprus fontosnak tartja a kohéziós politikát, szerinte a tagállamok közötti különbségeket le kell gyűrni, mert az az egész Unióra hatással van, az uniós állampolgárok jóléte a cél, és az EU vezető szerepe. Új célok teljesítése nehéz, amíg a régiók is függőben vannak, és különben sem egyenlő feltételekkel indulnak az országok.

A svédek szerint a költségvetés összetételét és volumenét is reformnak kell alávetni, mérésélnék a kohéziós politikára fordított összeget, és leginkább az új tagállamokra fókuszálnának. Az új tagállamokra hívja fel a figyelmet Hollandia is, a kedvező helyzetben lévő tagállamok saját forrásból zárkóztassák fel saját elmaradó térségeiket. A portugálok is kifejezetten csak az elmaradt térségeket fejlesztnék.

Kiemelten fontos, több forrást igényel a versenyképesség növelése, oktatás, képzés, energia, klímaváltozás, innováció, elmaradt területek támogatása és fejlesztése, kutatás és fejlesztés, valamint a KKV-k. Csehország szerint a fontos területeken a fő felelősségnek nemzeti keretek között kell maradnia. A nemzeti kormányoknak kell megreformálniuk pl. az oktatás, munkaerőpiac, nyugdíj-

rendszer stb. kérdéseket, az EU fő feladata pedig ezen reformok segítése. Az Egyesült Királyság hangsúlyozza, hogy a közös célok elérése a tagállamok között nagyobb párbeszédet igényelne. Ezen kívül Lettország olyan témában javasolna együttműködéseket, amelyek pénzmozgással jelentősen nem járnak, például információcsere az országok között. Lettország felvetette az integrált EU határkezelési rendszer javaslatát is. Határ országoknál máshol is megjelent ez az igény, például Görögországnál, Hollandiánál vagy a szigetországoknál.

A költségvetést nemcsak fejleszteni kell, hanem az ellenőrzést is szigorítani Dánia szerint. A britek, a magyarok, a svédek és a franciák is ezt az álláspontot képviselik. Erősíteni kell a kontrollt és a transzparenciát. Az átláthatóság érdekében Lengyelország szerint több információt kellene adni az uniós polgároknak, például a támogatások kifizetéséről. Szlovákia is a polgárok tájékoztatása mellett érvel. Ausztria is a nagyobb kontroll és átláthatóság mellett teszi le a voksát, hozzátéve, hogy csökkentené az ügynökségek számát, ebben Németország is egyetért. Magyarország szerint nagyobb figyelmet kellene fordítani az Európai Számvevőszék jelentéseire.

A KAP-pal kapcsolatos álláspontok rendkívül eltérőek, felmerült több oldalról is, hogy a mezőgazdaság túltámogatott ágazat és egyáltalán szükség van-e a támogatására? Luxemburg egyenesen elutasítja, hogy a KAP nemzeti hatáskörbe kerüljön. A lengyelek felhívják a figyelmet arra, hogy a mezőgazdaság nincs túltámogatva, hiszen a preferált „kutatás” témára – mivel az nemzeti szinten is finanszírozható – többet szoktak költeni. Elutasítanak minden olyan elvet, amely ellentmond a közösségi finanszírozásnak.

Svédország mérsékelné a kiadási oldalt a KAP-ban, megszüntetve a piaci támogatást, a termelési kényszert és a direkt támogatást. Bulgária bízik benne, hogy a KAP-nak van jövője és csak mérsékelt változásokat lehet majd tapasztalni. Lettország egyenlő feltételeket és támogatásokat szeretne. Magyarország továbbra is EU-s hatáskörben szeretné látni a közös agrárpolitikát, és mindkét pillér fontosságát hangsúlyozza. Szlovákia szerint az első pillér fontos az európai mezőgazdaság hosszú távú versenyképességének megőrzésében.

Ausztria szerint az első pillér reformjára szükség van, a vidéki területeket pedig fejleszteni kell. Csehország szerint a KAP teljes reformja a cél, ezen belül az első pillér fokozatos csökkentése, a piaci hatások növelése. Meg kell szüntetni a közvetlen kifizetések tagállami különbségeit és elutasítják a nemzeti szinten történő finanszírozás lehetőségét. Szerintük a megtakarított forrásokat más politikákhoz vagy célokhoz kell átcsoportosítani, például a vidék fejlesztése kiemelkedően fontos cél. Nagy-Britannia nem csak fokozatosan csökkentené, de meg is szüntetné az első pillér kiadásait, és átcsoportosítaná a második pillérbe és egyéb célokra, például a klímaváltozás vizsgálatára. Az észtek is átcsoportosítanák az első pillér forrásait a másodikba, a portugálok és a litvánok is. Málta is a második pillért preferálja, az elsőt torzítónak találja.

Németország szerint le kell építeni a klasszikus ár- és mennyiségi szabályozásokat, és piaci alapon kell kezelni a termelési- és jövedelemkockázatokat. Dánia szerint a közvetlen támogatásokat teljesen meg kell szüntetni. Olaszország viszont helyesli a direkt támogatások közös finanszírozását, de felhívja a figyelmet arra, hogy ez a tagországok között ne vezessen jövedelemtorzuláshoz.

A vidékfejlesztésre fordítható források növekedését említi Ciprus is és Finnország is: nagyon fontosnak tartják a vidékfejlesztést, a hátrányos régiók fejlesztését. Ezen kívül a finnek úgy gondolják, hogy a történelmi bázisok hosszú távon ne számítsanak, a megművelt gazdasági területeken egyenlően legyenek szétosztva a támogatások.

A görögök is a második pillért szeretnék erősíteni, de az eddigiekkel ellentétben, nem az első terhére. Románia is így látja ezt, ezen kívül a következő KAP reformnál az új tagországok sajátosságait is külön figyelembe kellene venni szerintük. Fontosnak tartják, hogy megmaradjanak a közvetlen kifizetések, a termelők legyenek érdekeltek a vidékfejlesztésben, élelmiszerbiztonságban és környezetvédelemben. A hollandok álláspontja szerint a KAP-ban a piactorzító és jövedelemtámogató eszközöket meg kell szüntetni, csak különleges probléma esetén szabad beavatkozni. Ciprus javasolja, hogy az elköltetlen KAP forrás terhére hozzanak létre egy intézményi keretet a mezőgazdasági válságokra. A spanyolok szerint a KAP-on belül a helth-check keretében zajló reformjavaslatokat össze kell kapcsolni a brit visszatérítés és egyéb kedvezmények felülvizsgálatának kérdésével.

A kiadási oldal egyes tételein túl a bevételi oldalra is nagy figyelmet fordítottak a tagországok. A bevételi oldal forrásai jelenleg³³:

1. Tradicionális saját források (TOR), amelyek a közös vámunió és a közös agrárpolitika működéséből származnak. Ezek egyrészt a kívülálló, harmadik országokból származó import utáni vámokat, másrészt a mezőgazdasági vámokat és a cukorilletéket tartalmazzák. A TOR tehát tisztán uniós bevétel, és közvetlenül következik az EU-szabályokból, ugyanakkor a tagállam szedi azt be. Ezért a beszedett összeg bizonyos %-át visszatarthatja, a beszédés költségeinek finanszírozására (ennek mértéke 2002-től kezdődően 25%, korábban 10% volt).
2. Hozzáadottérték-adó, ÁFA alapú saját forrás (VAT): ez minden tagállamra azonosan vonatkozó egységes kulcs alkalmazásával történik, amelyet az uniós szabályozásnak megfelelően kiszámított, harmonizált tagországi hozzáadottérték-adó-alapra kell vetíteni. A hozzáadott értékű adóalapnak 2007-től 0,3% kell befizetni (2001-ig ez 1% volt, míg 2002 és 2003 között 0,75, 2004 és 2007 között 0,5%). 2007-2013 között a nagy nettó befizető országok esetében alacsonyabb mértékű a befizetés: Ausztria 0,225, Németország: 0,15, Hollandia és Svédország esetében: 0,10%. Az áfa-alap nem haladhatja meg a tagállam bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 50%-át.
3. A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapú forrás célja, hogy mindenképp fedezni lehessen az EU-s költségvetés kiadásait, még akkor is, ha a többi forrás nem elegendő azok finanszírozására. Ezt a forrást az összes tagállam nemzeti jövedelmének összegére vonatkoztatott egységes kulcs alkalmazásával számolják ki. A kulcs meghatározása mindig az éves költségvetési eljárás alatt történik, a szükségleteknek megfelelően.
4. Egyéb bevételi forrást is megkülönböztetünk (például ide tartoznak a bírságokból származó bevételek).

A beérkező vélemények meglehetősen ellentmondóak. A nyilatkozó országok álláspontja egységes volt a VAT eltörlésének kérdésében. Lengyelország kivételével a GNI alapú forrást minden tagállam megfelelőnek tartotta, de míg például Hollandia vagy Málta csak ezt az egy bevételi forrást tartja elfogadhatónak, addig Írország, Ausztria, Magyarország vagy például Portugália a GNI alapú forrás mellett a tradicionális saját forrásokat (TOR) is preferálja. A lengyelek szerint a GNI forrás mellett szükséges lenne új saját forrás szerzése, amelyet nem hat át a nettó befizetői szemlélet. Úgy vélik, hogy azon gazdaságok szereplőinek, szektoroknak kell a legtöbbet fizetni az EU-s költségvetésbe, amelyek a legnagyobb hasznot húzzák belőle.

Felmerült az egységes európai adó/forrás kérdése is. Ezt Ausztria javasolja, és Luxemburg is jó ötletnek tartja az európai szintű adó kivetését. Ezzel szemben Litvánia mereven elutasítja a lehetőséget is, és Olaszország is (szerinte sértené a tagországok szuverenitását), valamint ezt az álláspontot képviseli Románia és Svédország is (ellentétben tartják az adószuverenitással).

³³ http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=3

A korrekciós mechanizmusokkal kapcsolatban Bulgária minden korrekciót, kompenzációt és engedményt megszüntetne, valamint ezt javasolja Csehország, Dánia is. Nagy-Britannia is eltörölné a tagállamok előjogait, a korrekció mentesség a jó út a franciák szerint is (ezek csak „történelmi” maradványok). Hasonló álláspontot képvisel Magyarország is. Az olaszok a fokozatos eltörlésben hisznek.

Az egyes tagországok kutató műhelyeiben, szakmai-érdekképviseleti szervezeteiben számtalan javaslat készült az előzetes elképzelések rögzítése óta az Unió 2014-2020 közötti időszakára vonatkozóan. Ezen munkákban megfogalmazott elképzelések már egyes területeken közelítenek egymáshoz. Feldolgozásukat nem tekinthetjük feladatunknak, néhány markáns véleményt azonban a következőkben bemutatunk.

6.2. A KAP átalakításához kapcsolódó legfontosabb vélemények, álláspontok rövid összefoglalása

Az EU költségvetéséről folyó vitától nem mentesen, már 2008-tól elindult a vita a Közös Agrárpolitika átalakításáról. E vita fontosabb állomásai a következők voltak:

Az Európai Parlament felhívása - Pályázati felhívás a KAP átalakítására (2009 nyara)

Az agrártámogatások jövőbeli alakulását befolyásoló legfontosabb tényezők:

- költségvetési megszorítások;
- WTO tárgyalások;
- az Európai Bizottság és a Mezőgazdasági és Halászati Tanács, az utóbbi 2009. január 19-i ülésén elkötelezte magát a tagállamok közvetlen támogatásai közötti különbségek felülvizsgálatára;
- tudományos műhelyek, érdekképviseletek és politikusok által eddig felvázolt modellek.

A KAP átalakítása során a legnagyobb kihívás a jövedelmek átcsoportosítása, a közjavak előállításának jutalmazása és a globális felelősségvállalás közötti egyensúly kialakítása. A még inkább **célzott** (targeted) és esetenként kifejezetten **térségi adottságokhoz, körülményekhez igazodó** (tailored) új támogatási rendszer a következő funkciókat tölti be:

- 1) **jövedelmek stabilizálása** tekintettel az árak volatilitásának erősödésére, többek között a piacok liberalizálásának és globalizálódásának, továbbá az éghajlat változásának hatására;
- 2) **földhasználat** (management) **díjazása** különösen a komoly strukturális nehézségekkel küszködő vagy kedvezőtlen természeti adottságokkal bíró térségekben;
- 3) **EU standardok betartásával járó többletköltségek kompenzálása**;
- 4) Jó gazdálkodási gyakorlaton felül nyújtott, a piacok által el nem ismert **környezeti szolgáltatások díjazása** (a biodiverzitás és a jelentős természeti értéket képviselő területek megőrzése, CO₂ megkötése stb.);
- 5) **versenyképesség és innováció elősegítése** különös tekintettel az élelmezésbiztonságra.

E funkciók részben „**automatikus**” **kifizetéseken**” (pl. területalapú átalánytámogatás), részben **szerezés**es, illetve **projekttámogatásokon keresztül** valósulnak meg.

Az Európai Bizottság 2009. 10. 06.-án kiadott álláspontjának főbb pontjai – Ajánlások a KAP átalakítására

- KAP hangsúlyai: klímaváltozás, ühg. kibocsátás csökkentése, szénmegkötés, innováció és közös kutatás új technológiák kifejlesztésére;
- A támogatásoknak elsősorban a *közjóságok előállítását* és a valódi európai *hozzáadott-érték növelését* kell célozniuk;
- A támogatások átirányíthatók lehetnének a következő célokra: nem kötelező környezeti szolgáltatások, fenntartható gazdálkodási gyakorlat, kiemelt természeti értéket képviselő területek gondozása, agrár- és élelmiszer-promóció, de szélesebb stratégiai fejlesztésekre, úgymint agrárkutatás, foglalkoztatás, regionális közlekedés (a vidékfejlesztés és kohéziós alapok kapcsolata szorosabb lehet);
- I. pillér forrásainak jelentős mértékű *csökkentése*;
- II. pillér forrásainak esetleges *növelése*;
- III. pillér esetleges létrehozása a *klímaváltozás hatásaival* kapcsolatos agrárpolitikai intézkedésekre és azok finanszírozására;
- Közvetlen támogatások *társfinanszírozottak* lehetnének, és a KAP más elemeit is *nemzeti hatáskörbe* lehetne helyezni;
- SPS főbb elemei megmaradhatnak, de a támogatások összegét csökkenteni kell, és sokkal inkább a közjóságok előállítására, a fenntartható gazdálkodásra és a klímaváltozásra kell fókuszálniuk, *alapjuk nem lehet történelmi bázis*;
- Intervenciós mechanizmusok további leépítése, valódi *biztonsági háló* szerepét töltsék be;
- Nagyon alacsony *per capita* jövedelmű tagállamok számára *átmeneti időszak* javasolt, annak érdekében, hogy modernizálni tudják agrárgazdaságukat.

Az EU-22 párizsi deklarációja – Elképzelések a KAP átalakítására (2009. 12. 12.)

- KAP legyen ambiciózus és álljon ezzel arányban a költségvetése;
- KAP fejlessze az „európai agrármodellt”: olyan mezőgazdaságot, amelyet jelentős diverzitás jellemez, egyszerre versenyképes, fenntartható és képes fennmaradni a közösség minden térségében;
- KAP segítse a gazdálkodókat abban, hogy jobban válaszoljanak a piaci jelzésekre és minden szektorban olyan stratégiákat alakíthassanak ki, amellyel nyertesek lehetnek (ide tartozik a válsághelyzetek és az árak volatilitásának kezelése, az innováció erősítése, az üzleti partnerek közötti *fair* kapcsolatok kialakítása);
- KAP feleljen meg a környezeti (és állatjóléti) kihívásoknak, járuljon hozzá a környezet állapotának javításához;
- KAP biztosítsa, hogy az import termékek feleljenek meg az európai standardoknak (ezzel kapcsolatban hivatkozik az „európai közjóságokra”, úgymint élelmiszerbiztonság, környezet és táj megőrzése, térségi egyensúly és üzemek változatossága);
- Vizsgáljuk meg a lehetőségeket olyan közvetlen-kifizetési mechanizmusok kifejlesztésére, amelyek megerősítik a támogatások legitimitációját azáltal, hogy az egyenlő helyzetben lévőket egyenlően kezelik;

Dacian Cioloș nyilatkozata – Elképzelések a KAP átalakítására (2009. 12. 21.)

- KAP céljai: 1) az elsődleges mezőgazdasági termények/termékek kínálatának biztosítása az EU és a világ piacain; 2) környezeti közjavak nyújtása, ezáltal hozzájárulás a vidéki térségek élhetőségének megőrzéséhez és tartományok kiegyensúlyozott fejlődéséhez;
- KAP alapjai: termeléstől függetlenített támogatások rendszere, amelyek a fenntartható mezőgazdasági tevékenységek folytatását célozzák, válaszolnak a piaci jelekre és a társadalom által megkövetelt közjavakat alapszinten biztosítják;
- Prioritások: 1) fenntartható mezőgazdaság megőrzése és javítása EU-szerte; 2) mezőgazdasági termelés hatékony piacorientálása, ami párosul bizonyos, a válsághelyzetekben megfelelő fokú biztonságot nyújtó mechanizmusokkal; 3) megerősített vidékfejlesztési politikák;
- KAP jelenlegi költségvetése: megfelelő;
- KAP jövőbeli költségvetése: nagyságának meghatározása előtt a célokat kell definiálni, a források újraelosztása tagállamok és szektorok között napirenden van;
- Új szabályozásra van szükséges a promóció, a címkézés és a minőség jelzése terén;
- Folytatni kell a lépéseket annak érdekében, hogy a gazdálkodók alkalmazkodni tudjanak a klímaváltozáshoz és csökkentsék CO₂-kibocsátásukat;
- Egyszerűsíteni kell a KAP-ot annak érdekében, hogy áttekinthetőbb, érthetőbb legyen, továbbá csökkenjenek a közvetlen és vidékfejlesztési támogatások folyósításának adminisztrációs költségei.

Le Foll (EP) határozati javaslat – Javaslatok a KAP átalakítására (2010. 01. 12.)

- KAP céljai: 1) az elsődleges mezőgazdasági termények/termékek kínálatának biztosítása az EU és a világ piacain; 2) környezeti közjavak nyújtása, ezáltal hozzájárulás a vidéki térségek élhetőségének megőrzéséhez és tartományok kiegyensúlyozott fejlődéséhez;
- A *Health Check* (2008) során megfogalmazott új kihívásokra (vízgazdálkodás, megújuló energia, biodiverzitás, klímaváltozás) nem csak a II. pillér támogatásainak, de a KAP egészének választ kell adnia;
- A gazdálkodókat jutalmazni kell a következő célok megvalósításáért:
 - Klímaváltozás lassítása.
 - Biodiverzitás megőrzése.
 - Szén megkötése és tárolása.
 - Élelmezésbiztonság.
 - Stb.
- Közös Agrárpolitika helyett a jövőben Közös Agrár-, Élelmiszer- és Környezetpolitikára van szükség annak érdekében, hogy megfelelő válaszokat lehessen adni a klímaváltozás kihívásaira és a rendszer széleskörű társadalmi támogatást élvezzen;
- Kutatásra és a „fenntarthatóbb” termelési módszerek alkalmazására „megfelelő” támogatási forrásra van szükség;
- A közvetlen támogatásokat igazságosabban kell elosztani és azoknak alapvetően fenntarthatóságot kell célozniuk;
- A *cross compliance* egyszerűsítésre szorul és szintén a fenntarthatóságra kell irányulnia;
- Olyan szabályozási eszközöket kell bevezetni, amelyek megfelelő választ adnak a piacok volatilitására és a növényegészségügyi kockázatokra.

6.3. A KAP-reformmal kapcsolatos nemzetközi konferenciák mondanivalójának rövid összefoglalása³⁴

A KAP reformját jelentősen befolyásolták azon viták, amelyek 2008-tól kezdődően a KAP-ot érintő legfontosabb külső és belső kényszereket érintve láttak napvilágot. Ezen anyagok főbb megállapításai a következők:

A WTO ma az exportkorlátozásra helyezi a hangsúlyt az élelmiszerválság időszakában tapasztalt exportőr tagországok magatartása miatt. 1995-ig, az Uruguay-i Fordulón elfogadott megállapodás érvénybe lépéséig elsősorban az importkorlátozás hátráltatta a világkereskedelmet. Kína és India élelmiszer-fogyasztásának növekedéséből arra kellene következtetnünk, hogy a WTO tagországokat ez cselekvésre ösztönzi, de ez ma nem látszik.

A Cairns csoport tagjai a támogatás leépítésében érdekeltek, mert ennek hatására csökken a világtermelés, ezzel párhuzamosan növekednek az exportárak és a belső piaci árak is. A nettó importőr országokban az importár emelkedése a helyi gazdák termelésének kedvez. Amennyiben az összes termelés- és kereskedelemtorzító támogatás teljes mértékben megszűnne, a fejlődő országoknak nem maradna mozgástere a tárgyalásoknál.

A WTO a számos érdeklentéket – a G20 a NAMA-val, az USA a belső támogatásaival, az EU a KAP reformmal van elfoglalva, a legszegényebb fejlődő országok számára pedig az élelmiszersegélyezés kérdése a legfontosabb téma – nem tudja feloldani, ennek ellenére kiegyensúlyozott megoldásra kell törekedni. A tárgyalásokban kiemelt szerepet játszik a nemzetközi kereskedelem, a népvándorlás és az élelmiszersegély kérdése. Az élelmiszerválság nem kockázat, hanem lehetőség a nettó élelmiszerexportőr országok számára. Ugyanakkor a WTO számára fontos a jövedelem-megosztás kérdése a nemzetközi kereskedelemben.

A világ lakossága több és jobb minőségű élelmiszert igényel növekvő termés- és árvolatilitás mellett. Mintegy 70%-kal több élelmiszerre lesz szükség 2050-re, de azt még nem tudjuk, hogy növekvő árakkal vagy kínálati többlettel kell-e számolnunk. Mivel a harmadik országokban emelkedik a népesség száma (nem az EU-ban), az uniós gazdáknak egyértelmű exportlehetőséget jelent a globális élelmiszerfogyasztás növekedése. A csökkenő vízkészletek és a klímaváltozás technológiaiaváltást tesz szükségessé. Több élelmiszert kell termelni kisebb földterületen, kevesebb fajlagos energia- és vízfelhasználással. Ma már az óceánokból is szerzünk öntözővizet (pl. Izrael).

A zöld forradalom és GMO közötti különbség abban rejlik, hogy a zöld forradalom közpénzből, a GMO viszont multinacionális vállalatok befektetéseiből született. Továbbá a zöld forradalom eredményeinek hasznosításában komoly állami szaktanácsadás (mintavételek sokasága) játszott szerepet, a GMO-ra viszont magán szaktanácsadás jellemző, ami az állami szaktanácsadási munkahelyek feladásával is jár.

A támogatások leépítése az EU-ban a mezőgazdasági termelés további koncentrációjával és a marginális területek parlagon hagyásával jár, ami összességében környezetvédelmi problémákat idézne elő. Igaz viszont, hogy az olajár alakulása, az árutőzsdei spekuláció és a klímaváltozás nagyobb mértékben befolyásolják a mezőgazdasági termelés jövedelmezőségét, mint a hagyományos piaci ártámogatások. Sőt az input- és outputárak ingadozása nagyobb hatást gyakorol a termelésre, mint a támogatások.

³⁴ Az összefoglaló Popp József AKI főigazgató helyettes, a brüsszeli Rise Alapítvány tagjának munkája, tartalmát pedig az ezen alapítványhoz kapcsolódó konferenciák képezik.

A mezőgazdaságnak a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás mellett annak mérsékléséhez is hozzá kell járulnia. Jelenleg az ÜHG kibocsátás 14%-áért felel a mezőgazdaság, de ez az arány a műtrágya-felhasználás visszaszorításával, a hígtrágyakezelés javításával, a takarmány-kiegészítők (metánmegkötő anyagok) használatával és az állattenyésztés kibocsátásának visszaesésével csökken az EU-ban. Az EU-ban a bioenergia-előállítás és az állattenyésztés közvetett földhasználat változása jelentéktelen. A mezőgazdaságot is célszerű bevonni a CO₂ kereskedelmi rendszerbe. A talaj CO₂ megkötése hozzájárulhat az ÜHG kibocsátásának csökkentéséhez.

Az állati termékek előállításának növekedésével emelkedik az ÜHG kibocsátása is, például ha a legeltetésre alapozott marhatartást abraktakarmányra alapozott marhatartás váltja fel (legelőből szántóterület lesz). Környezetvédelmi szempontból a precíziós növénytermesztés és minimális talajművelés (minimum tillage) előnyös, a bio növényvédő szerek alkalmazásának azonban korlátjai vannak. A klímaváltozás következtében a vegetációs időszakot egyre hidegebb és melegebb hőmérséklet jellemzi, de a magas hőmérséklet (hő stressz) jelenti a nagyobb kihívást. A fennmaradó növényi génállományt célszerű megőrizni, kutatni és felhasználni a növénynevelésben, ugyanis az élelmiszertermelés tökéje a biodiverzitás.

A KAP reformoknak köszönhetően az EU élelmiszergazdasági külkereskedelme ma kiegyenlítettebb, mint korábban. Ugyanakkor 1990-2007 között 20%-kal csökkent a CO₂ kibocsátás. A mezőgazdasági jövedelem 2009-ben a 2004. évi szintre esett vissza. A vidékfejlesztés esetében bevezették a modulációt és az új intézkedéseket. A Health Check lehetőséget adott, hogy a tagországok a nem mezőgazdasági termelőket kizárhatják a kedvezményezett köréből, de 2010. márciusig ezt egyik tagország sem tette meg. 2013-ban a közvetlen támogatások 94%-a lesz termeléstől független (Portugáliában csak 68%). Két tagország (Lengyelország és Franciaország) vezetett be állami támogatásra alapozott kockázatkezelési intézkedéseket (termésbiztosítást) a 68. cikkely alapján. A 10%-os moduláció 2013-ban már 3,9 mrd euróval növeli a közvetlen kifizetéseket.

A KAP kihívásai az élelmezésbiztonság garantálása, a természeti erőforrások védelme és a vidékfejlesztés. Határokon átnyúló probléma a mezőgazdasági jövedelem-színvonal alakulása és a közjavak előállítása között fennálló ellentét, mivel az EU-ban a termelési költség magasabb a harmadik országokban található főbb versenytársakhoz viszonyítva. Ennek tükrében a közvetlen kifizetések és így az újraelosztás a tagországok között különösen fontos szempont. A közvetlen kifizetések és a mezőgazdasági jövedelmek színvonala jelentős eltéréseket mutat az egyes tagországok között is, ezért nem könnyű feladat a KAP reform során kompromisszumot kötni. Bármilyen újabb piaci intézkedésnek piacorientálnak kell lenni, legyen szó jövedelembiztonsági hálóról vagy az ellátási lánc szereplőinek átláthatóságáról. A kockázatkezelés körébe sorolt termékbiztosítás a külföldi tapasztalatok (USA, Kanada) alapján nem a leghatékonyabb megoldás, és a WTO tárgyalásokon notifikációs problémát is felvet. A termékbiztosítás megoldást jelenthet a klímaváltozás kihívásaira, de nincs hatása a mezőgazdasági árak alakulására, így bevezetése uniós szinten nem jön szóba. A közvetlen kifizetések mellett biztonsági halót jelent a vámvédelem is (például a marhahús magas vámszintje vagy a tejtermékek intervenciója is biztonságot jelent). A piaci támogatások nagyon korlátozott esetekben használhatók, ráadásul csak minimális mértékben torzíthatják a termelést és a kereskedelmet.

A termeléstől független közvetlen kifizetés is kockázatkezelő eszköznek tekinthető. A közvetlen kifizetések legfontosabb szempontja a tisztességes újraelosztás a tagországok között. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mit is támogassunk? A kedvezőtlen adottságú területeket vagy adjunk nagyobb rugalmasságot a tagországoknak a támogatási rendszer működtetésében. További kérdés még, hogy a jövedelemtámogatás vagy a közjavak előállításának támogatása a fontosabb célkitűzés?

Mivel a tagállamokban az egy főre jutó vásárlóerő különbözik egymástól, a jövedelemtámogatásnál a munkaerőköltséget is figyelembe lehetne venni. A közjavak előállításánál pedig számít a talaj mindenkori állapota is. Az EU célja a K+F kiadások növelése a GDP 3%-áig, ami évi 120 milliárd euró magánbefektetést jelent. A versenyügyi főigazgatóság célja a versenyszabályok javítása és harmonizálása uniós szinten (pl. Spanyolország versenyszabályozása restriktívnek tűnik). Felvetődött, hogy bizonyos szektorok felmentést kapjanak a versenyjog alól, amit tanulmányoz a Bizottság.

Spanyolországban a 17 régió vidékfejlesztési programjai decentralizáltak, ezért a vidékfejlesztési intézkedések végrehajtása igen nehéz feladat, amihez a régiók eltérő jövedelemviszonyai is hozzájárulnak. A 2. pillér intézkedéseinek végrehajtása legyen homogénebb és kevésbé decentralizált. Az egyes régiókban különböző intézkedéseket hajtanak végre, így a klímaváltozás mérséklése különböző megközelítést igényel. A hideg tél és meleg nyár miatt a mezőgazdasági terület 18%-át öntözik. A legjobb területeket célszerű támogatni a fajlagos hozam növelése érdekében. A nem öntözött területek támogatás mellett sem adnak nagyobb hozamot. Az öntözési beruházás hektáronként 2500 eurót tesz ki, ezért kérnek magasabb támogatást az öntözött területekre, ez azonban csak termeléshez kapcsolt támogatással képzelhető el. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy miért szükséges nagyobb támogatást nyújtani az öntözött területnek, ha azon évente kétszer aratnak. Számos vidékfejlesztési intézkedés keretében nem csak gazdákat, hanem állampolgárokat is támogatnak (infrastruktúra fejlesztése: útépitések, épületek beruházási támogatása), pedig a vidékfejlesztési támogatásokat csak gazdákra lenne célszerű kiterjeszteni. Az egyes spanyol tartományok hatáskörébe tartozó és a növényi termékek 70%-ra kiterjedő termékbiztosítási rendszer jól működik, mert stabilitást nyújt a klímaváltozással szemben. A gazdáknak a fajlagos termelési érték 2,5%-át kell befizetni az alapba. Spanyolországban a monokultúrát a génmódosított szója termesztésének engedélyezésével lehetne mérsékelni, ugyanis a gm-mentes szója termesztése nem kifizetődő.

Az Egyesült Királyság szerint a 68. cikkely helyett (blind measure) erősebb 2. pillérré van szükség, ugyanis náluk a kötelező és önkéntes moduláció mértéke 18%-ot tesz ki. A 68. cikkely rugalmasságot nyújt a tagországok számára, habár ennek alkalmazása során nem vezettek be általánytámogatást az érintett tagországok, így nehezen értelmezhető a rugalmasság fogalma. A kötelező területpihentetés megszüntetése környezetvédelmi kockázatot jelent, amit a cross compliance ellensúlyozni tud. A cross compliance azonban szabályozás, nem közjő. A világgazdasági válság nem jelent több szenvedést a mezőgazdaság számára, mint a gazdaság egyéb ágazataiban. A mezőgazdasági jövedelem elemzése helyett a mezőgazdasági háztartási jövedelem vizsgálatára kell áttérni, ugyanis a mezőgazdasági háztartásokban nem csak a mezőgazdasági tevékenység képez jövedelemforrást. Nem szabad csak azért támogatni az uniós mezőgazdaságot, hogy ellensúlyozzuk a termelékenységben fennálló különbséget az EU és az USA között. A közvetlen támogatások a földárban tökéseknek, a magasabb földárak pedig nem jelentenek segítséget a bérelt területen gazdálkodó termelőknek.

A kockázatkezeléssel kapcsolatban nem szabad elfelejteni, hogy a volatilitás az élet része. Az igazi kérdés, hogy miképpen kezeljük a jövedelem kockázatát, mivel a hozam volatilitása sokkal nagyobb szerepet játszik, mint az árvolatilitás. A 2009. évi mezőgazdasági jövedelem csökkenése külső tényezők és nem a KAP miatt következett be. Így értelmetlen bármilyen minimális jövedelem-szintet kitűzni a mezőgazdaságban. Az Egyesült Királyságban a gazdák 51%-ának nincs felsőfokú iskolai végzettsége, ezért hiányos szakismeretekkel rendelkeznek. Ezen a helyzeten egy képzési alap létrehozása változtatható, ugyanis a szaktanácsadás segítséget nyújthat a mezőgazdasági szakismeretek elsajátításában. Általában a nagyobb gazdaságok termelői több szakismerettel rendelkeznek. A növekvő versenyben az üzleti szakismeretek fontosabb szerepet játszanak a termelési szakismeretknél (more business skill than farming skill), amihez a K+F jelentős mértékben hozzájárulhat. Az

általános támogatások helyett célzott támogatásokra van szükség, így könnyebben tudnak a gazdák a klímaváltozáshoz alkalmazkodni. A közjavak előállításával a gazdák sokkal fontosabbak lesznek a lakosság szemében. A jövő a fenntartható versenyképes termelésről szól.

Felvetődik a kérdés, hogy mi a támogatás célja? A gazdák vállalkozók, így ők vállalnak felelősséget a gazdálkodásért. Nem járható út, hogy egyik oldalon támogatások, a másik oldalon pedig kedvezményezettek vannak. Erős és versenyképes mezőgazdaságra van szükség csökkenő támogatás és növekvő szakismeretek mellett. Nem garantálható, hogy az EU-ban a mai 12 millió gazda létszáma nem csökken. A cross compliance-ra való hivatkozás nem indokolható hosszú távon, mert teljesítése alig jelent többletköltséget a gazdák számára és más exportőr országokban is magas minőségi követelményeket támasztanak az élelmiszertermeléssel szemben. A cross compliance szigorítása azonban jó indok lehet a közvetlen támogatások fenntartásához. Nem támogatják a közvetlen kifizetések tagországok közötti elosztásánál az eltérő bérköltség figyelembe vételét, mivel a gazdaság egyéb szektoraiban sem gyakorlat a munkabér támogatása.

Németország erős 1. és 2. pillért támogat. A közvetlen kifizetések célja a jövedelemtámogatás mellett a kedvezőtlen adottságú területek támogatása és a szigorú termelési előírások (cross compliance) ellensúlyozása. A 2. pilléres támogatásoknak az innovációt és versenyképesség javítását, valamint az új kihívások teljesítését kell elősegíteni. Németország a GNI (Gross National Income: bruttó nemzeti jövedelem) legfeljebb 1%-át szándékozik befizetni, ráadásul egyéb gazdaságpolitikai intézkedések is prioritást kapnak, ezért a KAP költségvetése csökkenni fog. A költségvetési felülvizsgálat a tagállamok nettó hozzájárulásának alakulásáról is szól. A közvetlen kifizetések tekintetében a támogatások megoszlása a fő kérdés. A kockázatkezelés a gazdák feladata. Németország nem támogatja a jövedelembiztosítási háló bevezetését, mert akkor tovább kell csökkenteni a közvetlen kifizetéseket (jövedelembiztosítási hálót csak a közvetlen kifizetések kárára lehetne bevezetni). Tehát csak nagyon korlátozott piaci intézkedéseket tudnak elképzelni. A közvetlen kifizetések kedvezményezettjének (gazda) a feladata és felelőssége, hogy hogyan kezeli termelési kockázatait. Bármilyen újabb piaci intézkedés kevésbé lenne hatékony, mint a közvetlen kifizetés. Ugyanakkor javasolják, hogy a közvetlen kifizetéseket az állandó legelők arányának figyelembe vételével is differenciálják, mert az hozzájárul a klímaváltozás mérsékléséhez, a biodiverzitás megőrzéséhez, ráadásul nem idéz elő közvetett földhasználat változást.

Németországban 2013-ra megvalósul a hektáronkénti átalánytámogatás a 16 régióban. Németországban az Alkotmánybíróság elvetette a közvetlen támogatások történelmi jogosultságát. A közvetlen kifizetések nagy előnye, hogy uniós szinten nem kell foglalkozni a gazdák döntéseivel. 2013 után sem várható uniós szintű átalánytámogatás bevezetése, ráadásul a tagországokban tapasztalható eltérő munkabérek és földárak nem is indokolják ezt. A jelenlegi közvetlen támogatások uniós szintű átalánytámogatása (264 euró/ha) 25%-os veszteséget jelentene Németország számára. A közvetlen kifizetéseket objektív kritériumok alapján célszerű leosztani tagállamokra, a tagállamoknak pedig célszerű rugalmasságot adni a támogatások felhasználásában. Németország legalább 150 euró/ha kifizetéshez ragaszkodik.

A 2. pilléres támogatásoknál probléma, hogy az egyes régiók különböző arányban részesülnek az egyes tengelyek támogatásaiból, ezért még nagyobb rugalmasságra van szükség a vidékfejlesztési támogatások felhasználásában. Még nem döntöttek arról, hogy a 3. tengelyes kifizetéseket a regionális alapa csoportosítják-e át? A 2. pilléres kifizetések továbbra is társfinanszírozott támogatások lesznek, ami egyben korlátozza is a vidékfejlesztési támogatások felhasználásának. A 2. pilléres támogatások növelése tehát társfinanszírozási problémát jelenthet, ugyanakkor a társfinanszírozás nagy előnye, hogy tagállami felelősséggel is párosul.

Németországban fontos szempont, hogy a gazdák önként döntsenek a közvetlen kifizetések felhasználásáról (ebben különböznek a francia állásponttól). Továbbá kiemelt feladat a tagállami versenyjog harmonizálása uniós szinten, mert így átlátható lesz az állami beavatkozások jogosultsága az ellátási lánc működésével kapcsolatban. Németország szerint a tejszíci zavarok megszüntetése nem igényel uniós szintű pénzügyi alapot, mert például a tagállami hatáskörbe tartozó adórendszer jobb megoldást kínál erre a problémára. A tejtermelők saját maguk vállalnak felelősséget a tejtermeléssel, közvetlen kifizetésben részesülnek, ezért saját maguknak kell megoldást találni a piaci problémákra.

Az anti-ciklikus támogatás lekerült a napirendről mind Franciaországban, mind az EU-ban. Nagyon nehéz a működtetése, problémát okoz a WTO nonifikációban, ráadásul az 1992. évi KAP-reform is már a piacorientált termelésről szólt.

Lengyelországban a SAPS 1,6 milliárd, a top up 1,2 milliárd eurót tesz ki. A 2. pillér 3. tengelyének részesedése 20%. Lengyelország álláspontja szerint a 2. pilléren belül fontos cél a korai nyugdíjazás és a félig önellátó gazdaságok támogatása. A vidékfejlesztési források felosztása a kohéziós politika szempontjai alapján történjen.

7. Példák a Közös Agrárpolitika 2014-2020 közötti lehetséges modelljeire

A 6. fejezetben bemutatott előzetes álláspontok, elképzelések, célok és feltételek jól érzékeltetik azt a dilemmát, hogy miként lehet egy időben megvalósítani a sok tekintetben egymásnak ellentmondó hatásokat is magukban hordozó célokat, milyen nehéz közös nevezőre jutni az Európai Unió agrárpolitikáját illetően.

Egy új közös agrárpolitika megalkotásának nehéz és fáradságos feladata többféle módon is elképzelhető. Azonban alapvető különbség van azon verziók között, amelyek az aktuális pénzügyi és tagállami kényszerekből indulnak ki, és ezekhez igazítják az aktuális feladatok finanszírozását, és azon verziók között, amelyek a problémák nagyságrendjét veszik alapul, és ebből vezetik le a fontosabb intézkedések és pillérek nagyságát. E kétféle megközelítés mindegyikére példát kívánunk hozni. A pénzügyi szűkítést és a nagy tagállami vélemények jogszabályba öntését főszabályként követő anyag két opciót is magába foglal, ezek legfontosabb mérőszáma az egyes tagországok nettó jövedelempozíciójának reformok általi változása lehet. A problémaorientált költségvetési terv az EU szintjére koncentrál, és nem foglalkozik a nemzeti szintekkel – kimondatlanul is azt a gondolatot erősítve, hogy ha a fő cél a problémák megoldása, akkor elsőként a problémák kezeléséről kell megállapodni, és csak ezután jöhet szóba a költségek szétosztása. Amennyiben azonban ezen opció mentén sikerülne megállapodni, abban az esetben Magyarország számára is kedvező változat jöhet létre.

7.1. A KAP valószínűsíthető modelljei: mérsékelt reform

7.1.1. A KAP valószínűsíthető változatai: tagországi kompromisszumok

A KAP valószínűsíthető modellje alapvetően a pénzügyi válság és az ezt követő kormányzati deficitcsökkentés jegyében fogan. Ennek megfelelően mind az A, mind a B opció, jelentős főösszeg csökkenéssel számol. Míg az A opció 15%-os csökkenéssel számol, a B verzió elképzelhetőnek tartja akár a 30%-os csökkenést is. Mindkét opció valószínűnek tartja a jelenlegi 1. és 2. pillér fennmaradását, de míg az A az 1. pillér fokozatos leépítését feltételezi a 2. pillér súlyának fokozatos növekedésével, addig a B egyszeri és drasztikus csökkenést valószínűsít az 1. pillérben, amit csak minimálisan kompenzál a 2. pillér növekedése.

Az A és a B opció a 2014-2020 közötti időszakban

2013
58 244 millió €* (EU-27)
1. pillér
45 480 millió € (EU-27)
265 €/ha átlagösszeg
2. pillér
12 764 millió € (EU-27)
74 €/ha átlagösszeg

2014-2020, „A” opció

49 600 millió €* (EU-27)

• átlagosan 50 €/ha megtakarítás

1. pillér (EU forrásból finanszírozott)

Közvetlen támogatások

190→140 €/ha átlagösszeg (5 éves átmeneti időszak)

Jogcímek:

1. Regionális átalánytámogatás (*decoupled*)

• min. 100 €/ha (nem csökken), e felett degresszív differenciálás, amelynek szempontjai: „megélhetősi költség”

Feltétel: *Cross Compliance* (min. 100 €/ha)

• Más fontosabb agrárexportőr országokkal szemben az EU földhasználói szigorúbb környezetvédelmi és állatjóléti előírások betartására kényszerülnek.

• Elkerülhetetlen a szabályozás egyszerűsítése, a kapcsolódó admin. költségek csökkentése.

2. pillér (társfinanszírozott)

„Agrár-környezet és -vidékfejlesztés”

100→150 €/ha átlagösszeg (5 éves átmeneti időszak)

I. **tengely:** Strukturális alkalmazkodás

1.2. Versenyképesség

(ide értve pl. a piacrajutást vagy a fiatal gazdákat is)

1.3. Innováció

(különös tekintettel az élelmezés-biztonságra)

1.4. Megújuló energia

1.5. Környezetvédelmi beruházások

...stb.

II. **tengely:** Környezetvédelem

2.1. CO₂ (egyenérték) kibocsátásának csökkentése

2.2. Vízbázisok óvása, vízfelhasználás csökkentése

2.3. Biodiverzitás megőrzése, növelése

2.4. Egyéb AKG támogatások

2.5. Kiemelt természeti értéket képviselő területek

III. **tengely:** Területi és diverzifikációs intézkedések

(erősen kérdéses!)

3.1. Kedvezőtlen adottságú területek

...stb.

Feltétel (1. csoport, valamint 2. csoport 2.1. pont):

Cross Compliance előírásainál szigorúbb követelmények teljesítése

• Könnyen és alacsony költségvonzattal alkalmazható, illetve ellenőrizhető mutatókra van szükség

2014-2020, „B” opció

41 000 millió €* (EU-27)

• átlagosan 100 €/ha megtakarítás

1. pillér (EU forrásból finanszírozott)

Közvetlen támogatások

120 €/ha átlagösszeg

Jogcímek:

1. Regionális átalánytámogatás (*decoupled*)

• min. 100 €/ha, e felett differenciálás, amelynek szempontjai: történelmi bázis (2013. évi tám. keret)

Feltétel: *Cross Compliance* (min. 100 €/ha)

• Más fontosabb agrárexportőr országokkal szemben az EU földhasználói szigorúbb környezetvédelmi és állatjóléti előírások betartására kényszerülnek.

• Elkerülhetetlen a szabályozás egyszerűsítése, a kapcsolódó admin. költségek csökkentése.

2. pillér (társfinanszírozott)

„Agrár-környezet és -vidékfejlesztés”

120 €/ha átlagösszeg

I. **tengely:** Strukturális alkalmazkodás

1.2. Versenyképesség

(ide értve pl. a piacrajutást vagy a fiatal gazdákat is)

1.3. Innováció

(különös tekintettel az élelmezés-biztonságra)

1.4. Megújuló energia

1.5. Környezetvédelmi beruházások

...stb.

II. **tengely:** Környezetvédelem

2.1. CO₂ (egyenérték) kibocsátásának csökkentése

2.2. Vízbázisok óvása, vízfelhasználás csökkentése

2.3. Biodiverzitás megőrzése, növelése

2.4. Egyéb AKG támogatások

2.5. Kiemelt természeti értéket képviselő területek

III. **tengely:** Területi és diverzifikációs intézkedések

(erősen kérdéses!)

3.1. Kedvezőtlen adottságú területek

...stb.

Feltétel (1. csoport, valamint 2. csoport, 2.1. pont):

Cross Compliance előírásainál szigorúbb követelmények teljesítése

• Könnyen és alacsony költségvonzattal alkalmazható, illetve ellenőrizhető mutatókra van szükség

* Piaci intézkedések nélkül.

Forrás: Az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítás

7.1.2. A KAP reform magyar szempontból (AKI)

A külföldi műhelyek eddig publikált, számszaki példákkal is illusztrált felvetéseiből kiderült, hogy mások elképzelései szerint Magyarország az EU források újbóli elosztásában vesztes pozícióba kerül(ne).

Magyarország az EU népességének 2,1%-át adja, agrártermelésének nagyjából 2%-át, miközben a KAP kifizetések kb. 3,5%-a érkezik Magyarországra. Van mit vesztenünk.

A mezőgazdaság és a vidék fontos eleme az európai identitásnak. A Közös Agrárpolitikának minden térségben lehetővé kell tennie a mezőgazdasági tevékenységek folytatását, a föld megművelését, aminek célja egyaránt lehet termékek vagy közjavak előállítása. Magyarországon, de közösségi szinten is igaz, hogy érdekünk agráradottságaink kihasználása. Álláspontunk alaptétele tehát, hogy az Európai Uniónak 2013 után is erős Közös Agrárpolitikára van szüksége, a közösségi pénzügyi források nem csökkenhetnek.

I. pillér

A KAP I. pillérének egységes közvetlen támogatási rendszere biztosíthatja Európa regionális sokféleségét és termelési módszereinek változatosságát. Az I. pillér esetében a társfinanszírozás felvetését elutasítjuk. A közvetlen támogatásokat az alábbiak szerint javasoljuk átalakítani:

- 1) Javasoljuk minden tagállamban egy egyenlő, hektáronként 200 euró összegű, termelés-től független területalapú általánytámogatás bevezetését, amelynek feltétele bizonyos alapvető környezetvédelmi, állatjóléti stb. követelmények teljesítése (*cross compliance*). Ennek szabályozása azonban legyen a jelenleginél egyszerűbb, a kapcsolódó adminisztrációs terhek legyenek kisebbek. E támogatás az adott évben használt földterület után járna.
- 2) Javasoljuk, hogy a fenti közvetlen támogatási keretből a tagállamok a hatályos 73/2009/EK tanácsi rendelet 68. cikkelyében adott lehetőséghez hasonlóan egy bizonyos hányadot elkülöníthessenek, és abból, különböző jogcímenek, szektorspecifikus támogatásokat nyújthassanak, mint például a használt földterülethez kapcsolódó kérődző vagy egyéb állatállomány stb.
- 3) Javasoljuk az egyes tagállamok közvetlen támogatásai közötti történelmi különbségeket egy differenciált közvetlen támogatási elemmel reprezentálni, amelyet azonban egy adott átmeneti időszakban fokozatosan le kell építeni. Az így felszabaduló forrásokat javasoljuk a II. pillérbe, kifejezetten az „új kihívásokhoz” (*New Challenges*) kapcsolódó intézkedések finanszírozására átcsoportosítani.

II. pillér

Magyarország érdekelt a II. pillér erősítésében, a vidékfejlesztési politika súlyának növelésében. Vitathatatlan, hogy az eddigi támogatási jogcímek mellett, illetve helyett a jövőben nagyobb hangsúlyt kap majd a közjavak (*public goods*), különösen a piacok által nem díjazott közjavak előállításának támogatása. Ez és a mezőgazdaság hozzájárulása az EU energiapolitikai célkitűzéseinek megvalósításához indokolják, hogy a II. pilléren belül egy külön tengelyt (1. tengely) a klímaváltozás elleni és a megújuló energiatermelést ösztönző intézkedéseknek szenteljünk. Ezen intézkedések első csoportját a gazdaságok a *cross compliance* előírásainál szigorúbb követelmények teljesítésével, a CO₂ kibocsátás csökkentésével, a vízbázisok óvásával, illetve a vízfelhasználás csökkentésével, a biodiverzitás megőrzésével, illetve növelésével stb. kapcsolatos, több éves időszakra érvényes, egyéni szerződéses vállalásai alkotnák. A második csoportba a biomassza hasznosításával

kapcsolatos ösztönzők, míg a harmadikba a kockázatkezeléssel (nem biztosítható elemi károk, állat- és növényegészségügyi válsághelyzetek, derivatív piaci instrumentumok alkalmazása) kapcsolatos intézkedések kerülnének.

Tekintettel a tagállamok közötti egyenlőtlenségekre, egyes régiók strukturális lemaradására, az élelmiszergazdaság folyamatos műszaki megújulásának és versenyképessége erősítésének igényére, a társadalom élelmezés- és mind magasabb szintű élelmiszerbiztonsági elvárásaira, javasoljuk a beruházási támogatások fenntartását. Külön hangsúlyt kell fektetni az új technológiák kialakítására és elterjesztésére. A 2. tengelyen belül az intézkedések társfinanszírozásának mértékét például a GDP függvényében is meg lehetne állapítani.

A KAP legitimációjának, társadalmi elfogadottságának egyik legfontosabb komponense a vidéki életminőség javítására, a rurális térségek fejlesztésére tett erőfeszítések. Ezért a megújult KAP szerkezetében is kiemelt szerepet kell kapjanak a termékek helyben történő feldolgozását, a közvetlen értékesítést, a diverzifikációt, a vidéki munkahelyteremtést, a rurális infrastruktúra javítását elősegítő támogatások, valamint a LEADER típusú programok, amely a 3. tengely keretében kerülnek megvalósításra. E tengelyen belül is lehetséges a társfinanszírozás mértékét a GDP függvényében megállapítani.

A Lisszaboni szerződést figyelembe véve az EU alapvető célja a tudásalapú, fenntartható társadalmi fejlődés. E fejlődés alapja nyilvánvalóan a kutatás, a fejlesztés és az innováció erősítése, elősegítése. Egy tudásalapú, fenntartható mezőgazdaság – amely a változó gazdasági és társadalmi környezetben is versenyképes, valamint választ ad az új kihívásokra – létrehozásában nyújtana segítséget a II. pillér 4. tengelye. Ennek alapvető célja a kutatás-fejlesztéshez és az innovációhoz kapcsolódó programok támogatása az élelmiszergazdaságban.

A KAP I. és II. pillérei

Feltételezzük, hogy a KAP 2013. évi költségvetése – amely mintegy 58 milliárd euró – alapvetően nem csökken a 2014-2020 közötti költségvetési időszakban. A két pillér és így az intézkedések közötti megoszlás viszont szignifikánsan változik. 2013-ban a teljes költségvetésből mintegy 44-45 milliárd kerül kifizetésre az I. pillér keretében és kb. 13 milliárd euró jut az egyéb támogatásokra. Az I. pillér közvetlen támogatási összegeinek hektárra vetített átlaga óriási különbségeket mutat a különböző tagállamokban (a legalacsonyabb Lettországban, mindössze 86 euró összeggel, a legmagasabb Görögországban, 497 euró összeggel). A 2014-2020 közötti időszakban e különbségeket csökkentenénk, majd megszüntetnénk 2019-ig, öt lépcsőben. Ez azt jelenti, hogy azon tagállamokban, ahol a közvetlen támogatások átlaga 2013-ban meghaladja a 200 eurót, ott több lépcsőben csökken a támogatás, ahol kevesebb, ott pedig 200 euróra emelkedik (Magyarország esetében 260 euróról 200 euróra csökken a hektáronkénti átlag). Mivel a 2013. évi átlagos támogatási szint nagyjából 260 euró/hektár, ezért e leépítés mintegy 10 milliárd euró kivonását és annak átcsoportosítását jelenti az I. pillérből a II. pillérbe, konkrétan az új kihívásokhoz kapcsolódó intézkedések finanszírozására. Az összegeket éves bontásban ld. a 13. táblázatban.

13. táblázat

Az I. és a II. pillér keretösszegének változása a 2014-2020 közötti időszakban

millió euró

Megnevezés	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
I. pillér összege	44 171	44 196	40 045	37 056	35 228	34 276	34 000	34 000
II. pillérbe történő átcsoportosítás	-	-	4 126	7 115	8 943	9 895	10 171	10 171

Forrás: Az AKI Agrárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítás

A támogatások redisztribúciója nemcsak a gazdálkodók jövedelmére, hanem a különböző tagállamok haszonélvezői/befizetői pozíciójára is jelentős hatás gyakorol. Azon tagállamok, ahol 2014 előtt a támogatottság átlagos szintje meghaladta a hektáronkénti 200 eurót, kevesebb támogatáshoz fognak jutni az I. pillérből 2014 után³⁵ (pl. Magyarország is).

14. táblázat

A leírt változat összefoglalása

I. pillér

1. Termeléstől független területalapú támogatás

- Kifizetés összege: állandó.
- Kifizetés alapja: adott évben használt földterület.
- Kifizetés feltétele: *cross compliance* (egyszerűsített szabályozás, alacsonyabb admin. költség).
- Forrás: EU.

1/a. 73/2009/EK tan. rend. 68. cikkelyhez hasonló megoldás

- Jogcímek: pl. használt földterülethez kapcsolódó állatállomány.
- Forrás: 1. pont (termeléstől független területalapú támogatás) forrásának adott százaléka.

2. Termeléstől független differenciált támogatás I.

- Kifizetés összege: tagállamoként/régióként változó, évről évre csökkenő, kifutó (*phasing out*).
- Kifizetés alapja: történelmi bázis.
- Kifizetés feltétele: *cross compliance*.
- Forrás: EU (ami felszabadul, az II. pillérbe kerül, az „új kihívásokra”).

II. pillér

1. tengely: Klímaváltozás és zöld mezőgazdaság

- Forrás: EU + nemzeti.
- Intézkedések: *cross compliance* előírásoknál szigorúbb követelmények teljesítése, CO₂ (egyenérték) kibocsátásának csökkentése, vízbázisok óvása, vízfelhasználás csökkentése, biodiverzitás megőrzése, növelése, biomaszahasznosítás, kockázatkezelés.

2. tengely: Strukturális alkalmazkodás

- Forrás: EU + nemzeti (GDP függvényében).
- Intézkedések: fejlesztések, élelmezés- és élelmiszerbiztonság, generációváltás stb.

3. tengely: Diverzifikáció

- Forrás: EU + nemzeti (GDP függvényében).
- Intézkedések: termékek helyben történő feldolgozás, közvetlen értékesítés, falusi túrizmus stb.

4. tengely: K+F+I

- Forrás: EU + nemzeti.
- Intézkedések: kutatás-fejlesztés, innováció.

Piaci intézkedések

1. Zöltség- és gyümölcságazatoknál alkalmazott intervenciós mechanizmusok kiterjesztése

Forrás: Az AKI Agárpolitikai Kutatások Osztályán készült számítás

³⁵ Ezt egyrészt visszapótolhatják a II. pilléres kifizetések, másrészt – ahogy néhány meglepően őszinte közösségi tanulmány is felveti – az egyetlen valós közösségi politika a KAP, ezért itt valóban a közösségi érdeknek kell előtérbe kerülnie, és a különböző tagállami érdekeket ezen kívül kellene kezelni. Vagyis a Közösség más területen nyújtana kompenzációt e tagállamoknak (esetleg befizetési oldalon), hogy senki ne érezze magát a reformok vesztesének.

7.2. Válasz az igazi kihívásokra: radikális reform

Ha röviden számba vesszük a mezőgazdaság előtt álló fő feladatokat, megállapíthatjuk a következőket:

1./ A világ népessége és az élelmiszer fogyasztása jelentős ütemben nő. A fizetőképes kereslet tömeges kielégítése, az élelmezés biztonság fenntartása mellett növelni kell az élelmiszerbiztonságot is. Minél nagyobb tömegű az alacsony fizetőképesség, annál nehezebb az élelmiszer biztonság garantálása.

Az élelmiszer fogyasztás növekedése mellett nő az élelmiszerek összetétele változásának igénye is. A termelés növelését csak a termőterület növelésével nem lehet biztosítani, hisz az korlátozottan áll rendelkezésre, növelni kell a hozamokat is. A termelés növelése ugyanakkor nem veszélyeztetheti a környezetet, biztosítani kell a fenntartható fejlődést.

A fenntartható fejlődésnek pedig nincs alternatívája. Azok a társadalmi elvárások, amelyek a biodiverzitás, ökoszisztéma-szolgáltatás, tájmegőrzés, környezet terhelés mérséklése, állapotának javítása, pusztán piaci alapon nem érvényesülnének megfelelően, sőt inkább ellentétes hatások jutnának érvényre. Rendkívül kockázatos lenne pusztán a piacra bízni e kérdések megoldását, miközben az élelmiszertermelést évi 2%-al kell növelni a mai 1% helyett. A probléma súlya és bonyolultsága indokolja a gazdaságpolitikai beavatkozást. A termelésnövelés és a fenntarthatóság óriási innovációs kihívás, aminek csak a kutatás, fejlesztés eredményeinek célszerű és gyors alkalmazásba vételével lehet megfelelni.

2./ A klímaváltozásra adandó válaszok szükségességét nehezen lehetne túlbecsülni. A vízgazdálkodáshoz kapcsolódó feladatokon túl – amelynek során hiba lenne figyelmen kívül hagyni, hogy az élelmiszer előállítás feltétele a megfelelő minőségű víz – elkerülhetetlen:

- A talajerózió mértékének a csökkentése,
- új művelési technológiák fejlesztése,
- új típusú, környezetkímélő növényvédő szerek, műtrágyák kidolgozása és alkalmazásba vétele,
- hatékony módszerek, technológiák, növényvédő szerek, gyógyszerek kidolgozása a növény és állatbetegségek megelőzésére és kezelésére,
- a változatosság, a biodiverzitás megőrzése mellett a klímaváltozás okozta körülményekhez való jobb alkalmazkodó képességű fajták, fajok nemesítése, termelésbe állítása,
- az klímaváltozás ember egészségügyre gyakorolt várható hatásai is szükségessé teszik az egészséges élelmiszer fogyasztás ösztönzését és a szigorúbb élelmiszer biztonsági szabályozást,
- a klímaváltozás számos a mezőgazdaságra kedvezőtlen hatást felerősít – pl.: termés ingadozás mértéke, árak ingadozása, spekuláció, stb. – ezért nagyobb hangsúlyt kell helyezni az ebből eredő kockázatok közösségi szinten is történő kezelésére.

3./ A megújuló energiaforrások, ezen belül a biomassza energetikai célú felhasználásának növelését, nem pusztán a technikai fejlődés eredményei és nem is a piaci viszonyok indokolják, hanem elsősorban a fenntartható fejlődés érdekében fakadó szükségszerűség.

A jól működő belső piac kulcsfontosságú az ellátásbiztonság szempontjából. A beruházási döntések meghozatalához szükséges a jövőbeni éghajlatvédelmi politikai döntések mihamarabbi meghozatala, hiszen a bizonytalanság hátráltatja a beruházásokat. A jövőbeni széndioxidárakat alap-

jaiban meghatározó, 2013-tól érvényes kibocsátási-jog kereskedelmi rendszer paraméterei körüli „huzavona” megnehezíti a racionális döntések meghozatalát, különösen az erőművi beruházások esetében. A beruházások megtérülése szempontjából nem mindegy, hogy az éghajlatváltozási-költség (CO₂ árszint) mekkora része és mikortól épül be az árakba.

Az Európai Unióban várhatóan 2010-ben is folyik a vita a Klíma és Energia Csomagról. Ez a több területre kiterjedő, leendő irányelvekre vonatkozó előterjesztés foglalkozik – többek között – az üvegház hatású gázok kibocsátás csökkentésének a szükséges mértékével, a 2013 utáni kibocsátás kereskedelmi rendszerrel, a megújuló energiaforrások részarányának növelésével, a gépjárművek CO₂ kibocsátásával, a szén megfogó és tároló technológiákkal (CCS) és az energiahatékonysággal.

A földhöz kapcsolódó megújuló erőforrások hasznosítása a föld használóit a jelenleginél kedvezőbb helyzetbe kell, hogy hozza. Ha a KAP keretei is lehetőséget adnak a megújuló erőforrások termelésének és felhasználásának a fejlesztésére, az azzal az eredménnyel járna, hogy a lemaradó vidék is jelentős arányban részesülhet a beruházásokból, növekedhet és stabilizálódhat a mezőgazdaságból származó jövedelem. A fejlesztések egy része nem koncentráltan, hanem racionális tagoltságban valósulhatna meg, növelve a résztvevők és így a részesedők számát. A vidék fejlődésének szerves részévé válhatna nem csak a megújuló erőforrások termelése, hanem a hasznosítása is.

Az Unió ambiciózus célokat határozott meg a bioetanol- és biodízel-, valamint a biomassza-előállítás és felhasználás terén. Ezeknek a céloknak a megvalósítása nagymértékben járulhat hozzá a vidék fejlődéséhez, az elmaradott térségek felzárkózásához. Azonban e célok realitása jelentős fejlesztés, a tudomány eredményeinek gyors alkalmazásba vétele nélkül veszélybe kerülhet.

4./ A relatív lemaradás az Unió számos vidéki régiójában valós, az Unió egészének a teljesítményére kiható probléma. Folytatni kell az erőfeszítést az elmaradott térségek, régiók felzárkóztatására, de a vidéki területek, a vidék fejlesztését szélesebb spektrumban célszerű megfogalmazni. Cél a fenntartható növekedés, amelynek alapja a gazdasági teljesítmény, ami a vidéki területeken nem csak a mezőgazdasági tevékenységből fakad. A vidékfejlesztés lényegesen több mint pusztán mezőgazdasági probléma, hisz a mezőgazdaság súlyának, arányának a mérséklődése mellett kell a vidékre jellemző magas munkanélküliség, alulfoglalkoztatás, új munkahelyek, megfelelő szolgáltatások hiányának problémáira megoldást találni. Az eddigi vidékfejlesztési programok nem voltak elégségesek a leszakadt, leszakadó régiók felzárkóztatására. A KAP fejlesztési politikáját a siker érdekében, más fejlesztési politikáknak is erősíteniük kell. A vidékfejlesztés közös alapját a természeti erőforrások ésszerű, de minél teljesebb körű hasznosítása jelentheti.

Nem szabad a vidéki szegénység szociális problémáit a vidékfejlesztés hatáskörébe utalni, még akkor sem, ha az eredményes vidékfejlesztés csökkenti a vidéki szegénységet. Nem lehet csupán a mezőgazdasági termelés felelősségébe utalni a vidéki szegénység problémáját. A vidékfejlesztési politikának támogatnia kell minden, a munkaerő tudásának, minőségének a növekedését eredményező lehetőséget, nem csak a mezőgazdasággal kapcsolatos értékteremtő tevékenységet, infrastruktúra javítását, szolgáltatások és szórakozási lehetőségek bővítését.

5./ Az Európai Unió versenyképessége az elmúlt években a versenytársakénál kevésbé nőtt. Ennek oka többek közt, hogy az Unió eddig is nagy hangsúlyt fektetett a környezet védelmére és az állatjóléti intézkedésekre. Ezeket az eredményeket az Unió nem kívánja feladni, sőt erősíteni szándékozik azokat. Ugyanakkor az elmúlt időszak az Unió bővítésének a jegyében telt, a belső piacok „elfoglalása” elterelte a figyelmet a hatékonyabb innováció szükségességéről. Abban az esetben, ha versenyképességünket az élelmiszer és élelmezés biztonság növelése, a környezet minőségének javítása, a biodiverzitás megőrzése, a klímaváltozás hatásainak ellensúlyozása mellett egy idő-

ben kívánjuk javítani, különös figyelmet kell fordítanunk a fejlesztésre, innovációra, a tudomány eredményeinek a gyakorlatban történő gyors alkalmazására. Az oktatás fejlesztése, bővítése, az új eljárások, technológiák, anyagismeretek, stb. terjesztése, alkalmazásba vétele a feltétele a versenyképesség növelésének. Az ezt segítő, támogató tevékenységek, tanácsadási szolgáltatások, korrekt tanúsítási rendszerek fejlesztése elengedhetetlen. A közösségi forrásokból a korábbi időszakokhoz képest jóval többet kell szánni innovációra, a fejlesztési eredmények alkalmazásba vételének segítésére. A támogatásokat az új eljárások bevezetésére, új technológiák használatba vételére, új esetleg drágább, de a környezetet kímélő anyagok, kemikáliák előállítására és felhasználásának elterjesztésére kell fordítani. Az új tagországok esetében a felzárkózás igénye indokolja e terület kiemelt fontosságát.

Úgy véljük, hogy az előzőekben felsorolt feladatok egyidejű és arányos megoldása az Unió egésze számára fontos, ezért továbbra is indokolt egy erős Közös Agrárpolitika, amelynek jól meghatározott célokkal, és a megoldást lehetővé tévő eszközrendszerrel kell rendelkeznie. Ezért az Unió 2014-2020 közötti fejlesztési stratégiája és költségvetése kidolgozása során az Unió várható növekedését is számításba vevő, költségvetési alternatíva megfontolása is szükséges volna.

7.3. A problémaorientált elvi opció

Következetes magatartás esetén az Európai Unió költségvetését a 2014-2020-as időszakban a közösség gazdasági növekedésének egy meghatározott hányadával arányosan növelni kellene.

15. táblázat

Az Európai Unió növekedése (GDP) 2014-2020 között

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Növekedés 2014-2020
GDP Mrd euró	13 616,21	14 075,12	14 356,62	14 643,75	14 936,63	15 235,36	15 540,07	15 850,87	+2 234,66
GDP növekedés %	3,34	3,37	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	16,41
GDP növekedés évente Mrd euró	431,03	458,91	281,50	287,13	292,88	298,73	304,71	310,80	-

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

A közösségi célokhoz való hozzájárulás növelését a tagállamok növekedése teheti lehetővé! A GDP-ben kifejezett átlagos növekedés előrejelzés visszafogott – és ezért talán megfelelően biztonságos – 2014-2020 között összesen 16,41%, 2234,66 milliárd euró, évi átlaga 2,23% (7. és 15. táblázat).

Ennek a növekedésnek egy meghatározott hányada szolgálhatja az Unió költségvetésének a növekedését. Ez a hányad figyelembe véve az elkövetkező évtized kihívásait, az Unió céljait, a jelenlegi költségvetési arányokat 3-5% közötti, fokozatosan emelkedő lehetne (16. táblázat).

Az Európai Unió költségvetésének a növekedése 2014-2020 között

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Növekedés 2014-2020
EU költségvetés Mrd euró	158,0	170,93	187,29	201,37	215,73	230,37	245,31	260,55	+102,55
EU költségvetés növekedés a GDP növekedés %-ában	-	3,00	3,56	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	-
EU költségvetés növekedés Mrd euró	4,00	12,93	16,36	14,08	14,36	14,64	14,94	15,24	102,55
EU költségvetés a GDP %-ában	1,16	1,21	1,30	1,38	1,44	1,51	1,58	1,64	+0,48
EU költségvetés növekedés %	2,60	8,18	9,57	7,50	7,13	6,79	6,49	6,21	64,91

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

Számítási logikánk szerint az EU költségvetése csak abban az esetben nőhetne, ha a tagországok GDP-ben kifejezett teljesítménye évente legalább 2%-kal nő. Rögzíthető, hogy a közös költségvetés, amely a GDP 15. táblázat szerinti növekedéséből számított, abszolút összege nem nő tovább abban az esetben sem, ha a GDP növekedése meghaladná az előre jelzettet a 2014-2020-es években.

A közös költségvetés előzőekben számítottak szerinti növekedése kellő forrást biztosíthatna a 2014-2020-as évek új kihívásainak, problémáinak megoldására, új közösségi politikák (pl.: energia politika) kialakítására. A költségvetésen belül úgy csökkenhetne a Közös Agrárpolitika finanszírozásának a súlya, aránya, hogy közben forrásokat lehetne biztosítani a 7.2 fejezetben vázolt célok megvalósítására (17. táblázat).

A Közös Agrárpolitika 2014-2020. évi költségvetése

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Növekedés 2014-2020
KAP költségvetés Mrd euró	56,935	57,435	59,280	62,550	65,370	68,340	71,170	74,160	17,225
KAP költségvetés növekedés évente Mrd euró	-	0,500	1,845	3,270	2,820	2,970	2,830	2,990	-
KAP költségvetés növekedés %	-	0,88	3,21	5,52	4,51	4,54	0,42	4,20	30,25
KAP költségvetés az EU költségvetés %-ában	36,03	33,60	31,65	31,06	30,30	29,67	29,01	28,46	-

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

Mint a 17. táblázatból látható, a KAP költségvetésének aránya a közös költségvetésen belül fokozatosan csökken 36,03%-ról – 7,57%- ponttal – 28,46%-ra. Az Unió költségvetésének a növekedéséből növekvő hányad jut a többi közösségi politika finanszírozására, 2013-ban a közös költségvetésből valamivel több, mint 101 Mrd euró jut a KAP-on kívüli politikákra, addig 2020-ra a számításaink szerint ennél 86%-al több 186,39 Mrd euró juthatna ezekre a politikákra.

A 2014-2020-as költségvetési időszak alatt az Unió közös költségvetésének az aránya az összes GDP-hez viszonyítva 1,16%-ról 1,64%-ra – 0,48% ponttal – nő, ez a növekedés a GDP növekedésének 4,59%-át igényli, és a közös költségvetés jelentős 64,91%-os, 102,55 Mrd eurós növekedését eredményezi, ami forrásokat biztosít a közös célok megoldásához, új közösségi politikák megnyitásához.

A KAP támogatások jelenleg nem kellően ismerik el az externáliák és a közjavak előállítását. A jelenlegi támogatások zöme ugyanis független a termeléstől és a közjavak előállításától. A közvetlen kifizetések nem tudják befolyásolni például az élelmezés és az élelmiszer biztonság garantálását, a versenyképesebb termelést, az innováció termelésben való nagyobb arányú hasznosulását, stb. Így a támogatások kifizetésekor nagyrészt a jövedelmek újraelosztásáról van szó. A területi eloszlást vizsgálva kiderül, hogy az 1. pilléres támogatások inkább a gazdagabb, azaz a kisebb munkanélküliséggel bíró, fejlettebb régiókat támogatják. A közvetlen támogatások jelenleg a KAP költségvetésének a 75%-át teszik ki és ennek nagyobb részét a kevés és gazdag kedvezményezett kapja. Ez az elosztás alapvetően az Unió történelmi fejlődésének hozadéka, de az eddigi reformszándékokból világos, hogy a jövőbeli támogatási logika nem alapulhat pusztán a múltban kialakult történelmi arányokon.

A 2. pillér esetében pedig a támogatások az indokoltnál kevésbé támogatják a kohéziós célokat, a vidékfejlesztési kifizetések elosztásának irányelvei nem eléggé igazodnak a tagországok helyzetéhez, a deklarált célokhoz. (Shucksmith et al., 2005, és Baldwin et al., 2005.) A 2. pillér támogatási céljait bővíteni szükséges a következő évtized új kihívásainak történő uniós megfelelés érdekében. Nem célszerű azonban a vidéki régiókkal kapcsolatos kohéziós politikát a szociális politikával keverni, netán helyettesíteni, mert az ésszerűtlenné teheti a támogatások felhasználását, nem szolgálná a célokat, és érdemben nem oldaná meg a problémákat sem.

Célszerű a Közös Agrárpolitikán belül az I. és II. pillér megtartása, tartalmukat tekintve azonban érdemi változásokat javasolunk. Indokoltnak tartjuk a III. és a IV. pillér létrehozását.

7.3.1. Az elvi opció I. pillére

A KAP I. pillérének egységes közvetlen támogatási rendszere továbbra is biztosíthatja a regionális sokszínűséget, a változatosságot. Az erre fordított összegek esetében a társfinanszírozás továbbra sem cél. A közvetlen támogatások az egyes tagországokat eltérő mértékben érinti. A tagállamok között igen jelentős eltérések tapasztalhatóak. Ezért a közvetlen támogatási rendszer megtartása mellett átlagos mértékének a csökkentését javasoljuk (a 7.1.2. fejezetben leírtakkal egyezően).

Ennek alapján a KAP I. pillérének átlagos mértéke 2014-2020 között fokozatosan csökkenne a jelenlegi 260 euró/ha-ról 200 euró/ha-ra oly módon, hogy a 200 euró/ha összeg mindenkit egyformán megilletne. (Magyarország esetében ez csökkenést eredményez). A folyósítás feltétele továbbra is az alapvető követelmények (cross compliance) teljesítése, azonban a jelenlegi szabályozást egyszerűsíteni szükséges.

Az I. tengelyen belül a tagállamok a 73/2009/EK tanácsi rendelet 68. cikkelye alapján meghatározott hányadot elkülöníthetnek annak érdekében, hogy ennek terhére specifikus támogatásokat nyújthassanak, pl. földterülethez kapcsolódó állatállomány. Az elkülönítésre kerülő hányad ne haladhassa meg az adott tagállamban fizethető egy hektárra jutó termeléstől független támogatás értékének a 15%-át.

A történelmi különbségeken alapuló támogatási elemeket a költségvetési időszak végére célszerű leépíteni. Így az I. pillér kétirányú fokozatos átstrukturálásáról lenne szó: egyrészt a teljes kifizetés összege csökkenne, másrészt az egyes országok kifizetési szintje fokozatosan közelítené az uniós átlagot (ez több ország esetében növekedést jelent). A fokozatosság lehetőséget adna a gazdák számára, hogy alkalmazkodjanak az új helyzethez, emellett lehetővé válna a földárakba és a jelzáloghitelezés folytán a banki fedezetekbe beépült területalapú támogatás földpiacot legkevésbé zavaró csökkentése.

A felszabaduló fokozatosan növekvő, 2020-ra 10 Mrd eurót elérő forrást a későbbiekben bemutatásra kerülő III. és IV. pillér létrehozására, forrásainak biztosítására javasoljuk felhasználni.

18. táblázat

Az elvi opció I. pillérének a költségvetése 2014-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Csökkenés 2014-2020
I. pillér Mrd euró	44 171	43 671	42 921	41 171	39 421	37 671	35 921	34 171	-10

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

7.3.2. Az elvi opció II. pillére

A célzott programoknak az előző és a jelenlegi költségvetési periódusban KAP II. pillére adott helyet. A 7.2. fejezetben vázolt kihívásoknak jellegükből adódóan csak célzott programokkal lehet megfelelni, hiszen olyan nagy és hosszú távra szóló kihívásokról van szó, amelyek ugyan minden termelőt és vidéken lakót érintenek, de csak a rájuk adott összehangolt, koordinált és ösztönzött válasz lehet e problémák kezelésére, az egyéni belátáson és kezdeményezésen alapuló cselekvés (amely klasszikusan nehezen birkózik meg a hosszú távon jelentkező problémákkal) önmagában nem. Ezért szükséges az ilyen programokat tartalmazó II. pillér erősítése.

A közösségi politika egyik legfontosabb eleme a kohéziós politika, a szolidaritás közös érdekek mentén történő kifejezése, jövedelem átcsoportosítás az elmaradott térségek, tagországok felzárkózása érdekében. A II. pillér forrásainak növelése nem garantálja automatikusan az eredményeket, de az új célok megfogalmazása és a források ezen célokhoz rendelése jobb eredményre vezethet. Ehhez az kell, hogy a II. pillér forrásai pontos célmeghatározások alapján kerüljenek felhasználásra.

A II. pillér támogatottságának növekedése azzal az előnnyel járna együtt, hogy mivel ezek a támogatási formák nem kapcsolódnak közvetlenül a termeléshez, a WTO zöld dobozos támogatási köré kerülnének, így nem okozna problémát az EU agrártámogatásainak növekedése.

Ezért javaslatunk, hogy a KAP költségvetésének 2014-2020 közötti teljes növekedése a II. pillér forrásait bővítse (19. táblázat).

Az elvi opció II. pillérének a költségvetése 2014-2020 között

milliárd euró

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Növekedés 2014-2020
KAP II. pillér összesen	12,764	13,264	15,109	18,379	21,199	24,169	26,999	29,989	17,225

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

A KAP II. pillérében 5 tengely létrehozását javasoljuk. Ezek a tengelyek tükrözik a kihívások egyes csomópontjait.

Így:

II/1. tengely: Élelmezés és élelmiszerbiztonság, növény, állat és élelmiszer egészségügyi hálózat és ellenőrzés fejlesztése:

- Élelmiszer-ellenőrző rendszer bővítése.
- Élelmiszer-minőségigazolási rendszerek bővítése, az e feltételeknek való megfelelés szigorú ellenőrzése.
- Egészséges táplálkozás – program támogatása.
- A biztonságos és minőségi élelmiszer-előállításokhoz kapcsolódó fejlesztések.
- Biztonságos tartósítási eljárások fejlesztése.

II/2. tengely: Biomassza energetikai célú hasznosításának, termelésének és felhasználásának bővítése és fejlesztése:

- A biomassza termelés technológiájának fejlesztése.
- Helyi energetikai felhasználás technológiájának fejlesztése és e technológiák alkalmazásának támogatása.
- Integrációk (termelés, felhasználás) támogatása

II/3. tengely: A klímaváltozásra adandó válaszok, vízgazdálkodás, új technológiák, új anyagok, kemikáliák, állat és növényegészségügy, biodiverzitás stb.:

- CO₂-kibocsátás csökkentése.
- Víztakarékos technológiák fejlesztése és e technológiák alkalmazásának támogatása.
- Biodiverzitás megőrzése.
- Új fajták, fajok nemesítése.
- Új talajművelési technológiák fejlesztése és alkalmazásának támogatása.
- Szállítási és tárolási technológiák fejlesztése és alkalmazásba vétele.
- Növény- és állategészségügyi megfigyelések kiterjesztése, megelőző és gyógyító eljárások fejlesztése és alkalmazásba vétele.

II/4. tengely: A vidék fejlesztése a fenntartható fejlődés biztosítása, közösségek gazdasági, társadalmi erősítése, a kohézió elősegítése:

- Vidéki tevékenységek (mezőgazdaság, élelmiszeripar, turizmus) és infrastruktúra fejlesztése.
- Nem mezőgazdasági tevékenységhez való kapcsolódás lehetőségének támogatása (biomassza energetikai célú felhasználása ipari tevékenységnél).
- Kis- és középvállalatok együttműködésének támogatása.
- Közösségfejlesztés, integrációk támogatása.

II/5. tengely: Versenyképesség, oktatás, szaktanácsadás, K+F, fejlesztések alkalmazásba vételének a gyorsítása:

- A klímaváltozás, élelmiszerbiztonság, versenyképesség stb. kapcsolatos változások és az azokra adott válaszok oktatása.
- Új és újszerű anyagok, eljárások, technológiák fejlesztésének, alkalmazásba vételének támogatása.
- Környezetkímélő, biodiverzitást védő, egészséges anyagok és eljárások támogatása.
- Tanácsadói rendszer javítása, minél szélesebb kör elérése, költségsökkentés.
- Termelők oktatásának és az aktuális fejlesztéseknek az összehangolása.

Látható, hogy a II. pillér alapvetően a kutatás-fejlesztés-innováció hármasságban mozog. Feltehető a kérdés, hogy nem lenne-e praktikus ezen terület KAP-tól független, az EU költségvetésben önálló, csak a K+F+I-vel foglalkozó tételbe való tömörítése. Hogy nem ezt javasoljuk, annak az oka, hogy egy nagy, közös K+F+I költségvetés esetén bizonytalan, mekkora részaránya lenne a mezőgazdasághoz kapcsolódó kutatásoknak, másrészt könnyen elsikkadhatna az a tény, hogy nem csupán a találmányok megszületése fontos, legalább ennyire fontos a penetráció, az új eredmények gyakorlatba való átültetése, ami elsősorban a termelők feladata, így praktikusabb ezen területet minél közelebb hozni a kutatások nagyszámú alkalmazójához.

20. táblázat

Az elvi opció II. pillérének a tengelyei a 2014-2020 időszakban

milliárd euró

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
II. pillér	13,264	15,109	18,379	21,199	24,169	26,999	29,989
1. tengely	1,264	1,500	1,879	2,199	3,569	4,500	4,500
2. tengely	1,500	2,500	4,000	5,000	5,500	6,000	6,500
3. tengely	4,000	4,000	4,500	5,000	5,000	5,000	6,500
4. tengely	6,000	6,109	6,500	7,500	7,500	8,499	8,500
5. tengely	0,500	1,000	1,500	2,000	3,000	3,000	3,989

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

A nemzeti társfinanszírozás arányainak továbbra is tükröznie kell a szolidaritás, a kohézió, a felzárkóztatás uniós érdekekből is fakadó szükségességét. A konvergencia régiók preferenciáit 2013 után is meg kell tartani. A II. pillér mind az öt tengelye társfinanszírozott, azonban a társfinanszírozás mértéke nem egyforma minden tengely esetében. A társfinanszírozási arány az 1., 2., és 3. tengely esetében a konvergencia régiókban 75%, általános esetben pedig 50%-os legyen, a 4. tengely esetében ez az arány 80% és 55% lehet, míg a 5. tengelynél 90% és 75%-os arány látszik indokoltnak.

7.3.3. Az elvi opció III. pillére: kockázatviselés

A globális klímaváltozásnak a mezőgazdasági termelésre való hatása mértékét, várható következményeit a kutatók még vitatják. Azonban a tényadatok, mint például, hogy az utóbbi két-százötven évben a föld felszínének az átlagos hőmérséklete 0,76 °C-kal emelkedett, a légkörbe jutott széndioxid éves mennyisége pedig 50 év alatt a hétszeresére nőtt, előre vetítik az agrártermelés jelentős átalakulását. Az éghajlat változása, az időjárás szélsőségesé válása a termelés kockázatát növeli és felerősít számos kedvezőtlen hatást. Az eddig is meglévő termelési kockázatok növekedése a kockázatkezelés meglévő eszköztárának átalakítását és új megoldásokkal történő kiegészítését teszi szükségessé.

A klímaváltozás globális és előre kiszámíthatatlan, akár szélsőséges hatásai, a kisebb tagállamok teherbíró képessége indokolja az Unió szerepvállalását.

Ezért a javaslatunk szerint a Közös Agrárpolitika új pillérrel bővülne, amelynek forrását a jelenlegi I. pillér forrásának 2020-ra a mintegy 10 Mrd eurós csökkenéséből 5 Mrd euró biztosítaná, fokozatosan növekvő mértékben (21. táblázat).

21. táblázat

Az elvi opció III. pillérének a költségvetése 2014-2020 között

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
KAP költségvetésből Mrd euró	-	-	-	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0
Nemzeti költségvetésből %	-	-	-	10	15	15	20	20
Gazdálkodó hozzájárulása %	-	-	-	10	15	20	25	30
Nemzeti költségvetésből Mrd euró	-	-	-	0,10	0,30	0,45	0,8	1,0
Gazdálkodóktól Mrd euró	-	-	-	0,10	0,30	0,6	1,0	1,5
Összesen Mrd euró	-	-	-	1,2	2,6	4,05	5,8	7,5

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

E pillér célja a piaci stabilitás biztosítása, a gazdálkodás biztonságának a növelése. Az előre nem látható mértékű ingadozás miatt, nem csak a jövedelmek védelme válhat fontossá, hanem a készletek biztosítása és finanszírozása is. A piacok stabilitására irányuló politika csökkenti az árak ingadozását, a kockázatokat, növeli az élelmezés- és élelmiszerbiztonságot. A III. pillér bevezetése megfelel a szubszidiaritás elvének, mivel a kis tagországok számára egyedül költséges az ingadozások hatásainak semlegesítése. E pillérben piaci intervenciónál többről van szó. Az intervenciót felválthatja egy „biztonsági háló” létrehozása, amely keretet biztosítana különböző kockázatkezelő rendszerek működésének (támogatás az egyéni biztosításokhoz, kötelező részvétel, stb.) A katasztrófák által okozott károk enyhítésére forrást biztosít a nemzeti segélyalapok forrásai kiegészítésé-ként. A pillér bevezetésének további előnye, hogy alapvetően nem ütközne a WTO-szabályozásba, és tisztán zöld dobozos támogatásként lehetne elkönyvelni.

Ugyanakkor körültekintő vizsgálatot igényel a beavatkozás feltételeinek, az ingadozás beavatkozást igénylő mértékének a meghatározása. A III. pillér finanszírozását célszerű három forrásból megteremteni. A KAP-nak a III. pillér költségvetésének a kétharmadát, a fennmaradó egyharmad 40%-át a nemzeti költségvetéseknek, a 60%-át a gazdálkodóknak kellene finanszírozniuk, ez 20%-os önerőnek felel meg. A gazdák általi finanszírozás megteremti a biztosítási rendszerek kialakításának az alapját. Következetes politikát kell folytatni a tekintetben, hogy a rendkívüli helyzetek kezelésére hivatott katasztrófa alapokon kívül a biztosítási rendszerek csak a saját hozzájárulást teljesítő gazdák felé működhessenek.

A III. pillér létrehozását indokolja, hogy a rendszer finanszírozása sajátosan három pilléren – KAP költségvetés, nemzeti forrás, gazdálkodók hozzájárulása – nyugszik és így eltér az I. és II. pillér finanszírozási rendszerétől. 2020-ra a KAP költségvetésének 5 Mrd eurója kiegészülhetne a nemzeti költségvetések 1,0 Mrd, és a gazdálkodók 1,5 Mrd eurójával, így erre a célra összesen 7,5 Mrd euró állhatna rendelkezésre.

7.3.4. Az elvi opció IV. pillére: társadalmi szolidaritás

Az Európai Uniót, az összetartozás érzését erősítené az arra rászoruló, társadalombiztosítással rendelkező és a munkához az elvárható módon viszonyuló háztartások élelmiszerjeggel történő segítése. Ez mérsékelhetné az Unió „alsó osztályának” a szegénységét, stabil belső piacot jelentene, hozzájárulna az élelmezés- és élelmiszerbiztonság növeléséhez.

Az I. pillérből 2020-ig felszabaduló forrásból 2020-ra 5 Mrd euró összeget erre a célra lehetne fordítani. A közösségi forrásokat a tagállami költségvetés a közösségi forrással megegyező összeggel kiegészíthetné. Az adható támogatás mértéke függne az adott országban lévő minimálbértől és élelmiszer áraktól, a támogatott családok létszámától és jövedelmétől. A kiosztható támogatások mértéke 100- 300 euró közt változhatna. Ez a rendszer lehetővé tehetné 2020-ra a legrászorultabb, mintegy 4,5 millió család havonta átlagosan 200 euró értékű élelmiszerjegyhez való jutását.

Ez a pillér – amellett, hogy sajátos Uniós hozzáadott-értéket tartalmazna (aki Uniós polgár, az nem kerülhetne olyan helyzetbe, hogy éhezzen, az Unió bármely országában született is), megfelelné a WTO zöld dobozos támogatásának, úgy lehetne tehát növelni vele a belső piacot, hogy az nem ütközne az Unió külső kötelezettségeivel. További előnyt jelentene, hogy egy ilyen pillér mindenki számára nyilvánvalóvá tenné, hogy a KAP érdekeltjei között nem csak az Unió termelőit, hanem minden polgárát megtalálhatjuk.

A rendszer szociális jellege miatt erre a célra külön IV. pillér létrehozását javasoljuk, mert az I. II. és III. pillér céljai közt nem célszerű szociális programokat finanszírozni.

22. táblázat

Az elvi opció IV. pillérének a költségvetése 2013-2020 között

milliárd euró

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
KAP költségvetésből	-	0,50	1,25	2,00	2,75	3,50	4,25	5,00
Nemzeti költségvetésből	-	0,50	1,25	2,00	2,75	3,50	4,25	5,00
Összesen	-	1,00	2,50	4,00	5,50	7,00	8,50	10,00

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

Összefoglalás

Az Európai Unió az 1951-es Párizsi Szerződés megkötése óta eltelt közel 60 év alatt óriási fejlődési pályát írt le. A Párizs Szén és Acélközösség létrehozásáról szóló szerződéstől mára már 27 ország, közel 500 millió ember, közös pénzzel rendelkező közösségévé vált. Az elmúlt 10 évben bevezetésre került az euró és 12 ország csatlakozhatott az Unióhoz. Ez az óriási szervezeti változás hatalmas energiákat kötött le. A folyamat a 2007-2013 költségvetési időszakban lezárul. Az energiák felszabadulnak és azokat az Unió erősítésére, a lisszaboni stratégia megvalósítására lehet fordítani. A 2014-2020 közötti költségvetési időszak nagy jelentőségű, eldőlhet, hogy az Unió képes-e megvalósítani célkitűzéseit, vagy megreked jelenlegi pozíciójában, esetleg gyengül. A legfontosabb kérdés, hogy az Unió céljai érdekében felül tud-e emelkedni az egyes tagállamok érdekeinek pusztá érvényre juttatásán.

Az Unió eddigi története a reformok története. Az Unió a fejlődéséből és a világgazdasági környezet változásaiból fakadó kihívásokra sorozatos reformok megvalósításával reagált. Az Unió a 2014-2020 közötti időszak fejlődési pályájának a megtervezése során nehéz helyzetben vannak a döntést hozó fórumok. Egyfelől nem sikerült teljes mértékben teljesíteni a kitűzött célokat, a lisszaboni szerződés minden pontját, másfelől a zajló gazdasági pénzügyi válság közepette számos belső és külső – sokszor egymással is ellentétes – hatás céljaink érdekében történő egy irányba rendezése, a szűkös források elosztása heves vitákat eredményez. A kompromisszumok nehezen alakíthatóak ki. Csaknem minden tagország rendelkezik az Unió 2014-2020 közötti költségvetésével kapcsolatos állásponttal, de ezek még messze vannak a kompromisszumos megoldástól. Ilyen helyzetben nem meglepő, hogy a közös költségvetés legnagyobb tétele, a Közös Agrárpolitika költségvetésének a meghatározása különösen nehéz feladat.

A Közös Agrárpolitika mindig is a külső kényszerek és a belső célok eredőjeként jött létre. Amikor a KAP 2014-2020 közötti kilátásait, lehetőségeit vizsgáljuk, ezekre a külső és belső tényezőkre érdemes rövid pillantást vetni. Számításba kell venni az Unió várható növekedését, a világ népességének a gyarapodását, a jövedelmek és a kereslet változását, a pénzügyi válság hatását, az Unióban is fellelhető szegénységet. Bonyolultabbá teszi és nehezíti a helyzetet a klímaváltozás hatásainak a megítélése, a hatások ellensúlyozásának lehetséges mértéke. Tekintettel kell lenni az érvényben lévő nemzetközi megállapodásokra, a WTO keretében folyó tárgyalásokra is. Kiinduló pont lehet az Unió alapokmányának a Közös Agrárpolitikára vonatkozó része, a fenntartható és fennmaradó vidék igénye, a megújuló energiaforrások felhasználásának a növelése, a versenyképesség növelésének az igénye. A kihívásokra és célokra adandó egyidejű, megfelelő arányú válaszok nehéz dilemma elé állítják a szakembereket.

A Közös Agrárpolitika reformjakor érdemes egy pillantást vetni a legerősebb konkurens, az Egyesült Államok agrárpolitikája megvalósításának főbb eszközeire is. Az USA mind az összeg nagyságát, mind pedig arányait tekintve többet költ agrárpolitikája megvalósítására, mint az Európai Unió, ennek ellenére az Egyesült Államok támogatottsági mutatói a támogatási rendszerek különbözősége miatt rendre alacsonyabbak, mint az Európai Unió hasonló mutatói.

A 2014-2020 közötti Közös Agrárpolitika és finanszírozásának meghatározása többféle prioritás alapján többféle módon is elképzelhető. Munkánkban két egymástól markánsan különböző opciót mutatunk be, amelyek közt a lényegi különbség, hogy az első az aktuális pénzügyi és tagállami kényszerekből indul ki és ezekhez igazítja a feladatok finanszírozását, a másik a problémák nagyságát, bonyolultságát, egyidejűségét veszi alapul és ehhez igyekszik meghatározni az agrárpolitika egyes pilléreit.

A pénzügyi és tagállami kényszerekből kiinduló első opció, az ismert vélemények alapján, jelenleg két valószínűsíthető változattal illusztrálható. Mindkét változat a KAP költségvetésének jelentős (10,5 és 18 Mrd euró) csökkenésével számol. Az ezzel a helyzettel számoló jelenlegi magyar álláspont, hogy a mezőgazdálkodás és a vidék fontos eleme az EU identitásának. A Közös Agrárpolitikának minden térségben lehetővé kell tennie a mezőgazdasági tevékenység folytatását, a föld megművelését, aminek célja egyaránt lehet termék vagy közjóság előállítás. Az Unió egésze igaz, hogy érdekünk agráradottságaink kihasználása. Ennek alapján az Európai Uniónak 2013 után is erős Közös Agrárpolitikára van szüksége, a közösségi pénzügyi forrásoknak legalább szinten kell maradniuk, azok nem csökkenhetnek. Ez esetben lehetőség lenne a KAP I. és II. pillére közti átcsoportosításra.

A KAP I: pillérének közvetlen támogatási rendszere továbbra is biztosítaná Európa regionális sokszínűségét, termelési módszereinek változatosságát. Ugyanakkor az I. pillér forrása a 2013. évi 44,171 Mrd euróról 2020-ra 32,64%-kal, 34,171 Mrd euróra csökkenhetne, megszűnhetne a történelmi bázis alkalmazása és a termelésről leválasztott jövedelempótló támogatások egy hektárra vetített jelenleg mintegy 260 euró körüli átlagos összege 200 euró/hektárra csökkenhetne. Ennél jelentősebb változás lehetne, hogy a sokak által igazságtalannak tartott, az egyes tagállamok közötti, egy hektárra vetített 544 és 83 euró közötti eloszlás egységessé válhatna és minden tagállam gazdálkodóit 200 euró/hektár támogatás illetné meg. Az I. pillér esetében továbbra sem indokolt a társfinanszírozás.

Érdekeltek vagyunk a II. pillér erősítésében, a vidékfejlesztési politika súlyának növelésében. Ezért az első változat esetében is hangsúlyt kell kapjon a közjavak előállítása, az energetikai célkitűzések megvalósítása, a biodiverzitás megőrzése, a klímaváltozás hatásainak ellensúlyozása. Fent kell tartani a beruházási támogatásoknak a társfinanszírozás konvergencia régiókat is figyelembe vevő rendszerét.

Nem számolunk a KAP költségvetésének a csökkenésével, de az I: és II. pillérek közötti forrás átcsoportosítással igen. Az I. pillér forrása 2014-2020 között mintegy 10 Mrd euróval csökkenne a javasolt változások hatására, amely összeg a II. pillér forrásait növelhetné, így támasztva alá ott kitűzött célok megvalósítását.

A dolgozatban szereplő második – radikális – opció a megoldandó problémák bonyolultságát és az egy időben elvégzendő feladatok nagyságát veszi alapul, amely az Európai Unió költségvetésének és így a Közös Agrárpolitika költségvetésének a növekedésével számol. Ez a változat abból indul ki, hogy az Unió Közös Költségvetése jelenleg a GDP 1,16%-a, a következő időszakban valószínűleg nem lesz elegendő az előre lépéshez. A tagországoknak növekedésük egy előre meghatározott – 3-5% közötti – hányadát az Unió erősítésére kellene szánniuk. Számításaink szerint az Unió szerény, 2014-2020 közötti 2% körüli átlagos GDP növekedésével számolva a növekedés mértéke meghaladja a 2234,66 milliárd eurót. Ebből a növekedésből 4,59%, valamivel több, mint 102 milliárd euró szolgálhatná az Unió Közös Költségvetésének a növekedését. Ez a növekedés a Közös Költségvetés GDP-hez viszonyított jelenlegi 1,16%-os arányát 1,64%-ra, hét év alatt 48 tíz ezrelékkal emelné és lehetőséget adna átfogó reformok végrehajtására.

Az élelmezés és élelmiszer biztonság, a környezet védelme, a biodiverzitás megőrzése, a klímaváltozás hatásainak mérséklése, ellensúlyozása, a vidék fejlesztése, a versenyképesség növelése célok egy időben, kellő arányok mellett történő megvalósítása a Közös Agrárpolitika jelentőségét erősíti. Mindezeknek a tudás fejlesztésével, az eredményesebb kutatás, fejlesztés, innováció eredményeinek a gyorsabb alkalmazásba vételével lehet megfelelni. Ezért, bár a Közös Költségvetés

előzőek szerinti növekedésével párhuzamosan a Közös Agrárpolitika költségvetésen belüli aránya – számításaink szerint – a 2013. évi 36,03%-ról 2020-ra 28,46%-ra csökkenne, forrása azonban 17,225 milliárd euróval nőne.

A radikális opció szerint a Közös Agrárpolitika pilléreinek a száma négyre nő, és markánsan külön-külön célokat szolgál:

Az I. pillér megegyezik az első opcióban javasolttal, de az itt megtakarításra kerülő mintegy 10 Mrd euró forrást a Közös Agrárpolitika III. és IV. pillérének a létrehozására lehetne fordítani.

A II. pillér 2013. évi 12,764 milliárd euró forrása 2020-ra 29,989 milliárd euróra nőne. A KAP költségvetésének teljes, növekedése a II. pillér forrásának a növekedését szolgálná. Ezzel a KAP I. és II. pillérei közti egyensúly lényegesen javulna. A II. pillér 17,225 milliárd eurós, 135%-os növekedése a biztosítéka a célok konkrét eszközökön keresztül történő megvalósításának. Lényeges eleme a II. pillérnek, hogy a Közös Költségvetésen belül növekvő mértékű kutatásra, fejlesztésre és innovációra fordítható forrásokat és ezek eredményeinek a gyakorlatban történő minél gyorsabb megvalósítását és az eredmények visszaigazolását is biztosítja. A II. pillér esetében továbbra is fenn kell tartani a társfinanszírozás eddigi elveit, különbséget kell tenni a konvergencia régiók javára.

A Közös Agrárpolitika új, III pillére a biztonság növelését szolgálná. Forrását az I. pillér 2014-2020 közötti 10 milliárd eurós csökkenéséből 5 milliárd euró biztosítaná. Célja a piaci stabilitás biztosítása, a gazdálkodás biztonságának a növelése. A III. pillér a biztosítási, a közös kockázat vállalás és megosztás elve mentén „kettős” társfinanszírozással működhetne. A III. pillér forrása biztosítaná az erre a célra fordítható összeg 2/3 részét, a fennmaradó 1/3-nak a 60%-át (ez 20%-nyi önerőt jelentene) a termelőknek, 40%-át a nemzeti költségvetésnek kell biztosítania. Ezzel 2020-ra a III. pillér céljaira összesen 7,5 milliárd eurót lehetne fordítani.

Végül úgy gondoljuk, hogy az Európai Uniót, a közösségi érzést erősítené, ha az I. pillér 10 milliárd eurós csökkenéséből 5 milliárd euró forrás biztosíthatná, a KAP új IV. pillérének a létrehozását, az arra rászoruló családok társfinanszírozásban történő élelmezésének a segítésére. Ez az összeg a nemzeti költségvetésnek az uniós forrással megegyező mértékű kiegészítésével, 2020-ra 10 milliárd euró lehetne, ami mintegy 4,5 millió család segélyezését tenné lehetővé.

Az Európai Unió a közvetlen kifizetések (I. pillér) szabályozását a WTO zöld dobozos támogatások követelményei szerint vezette be. A legutóbbi tárgyalásokon azonban felmerült, hogy az erre a célra történő kifizetések aránya az összes támogatáson belül olyan magas, hogy mégis van kereskedelemtorzító hatása. Javaslatunk szerint csökkenne ezeknek a kifizetéseknek az aránya és az itt felszabaduló forrásokat a mezőgazdasági biztosítási rendszer működtetésére (zöld doboz) és az élelmiszerjegy bevezetésére (nem mezőgazdasági termelői támogatás) lehetne fordítani. Ezáltal a WTO tárgyalásokon erős kritikával illetett Uniós támogatási forma jelentősége nagymértékben csökkenne miközben a mezőgazdaságra felhasznált források növekednének.

Összességében az Európai Unió a következő évtized kihívásainak és saját céljainak csak a tudományos eredmények megszületését lehetővé tévő környezet, és az eredmények gyors alkalmazásba vételének feltételei kialakításával tud megfelelni. A Közös Költségvetés reformját a célzatosság és a takarékoság kell, jellemezze. Ez azonban nem feltétlenül kell, hogy jelentse a Közös Költségvetés befagyasztását vagy csökkentését. A KAP költségvetésének legalább a szinten tartása szükséges, de a világban végbemenő, prognosztizált változások és a várható növekedés alapján a Európai Unió közös költségvetésének és így a Közös Agrárpolitika költségvetésének a növelése sem zárható ki a scenáriók sorából.

Irodalomjegyzék

1. Agra Europe (2010): Dacian Ciolos sets out his CAP vision. No. 2395. January 15, 2010.
2. Binfield, J.C.R – Donnellan, T. – Hanrahan, K. – Westhoff, P. (2009): WTO Doha Round: Impact of an Agreement on Agriculture and the Importance of Sensitive Product Status. 83rd Annual Conference of the Agricultural Economics Society, Dublin
3. Bladford, D. – Laborde, D. – Martin, W. (2008): Implications for the United States of the May 2008 Draft Agricultural Modalities. International Centre for Trade and Sustainable Development; International Food and Agricultural Policy Council; and International Food Policy Research Institute, Washington DC
4. Blahó, András (szerk. 2002): Európai integrációs alapismeretek, Aula Kiadó, 2002, Budapest, 705 p.
5. Blandford, David – Hill, Berkeley (2010): Improving the Evaluation of Rural Development Policy. Előadás. Agricultural Economics Society, Edinburgh, March 29-31, 2010.
6. Borkó, Tamás – Fodor, Krisztina – Oszlay, András (2007): Törésvonalak az Európai Unió költségvetési forrásainak elosztásában, a 2007-2013-as pénzügyi keretmegállapodás kapcsán, ICEG EC, Munkafüzet 20., 2007. július 30., 35 p.
7. Bureau J. C. and Mahé L-P (2009): CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view. <http://www.notre-europe.eu>
8. Európai Parlament (2010): The Future of the CAP after 2013. (Working document 806610). 01. 03. 2010.
9. Európai Unió Hivatalos Lapja (2009): – L 132/8. Az Európai Parlament és a Tanács határozata, 2009. 05. 29.
10. Európai Unió Tanácsa (2010): A KAP jövője: 2013 utáni piacirányítási intézkedések – Elnökségi dokumentum és kérdőív (6063/10). Brüsszel, 2010. február 15.
11. European Comission (2009): Rural Development in the European Union-Statistical and Economic Information (2009 Report), DG Agriculture, Brussels 2009 („A vidékfejlesztés statisztikai és ökonómiai helyzetértékelése”)
12. European Comission: Különböző évek költségvetései, Eur-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
13. Eurostat: Database, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aact_eaa01&lang=en, read 26. Jan.
14. Eurostat (2009): Statistical yearbook 2009 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF, Eurostat, 2009, Luxembourg
15. FADN Public Database, <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/report.cfm>, read 28 Jan.
16. Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament (2009): A NEW CAP Beyond 2013 and for a longer view. Brussels, 20 January 2010.
17. Halmai, Péter (szerk. 2007): Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó, 2007.

18. Hanson, K. – Oliveira, V (2009): Economic Linkages Between the WIC Program and the Farm Sector. USDA-ERS Economic Brief 12.
19. IMF (2009): World Economic Outlook
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf>, read 21 Febr.
20. Iztok Jarc (2008) Consolidation and Expansion of Agricultural Policy and Rural Development Policy is our Common Task, EuroChoices 7(1)
21. Kürthy, Gy. – Popp, J. – Potori, N. (2001): Az OECD tagországok mezőgazdaságának támogatottsága az új metodika alapján – különös tekintettel Magyarországra. Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet: Agrárgazdasági Tanulmányok 2001/6.
22. Magyar Agrárkamara
<http://www.agrarkamara.hu/K%C3%B6z%C3%B6sAgr%C3%A1rpolitika.aspx>
23. Monke, J. (2008): Agricultural Credit: Institutions and Issues. Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS21977
24. OECD-FAO (2008): Agricultural Outlook 2008-2017, OECD-FAO, Párizs
25. OECD (2008): Agricultural Support, Farm Land Values and Sectoral Adjustment
26. OECD (2009): PSE manual.
27. OPEC (2010): World crude oil prices, http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_pri_wco_k_w.htm, read 16 Febr.
28. Orden, D. – Bladford, D. – Josling, T. (2009): Determinants of Farm Policies in the United States, 1996-2008. Agricultural Distortions Working Paper 81 p.
29. Popp, József (2002): Az USA agrárpolitikájának gyakorlata napjainkig. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2002/8. szám, Budapest.
30. Popp, József (2004): Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgásteré. Európai Agrárpolitika Kft., 2004.
31. Reformcsomagok,
<http://209.85.129.132/search?q=cache:qFjvF0936N8J:www.politologia.btk.pte.hu/docs/tuka4.doc+Reformcsomagok+A+k%C3%B6z%C3%B6s+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s+igazs%C3%A1gosabb%C3%A1&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-a>
32. Somai, Miklós (2004): Az EU korábbi bővülései és a közös költségvetés változásai a bővülések idején, 2004. 12. 03., 36 p., [http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/\(PortalArticles\)/72D3A98488BB4EE9C1256F5F00297CFB/\\$File/SOMAI.pdf?OpenElement](http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/(PortalArticles)/72D3A98488BB4EE9C1256F5F00297CFB/$File/SOMAI.pdf?OpenElement)
33. Tassos, Haniotis (2010): The CAP reform process in perspective: issues of the post-2013 debate. Agricultural Policy Analysis and Perspectives, Directorate for Economic Analysis, Perspectives and Evaluations, DG for Agriculture and Rural Development, European Commission. Hága, 2010. január 27.
34. Thornley, Patricia – Rogers, John – Huang, Ye (2008): Quantification of employment from biomass power plants, Renewable Energy 33. 1922–1927 pp.
35. Udovecz, G. – Popp, J. – Potori, N. (2004): Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának /CAP/ 2003. évi reformja és annak hatása a magyar mezőgazdaságra, Európai Agrárpolitikai Kft. Budapest, 2004

36. Udovecz, Gábor (2010): KAP-reform magyar szempontból. 2010. február – előadás
37. USDA (2001): Food and Agricultural Policy. Taking Stock for a New Century. www.usda.gov
38. 12. USDA (2006): Strategic Plan for FY 2005-2010.
39. www.usda.gov
40. 13. USDA (2008): Performance and Accountability Report 2008. www.usda.gov
41. Zahrt, V. (2009a): Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform. European Center for International Political Economy (ECIPE)
42. Zahrt, V. (2009b): A Blueprint for Reform of WTO Agreement on Agriculture. European Center for International Political Economy (ECIPE), working paper 1

Internetes források

1. http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history2007_en.htm
2. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1749&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>
3. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf
4. http://europa.eu/abc/budget/working/index_hu.htm
5. http://europa.eu/abc/budget/working/index_hu.ht/
6. http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640360&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=30905
7. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm
8. http://europa.eu/institutions/index_en.htm
9. <http://faostat.fao.org/site/634/default.aspx#ancor>
10. <http://www.agrarkamara.hu/K%C3%B6z%C3%B6sAgr%C3%A1rpolitika.aspx>

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Az agrárkiadások és a közös költségvetés kiadásai	12
2. táblázat: A közös költségvetés kiadásainak alakulása 1972-1978 között	14
3. táblázat: Az általános költségvetés kiadásainak és bevételeinek az alakulása, és egyes tételek %-os megoszlása az 1988-1992-es időszakban	15
4. táblázat: Az általános költségvetés kiadásainak és bevételeinek alakulása (1993-1999)	16
5. táblázat: Pénzügyi keret szerkezetének és prioritásainak alakulása a 2000-2006 költségvetési-tervezési periódusban	20
6. táblázat: 2007- 2013 pénzügyi keret	21
7. táblázat: GDP összetételének becsült alakulása 2013 és 2020 között, 2%-os éves növekedést feltételezve (EU-27)	25
8. táblázat: Néesség és a jövedelem alakulása a világban és Európában 2007-2016 között.....	27
9. táblázat: AZ EU költségvetési bevételeinek alakulása 2002 és 2010 között	43
10. táblázat: A közös költségvetés kiadásai	44
11. táblázat: Az agrártámogatások megoszlása forrásonként, 2004-2009 között	49
12. táblázat: Az A és a B opció a 2014-2020 közötti időszakban	86
13. táblázat: Az I. és a II. pillér keretösszegének változása a 2014-2020 közötti időszakban.....	88
14. táblázat: A leírt változat összefoglalása	89
15. táblázat: Az Európai Unió növekedése (GDP) 2014-2020 között	92
16. táblázat: Az Európai Unió költségvetésének a növekedése 2014-2020 között.....	93
17. táblázat: A Közös Agrárpolitika 2014-2020. évi költségvetése	93
18. táblázat: Az elvi opció I. pillérének a költségvetése 2014-2020.....	95
19. táblázat: Az elvi opció II. pillérének a költségvetése 2014-2020 között	96
20. táblázat: Az elvi opció II. pillérének a tengelyei a 2014-2020 időszakban	97
21. táblázat: Az elvi opció III. pillérének a költségvetése 2014-2020 között.....	98
22. táblázat: Az elvi opció IV. pillérének a költségvetése 2013-2020 között	99

Ábrák jegyzéke

1. ábra: EU-költségvetés bevételei 1958-2008 között (EU GNI %-ában)	19
2. ábra: EU-költségvetés kiadásai 1958-2008 között (EU GNI %-ában).....	19
3. ábra: Az EU-27 GDP összetételének becsült alakulása 2011 és 2020 között	26
4. ábra: Az olaj és az élelmiszerárak közötti összefüggés 2000 és 2009 között	27
5. ábra: Az államadósság, költségvetési deficit és a GDP változása közötti összefüggés az euró övezetben.....	28
6. ábra: A munka termelékenységének változása az EU-ban és Magyarországon 2000 és 2006 között.....	38
7. ábra: A GDP alakulása ágazatonként 2000 és 2008 között (EU-27).....	39
8. ábra: A GDP ágazati megoszlása 2000 és 2008 között (EU-27).....	39
9. ábra: GDP és a KAP kiadások évenkénti változása	42
10. ábra: GDP és az EU-s költségvetés bevételeinek előző évhez képest viszonyított változása.....	43
11. ábra: Közös Agrárpolitika kiadásainak GDP-hez mért aránya 2000 és 2010 között	45
12. ábra: Az egy üzemre jutó eszközállomány alakulása az EU tagállamaiban és Magyarországon.....	46
13. ábra: Az egy üzemre jutó ROA mutató alakulása az EU-ban és Magyarországon.....	46
14. ábra: Az egy üzemre jutó jövedelem alakulása az EU tagállamokban és Magyarországon.....	47
15. ábra: Az egy üzemre jutó befektetések és az amortizáció alakulása az Európai Unióban és Magyarországon.....	47
16. ábra: Az agrártámogatások megoszlása 2009-ben	49
17. ábra: Területek megoszlása az EU-ban és Magyarországon 2007-ben	50
18. ábra: A farmok fizikai méretének (ha) megoszlása az EU-ban és hazánkban 2007-ben.....	51
19. ábra: Éves munkaerőegységre jutó bruttó hozzáadott érték alakulása az EU-ban és Magyarországon 2000 és 2007 között.....	52
20. ábra: A mezőgazdaság költséghatékonyágának alakulása Magyarországon és az EU-ban.....	53
21. ábra: Egy hektárra jutó tárgyi eszközök alakulása hazánkban és az EU-ban.....	53
22. ábra: Egy hektárra jutó kötelezettségállomány hazánkban és az EU-ban.....	54
23. ábra: Egy hektárra jutó nettó termelési érték Magyarországon és az EU-ban	54
24. ábra: Agrárpolitikai kiadások aránya az USA-ban stratégiai célok szerint 2008-ban.....	59
25. ábra: A Közös Agrárpolitika kiadási szerkezete 2008-ban	60
26. ábra: Bruttó hazai termékre vetített mezőgazdasági költségvetési kiadások alakulása az USA-ban és az EU-ban.....	63

27. ábra: Egy hektár mezőgazdasági területre jutó mezőgazdasági költségvetési kiadás.....	64
28. ábra: Egy lakosra jutó mezőgazdasági költségvetési kiadás	65
29. ábra: Mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékre vetített támogatások.....	65
30. ábra: A Becsült Termelői Támogatás (PSE) alakulása az EU-ban és az USA-ban.....	66
31. ábra: A Becsült Fogyasztói Támogatás (CSE) alakulása az EU-ban és az USA-ban	67
32. ábra: A Becsült Összes Támogatás (TSE) alakulása az EU-ban és az USA-ban.....	68
33. ábra: Az USA mezőgazdaság hitelállományának hitelezők szerinti megoszlása 2009-ben.....	69

MELLÉKLETEK

Összefoglaló táblázatok és ábrák a KAP problémaorientált modelljéhez

1. táblázat

A Közös Agrárpolitika költségvetése 2014-2020 között

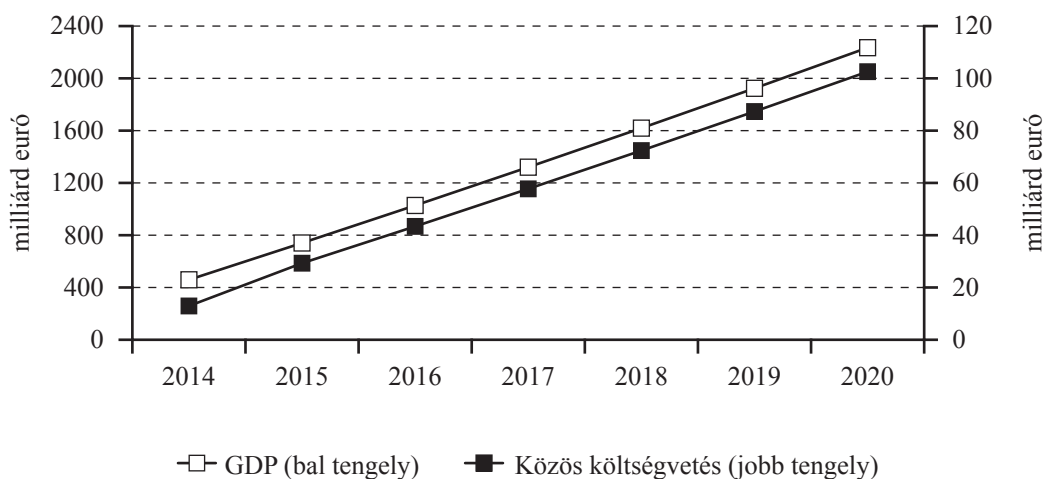
milliárd euró

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
KAP	56,935	57,435	59,280	62,550	65,370	68,340	71,170	74,160
I. pillér	44,171	43,671	42,921	41,171	39,421	37,671	35,921	34,171
II. pillér	12,764	13,264	15,109	18,379	21,199	24,169	26,999	29,989
III. pillér	-	-	-	1,000	2,000	3,000	4,000	5,000
IV. pillér	-	0,500	1,250	2,000	2,750	3,500	4,250	5,000

Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

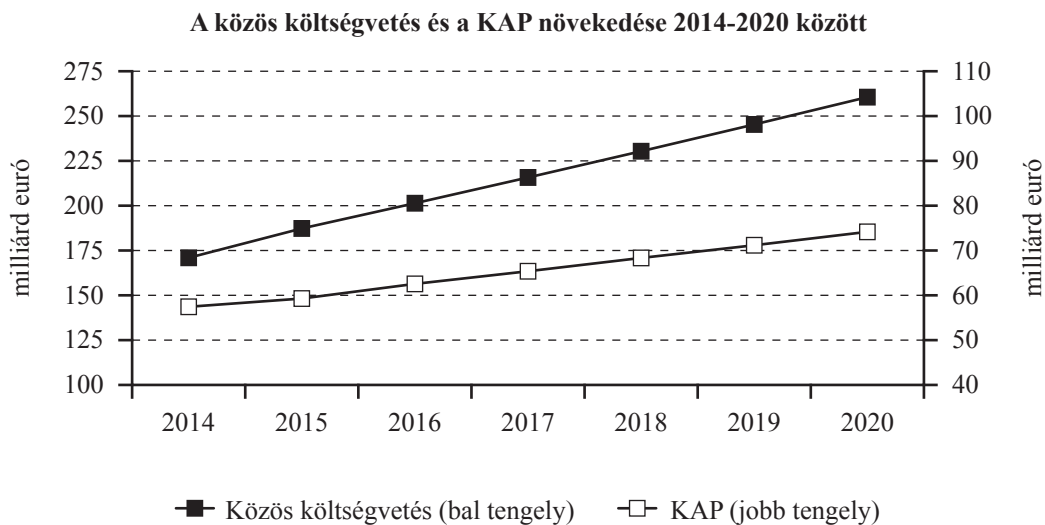
1. ábra

A GDP és a közös költségvetés növekedése 2014-2020 között



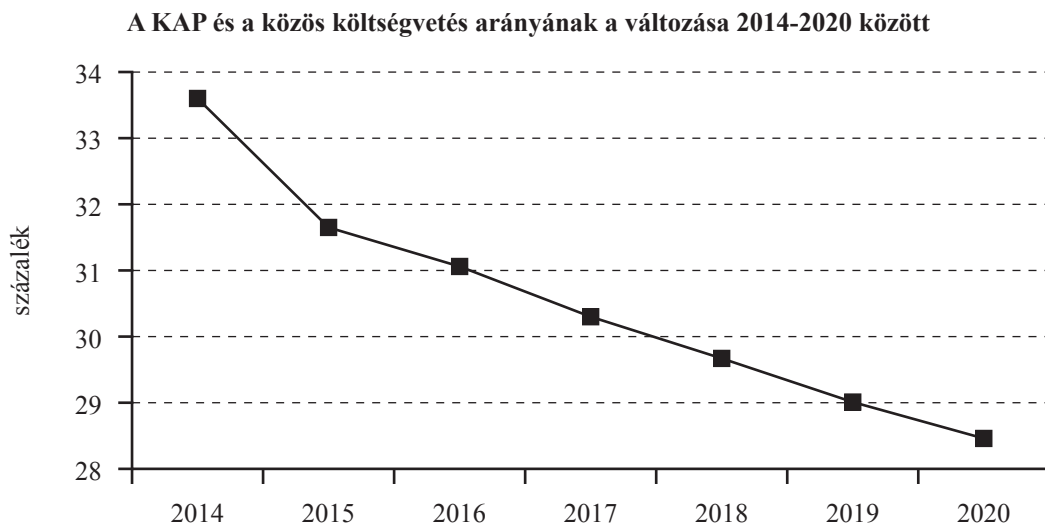
Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

2. ábra



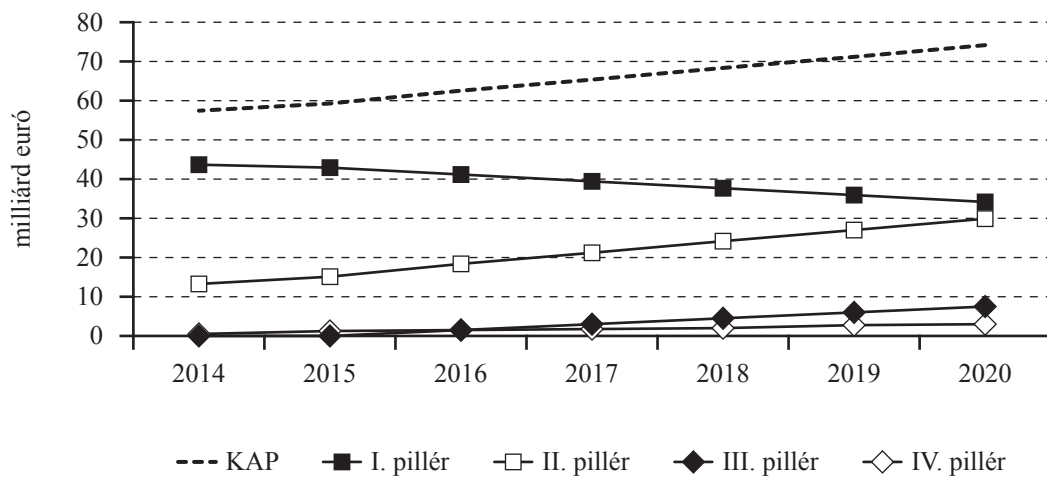
Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

3. ábra



Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

4. ábra

A KAP és az I., II., III., IV. pillérek változása 2014-2020 között


Forrás: Az AKI Pénzügypolitikai Osztályán készült számítás

