

1. A Közös Agrárpolitika rendszere

Halmai Péter

A Közös Agrárpolitika (Common Agricultural Policy – CAP, magyar rövidítéssel KAP) az európai integráció egyik legbonyolultabb területe. A Római Szerződést (Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, a továbbiakban: Szerződés) megelőző vitákban még a KAP lehetősége is megkérdőjeleződött. Ám végül az integráció hívei győzedelmeskedtek. Mint az egyik legfontosabb „közös politika”, jelentős szerepet töltött be a közösségi együttműködés formálásában. Noha az alapító Hatok mezőgazdasági adottságai, társadalmi-gazdasági viszonyai eltérőek voltak, a különbségek nem akadályozták meg a Közös Agrárpolitika alapelveinek megfogalmazását.

1.1. Előzmények, koncepcionális alapok

1.1.1. Előzmények

Az 1955. évi messinai konferencián dönt el – sok vita után –, hogy az európai integráció kiépítése folyamatában *a mezőgazdaságot belefoglalják a közös piac rendszerébe*. A mezőgazdaság termékei feldolgozóipari ágazatok inputjai, illetve a munkaerőköltségek, s a jövedelmek tekintetében – a jelzett időszakban – jelentős arányt képviselt az élelmiszer-vásárlásra fordított hányad. Az „általános” közös piac, egyidejűleg az agrárpiacon nemzeti szegregációja nem lehetett fenntartható. Ugyanakkor integrált agrárpiacon esetén a korábbi nemzeti agrárpolitikák sem maradhattak fenn. A kontinentális Európában követett agrárpolitikák ugyanis hagyományosan beavatkoztak a piaci folyamatokba, az áruk cserefeltételeinek alakulásába. Az eltérő nemzeti agrárpolitikák fennmaradása a közös piac rendszerében súlyos versenytorzuláshoz vezetett volna. Következésképpen a rendszer logikája szerint a mezőgazdasági „közös piac működésének és fejlődésének együtt kell járnia *a tagállamok közös agrárpolitikájának kialakításával*”.¹

Az agrárpolitikai beavatkozások elméleti alapját általánosabb értelemben a *mezőgazdaság sajátos piaci kudarcai*² (market failures) képezik: a jövedelemdiszparitás, az instabilitás, az agrárstruktúra egyes sajátosságai, a környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés. A hagyományosan intervencionista kontinentális agrárpolitikák az élelmiszer-termelés stratégiai jelentőségét hangsúlyozták. Figyelembe kívánták venni a mezőgazdasági termelés természeti, gazdasági és társadalmi sajátosságait.

¹ Szerződés 32. cikkely (4) bekezdés, kiemelés.

² A piaci kudarcokat „piaci elégtelenségeknek” is nevezik.

Ez utóbbiak között aláhúzást igényel: az *európai mezőgazdaság szerkezete és funkciói* sok tekintetben eltérnek a tengerentúli országok magas versenyképességű agrárgazdaságaitól. Ez utóbbiaktól eltérően az európai mezőgazdaság évszázados hagyományokra tekint vissza. Jelentős szerepet tölt be a gazdaságban, a természeti erőforrások felhasználásában, a környezet alakításában, továbbá a társadalmi szerkezetben. Kiemelendő: az európai mezőgazdaság sűrűn lakott országokban működik, s jelentős a hozzájárulása a kis települések fennmaradásához. (A tengerentúli magas versenyképességű mezőgazdaságok – az Egyesült Államokban, Kanadában, Argentínában, Ausztráliában, Új-Zélandon – többnyire ritkán vagy viszonylag ritkán lakott, az európaival össze nem hasonlítható településszerkezettel jellemezhető térségekben folytatják az agrártermelés jelentős részét.)

Az EU-országokban az agrártermelésnek nemcsak a végtermék-előállítás a célja, hanem a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, környezeti javak előállítása. E szerepet korábban a *mezőgazdaság „kettős hivatásának”* nevezték. Az utóbbi évtizedben pedig a „*multifunkcionális mezőgazdaság*” az úgynevezett *európai mezőgazdasági modell* központi tényezője.³ E modell összeegyeztethető a piacok megnyitásával és globalizációjával.

E teljesítmények hozzájárulnak az EU-tagországok életminőségéhez. A mezőgazdaság e pótlólagos szolgáltatásai közgazdaságtani értelemben *közjavaknak* (public goods) minősülnek. *E közjavak előállítása pusztán a piac működése alapján nem lehetséges*, ahhoz az állam (illetve a Közösség) támogatása is szükséges. Másfelől e sajátos, a közvetlen termék-előállításon túlmenő funkciók egyúttal versenyhátránynak tekinthetők a tengerentúli versenytársakhoz képest. (Utóbbiaknál ugyanis effajta addicionális szerep nem hárul az agrárgazdaságra.) E versenyhátrány kiegyenlítése, azaz az *erőteljes külső védelem* ugyancsak logikusnak tűnt. (S az előzményeket sem nélkülözte a kontinentális agrárpolitikákban.)

Az agrárjövődelem-politika tekintetében a *piac (az agrárárak) támogatását és az agrártermelékenység növelését célzó intézkedéseket* tekintették meghatározó jelentőségűeknek. A mezőgazdasági árak, s azok révén a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása az agrárpolitika klasszikus célkitűzései közé tartozik. Az OECD-országok többségében hivatalosan is deklarálták a mezőgazdasági árak és a termelői jövedelmek stabilizálásának igényét (WINTERS 1990).

Az agrárgazdaság további fontos jellemzője az *instabilitás*. Az agrárpiacon befolyásolásakor alapvető cél a túlzott kilengések, a krónikus hiányok és feleslegek elkerülése, amely célok megvalósítása agrárpiacon politikai intézkedéseket is igényel.

A piacstabilizáció igényén túl, azzal valójában ellentétes módon, fontos szerepet kapott az előzetes megfontolások között a főbb mezőgazdasági tömegtermékekből az *ellátásbiztonság erősítése*. A Szerződés aláírásakor még csak 12 év telt el a második világháború befejezése óta. Az éhezés és az élelmiszerhiány emlékei még igen frissek voltak az európaiak tudatában. Alapvető s közegyetértést élvező volt tehát az a törekvés, hogy ilyen helyzet többé ne alakuljon ki. A *nyugat-európai mezőgazdasági kibocsátás* (s annak révén az önellátottsági fok) növelésének igénye logikusnak, s egyben nélkülözhetetlennek tűnt.

³ Az „európai mezőgazdasági modell”, illetve a multifunkcionális mezőgazdaság problémaköréről lásd HALMAI 2004, 121–131. Az Európai Tanács 1997-ben Luxembourgban tartott ülésén elfogadott nyilatkozata támogatta az európai mezőgazdasági modellt. A KAP elméleti alapjairól lásd FERTÓ (1999), HALMAI (1995, 2004, 2007), POPP (2004).

Másfelől az agrárgazdaság társadalmi-gazdasági súlya az 1950-es években jóval nagyobb volt Európában, mint jelenleg. 1957-ben a hat alapító országban a mezőgazdasági termelők létszáma 17,5 millió volt, míg 2004-ben összesen 3 millió termelő gazdálkodott. Franciaországban 1957-ben a munkaeö 35%-a, 2004-ben 4%-a dolgozott a mezőgazdaságban. Az agrárnépesség hatalmas gazdasági és – jelentős szavazóereje miatt – politikai tényező volt, amelynek érdekeit figyelembe kellett venni az európai integrációs rendszer kiépítésénél is.⁴

Mindezekre tekintettel az EK-tagországok kormányai egyetértettek a mezőgazdaság különleges, intervencionista kezelésével. Az élelmiszerárak harmonizálását pedig egyben a harmonizált ipari bérköltségek, s így végső soron az ipari termékek közös piaca kialakulása előfeltételének tekintették.

Valójában a jó mezőgazdasági adottságokkal rendelkező országok – elsősorban Franciaország – kiharcolták, hogy iparcikkpiacaik megnyitása ellenében mezőgazdaságuk támogatásának finanszírozásába az iparilag fejlettebb országokat bevonják (lásd DELORME 1994).⁵ E probléma a Közösség (majd utóbb az Unió) kibővülésekor mindannyiszor felmerül, s kompromisszumok útján oldódik meg. Az elsődleges mezőgazdasági tevékenység – az élelmiszer-előállítás – hagyományos funkciójának támogatását további dimenziókkal egészítették ki. A fenntartható fejlődés, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a terület- és tájfejlesztés, a vidék gazdaságának diverzifikálása és élénkítése vagy az energia és bioanyagok előállítása egyaránt a Közös Agrárpolitika alapvető elemeivé váltak. Következésképpen a közjavak és a mezőgazdasági tevékenység nem kereskedelmi (vagyis a piac által nem elismert) funkcióinak támogatása az újabb mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikák, köztük a KAP meghatározó vonulatát képviseli.

1.1.2. A KAP elméleti alapja: a multifunkcionális mezőgazdaság

Az EU mezőgazdaságának társadalmi-gazdasági szerepét a GDP-előállításban, illetve a foglalkoztatásban betöltött súlyánál pontosabban mutatja a mezőgazdasági földterület, illetve az erdőterület aránya. Annak mértéke az EU-tagországok többségében meghaladja a 80%-ot. Azaz Európában a földfelszín döntő részét a mezőgazdaság gondozza. E területek – beleértve az erdőket is – az EU-ban jellemzően kultúrtájak. Azaz rendszeres gazdasági tevékenység által gondozott, fenntartott földterületek. E tájak rendben tartása, az erózió megelőzése, a földfelszín növényekkel történő borítása, az allergén és egyéb gyomnövények kiirtása, a különféle környezetvédelmi előírások betartása, a rurális tájakhoz kapcsolódó kulturális örökség megőrzése egyaránt *pozitív externalitások, közjavak* előállítását jelenti.

⁴ A fejlett piacgazdaságok tapasztalatai szerint az agrárnépesség arányának csökkenése után is erős „agrárlobbi” és nyomásgyakorló csoportok működnek, amelyek megnyerése racionális cselekvésnek tűnik a „politikai piac” szereplői számára. Lásd NIEDEGAARD 1994.

⁵ Valójában a német agrárpolitika is protekcionista irányú nyomást gyakorolt, s jelentős kompenzációt harcolt ki saját mezőgazdasági termelői számára. Lásd HENDRIKS 1991; HENDRIKS 1994.

A mezőgazdaság a termék-előállításán túl tehát további pótlólagos szolgáltatásokat teljesít a társadalom részére. Ezért *a mezőgazdaság európai modelljének lényeges sajátossága a több funkció, a multifunkcionalitás.*⁶ A multifunkcionalitás kulcselemei a következők:

- *többszörös termék- és nemtermék-kibocsátások létrehozása, amelyeket a mezőgazdaság együttesen állít elő (együttes kibocsátás);*
- *egyes nemtermék-kibocsátások az externalitások, illetve a közjavak jellemzőit mutatják.*

Alapvető kérdés egyrészt: *milyen módon mozdítható elő e közjavak előállítása*, másrészt: *milyen szinten indokolt azok finanszírozása.*

A multifunkcionális jellemzők *akkor* vezetnek gazdaságpolitikai akciókhoz, *ha* egyes jólétnövelő vagy jólétsökkentő *többszörös kibocsátások esetében nincs magánpiac.* Ha ilyen esetben politikai akció szükséges az externalitás internalizálására, az érintett tevékenység jellemzői hatást gyakorolnak a tervezésre és a korrekciós tevékenység alkalmazására.

Alapvető cél, hogy a mezőgazdaság nemtermék-kibocsátásai mennyiségben, összetételben és minőségben is feleljenek meg a társadalom igényeinek. A magán- és a közjavak együttes előállítása esetén a hatékonyság feltétele egyrészt, hogy a magánjavak termelését, felhasználását és kereskedelmét a piaci mechanizmus határozza meg. Másrészt a társadalom által igényelt közjavak előállításához célzott és szétválasztott gazdaságpolitikai intézkedések szükségesek. A cél olyan jó politikai gyakorlat kialakítása, „amely az élelmiszer- és a nem-élelmiszer-előállítás többszörös célját a legköltséghímélőbb módon éri el, figyelembe véve a nemzetközi „átsugárzó” hatás közvetlen és közvetett költségeit” (OECD 2001, 10.).

Ugyanakkor *nagy nehézséget jelent a mezőgazdasági externalitások gazdasági költségeinek meghatározása.* E költségek az eltérő feltételek függvényében igen eltérőek lehetnek. A természeti javak értékének meghatározása is nagy nehézségekkel jár.⁷ Érdekes eredményeket hozhatnak azok a kutatások, amelyek a környezeti javakkal kapcsolatos preferenciák meghatározására irányulnak. (Például hipotetikus piac, a megkérdezettek multifunkcionális szolgáltatások iránti fizetési szándékának feltárása révén.⁸)

E közjavak valódi értékéről, költségeiről egyelőre kevés ismeret áll rendelkezésre. Ám az bizonyos: nem szabad javakról van szó, a mezőgazdasági termelés során kapcsolt kibocsátásként előállított pozitív externalitások pótlólagos költségekkel járnak. (Azok mellőzése alacsonyabb költséget eredményezne.)

⁶ Pretty és szerzőtársai szerint az európai „természetes” biodiverzitás az évszázadok óta tartó gazdálkodás eredménye, amely a vidéket és a tájat létrehozta és megformálta. A mezőgazdaság további pozitív mellékhatásai – egyebek mellett – a rekreáció előmozdítása, a vízgyűjtő területek rendben tartása, a viharok elleni védelem és az árvízárkok megelőzése a növénytakaró fenntartása révén, a levegő szén-dioxid-tartalmának csökkentése a növények és a talaj révén stb. (PRETTY et al. 2001, 264.) A pozitív társadalmi externalitások között az OECD az egyébként folyamatosan mérséklődő mezőgazdasági munkalehetőségeken túl a helyi gazdaság fejlődéséhez és a vidéki közösségek fenntartásához történő hozzájárulást emelte ki (OECD 1997).

⁷ Egyes szerzők szerint a gazdasági kalkulációk jelenlegi rendszere lényegesen alábecsüli a természeti tőke jelenlegi és jövőbeli értékét. Lásd például COSTANZA et al. 1997; DAILY 1997.

⁸ Lásd például HANLEY et al. 1998. Finn szerzők 2002. évi empirikus kutatásai szerint a finn polgárok átlagosan évi 94 eurót lennének hajlandók fizetni a mezőgazdaság multifunkcionális szolgáltatásaiért. A kutatás során – különböző módon – feltárt fizetési szándék évi összege 189–377 millió euró, amely az évi mezőgazdasági támogatáshoz hasonlítva a szerzők szerint jelentősnek minősíthető. (YRJÖLÄ-KOLA 2004)

A fiskális federalizmus elmélete szerint (PELKMANS 2000; BALDWIN-WYPLOSZ 2015; EL AGRAA 2011) a centralizált (esetünkben: *közösségi*) finanszírozás jelentős, a határokat átlépő pozitív és negatív *externalitások*, tovaggyűrűző hatások esetén lehet indokolt.

A KAP közös finanszírozása tette lehetővé eredetileg a közös agrárpiacon mint pozitív externalitást a tagországok számára. Ugyanakkor az EU-tagállamokban az agrártermelésnek kezdettől fogva jelentős, a közvetlen termék-előállítást meghaladó céljai is voltak és vannak. *E multifunkcionális elemek lényeges, határokon túlnyúló externalitásokat szolgáltatnak.* A földfelszín állapota jelentős hatást gyakorol a felszíni vizek, a levegő tisztaságára, a folyók vízgyűjtő területére, továbbá az éghajlatra. Lényeges az állat- és növényegészségügyi, állattartási és környezetgazdálkodási szempontok egységes érvényesítése a különböző EU-tagállamokban. Közös érdek fűződik ahhoz, hogy a tájak arculata a szegényebb országokban és régiókban is megfeleljen az európai modell igényeinek. Mindezek együttesen *európai közjavaknak* minősíthetők.⁹

1.2. Szerződéses alapok

1.2.1. A Közös Agrárpolitika (KAP) céljai

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) általános szabályai a szabadkereskedelem és az EU-n belüli verseny elvén alapulnak. Ám a Szerződés 38–44. cikkei *alapvető kivételek lehetőségét tartalmazzák a mezőgazdasági piacpolitika tekintetében.*¹⁰ E rendelkezések az európai integráció keretében közös piaci szervezetek létrehozását, monetáris intézkedéseket és a szabad ármozgás ellenőrzését teszik lehetővé.

Az EUMSZ 38. cikke szerint a mezőgazdaságot és a mezőgazdasági termékekkel történő kereskedelmet be kell vonni a belső piachoz. Ha a 39–44. cikkek másként nem rendelkeznek, a belső piac létrehozására, illetve működésére megállapított szabályokat a mezőgazdasági termékekre is alkalmazni kell.

A Közös Agrárpolitika szükségességét eredetileg az EGK-Szerződés 38. cikke, majd az EK-Szerződés 32. cikke mondta ki. A jelenleg hatályos szöveget az EUMSZ 38. cikke tartalmazza. E cikk (4) bekezdése szerint: „A mezőgazdasági termékek belső piaca működésének és fejlődésének együtt kell járnia [...] közös agrárpolitika létrehozásával.” A Közös Agrárpolitika fő céljait az EUMSZ 39. cikke a következőképpen határozza meg:

- a) a mezőgazdasági termelékenység emelése a műszaki fejlesztés fokozásával, a mezőgazdasági termelés észszerű fejlesztésével és a termelési tényezők – különösen a munkaerő – lehető legjobb felhasználásával (*agrármodernizációs cél*);
- b) a mezőgazdasági lakosság számára méltányos, társadalmilag elfogadható jövedelmi és életszínvonal megteremtése (*jövedelempolitikai cél*);
- c) a mezőgazdasági termelők és a fogyasztók külső hatásoktól történő védelme az agrárpiacon stabilizálásával (*piacstabilizálási cél*);

⁹ Ám aláhúzást igényel: a KAP-támogatások nagyságrendje nem a fenti funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. (Fentebb már jeleztük a mezőgazdasági externalitások értékelésének nehézségeit.) Az agrártámogatások nagyságrendje az EU-ban alapvetően a múltbeli összegeken nyugszik. *Azok nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható.* (HALMAI 2007)

¹⁰ E rendelkezések lényegében a korábbi EK-Szerződés szövegén alapulnak.

- d) az élelmiszer-ellátás hozzáférhetőségének biztosítása (*ellátásbiztonsági cél*);
- e) a fogyasztói igények elfogadható áron történő kielégítése (*élelmiszer-politikai cél*).

A mezőgazdasági szektor tekintetében e célrendszer meghatározásával már a Szerződésben olyan szabályozást vettek tervbe, amely a gazdaság többi részére elhatározott vámunión és az azonos versenyfeltételek (level-playing field) kialakításán alapvetően túlmegy. Egyébként a mezőgazdaság területén megvalósítandó integrációnak számos akadály állna az útjában. Az egyes tagállamokban különféle intervenciós szabályozás érvényesült, amelyeket harmonizálni, illetve leépíteni volt szükséges.

A célok meghatározása során mind a mezőgazdasági termelés sajátosságait, mind az agrárgazdaságnak a többi gazdasági területtel fennálló kölcsönös összefüggéseit figyelembe kívánták venni. Egyetlen cél sem kapott abszolút elsőbbséget, hanem a megnevezett célok mindegyikét csakis a többi célra való hatásuk figyelembevételével kívánták követni. Ezzel természetesen célkonfliktusokat hoztak létre. (Lásd részletesen WÖHLKEN 1991; KOESTER 1992a; TRACY 1993; COLMAN–ROBERTS 1994 stb.) A célkonfliktusokat még tovább élezte, hogy a Szerződés 139. cikkelye szerint a Közösség kereskedelempolitikájának hozzá kellene járulnia a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez.

A Szerződés aláírása után a tagországok mezőgazdasági minisztereinek 1958. évi stressai konferenciája (TRACY 1994) dolgozta ki a Közös Agrárpolitika tervzetét. Ennek sarokpontjai:

- az agrárpiac központi szabályozó eleme az ár, az EK-n belül közös árrendszert szükséges kialakítani, ehhez egységes piaci mechanizmus és beavatkozási rendszer épül ki;
- az EK agrárárait – a belterjességből és a sajátos struktúrákból fakadó magasabb költségek miatt – a világpiaci árak szintje felett kell meghatározni, e végett kiterjedt importterheléseket és exportvisszatérítési rendszert szükséges működtetni;
- az agrárjövedelmek döntő része az árakon keresztül realizálódik, a szükséges támogatás az értékesítéshez kapcsolódik;
- közös pénzügyi forrás megteremtésére van szükség, amelyhez minden tagállam hozzájárul, s amelyik finanszírozza a KAP kiadásait;
- szoros kapcsolat szükséges az agrárstruktúra alakulása és a piacpolitika között;
- az agrárstruktúra javításával lehetővé kell tenni, hogy a mezőgazdaság szervesen illeszkedjék a nemzetgazdaság fejlődésének egészébe;
- fokozni kell a családi gazdaságok teljesítményeit és versenyképességét.

Az agrárpolitikai célok további pontosítása történt meg a Bizottság első javaslataiban, az Európai Parlament tanácskozásain és a Közös Agrárpolitika Kialakítása és Megvalósítása Európai Bizottsága 1960. évi javaslataiban. E dokumentumok a valamennyi fontos területet átfogó összkoncepció szükségességét húzták alá. Annak megfelelően a piacpolitika, a struktúrapolitika, a kereskedelempolitika és a szociálpolitika kölcsönhatásait egyaránt figyelembe kellett venni.

A gyakorlatban a KAP célkitűzései a Római Szerződés óta nem változtak. Megfogalmazásuk igen rugalmasnak bizonyult, az 1980-as évek óta bevezetett számos reformot is kiállta. A KAP célkitűzéseit – mint már láthattuk – nem lehetséges egyszerre és teljes mértékben elérni. Az uniós döntéshozatal során tehát mind a reformok hatálya, mind pedig

eszközei tekintetében széles körű mérlegelési lehetőség áll fenn. A piacokon bekövetkező fejlemények, illetve az európai intézmények által kialakított prioritások folyamatos figyelembevétele egyaránt szükséges.

A KAP-ra vonatkozó, az EUMSZ 39. cikkében meghatározott egyedi célkitűzésekhez *további, az Unió valamennyi politikájára és fellépésére alkalmazandó célok* járulnak. Utóbbiakat a szerződés több rendelkezése rögzíti. A KAP teljes értékű célkitűzései közé emelkedett a magas szintű foglalkoztatás előmozdítása (9. cikk), a fenntartható fejlődés előmozdítását szolgáló környezetvédelem (11. cikk), a fogyasztóvédelem (12. cikk), az állatjóléti követelmények (13. cikk), a közegészség védelme [168. cikk, (1) bekezdés] vagy a gazdasági, társadalmi és területi kohézió (174–178. cikkek). A Bizottság által 2020 tavaszára meghirdetett európai zöld megállapodás és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia egyaránt megerősíti, hogy a mezőgazdasági és élelmészeti kérdések egyre több ponton kapcsolódnak egymáshoz. Másfelől – a piacok megnyitásával és globalizálódásával összefüggésben – a 207. cikk rögzíti a közös kereskedelmi politika keretében a mezőgazdasági termékek kereskedelmére alkalmazandó elveket. Végezetül, a mezőgazdasági termékek előállítására és kereskedelmére a versenypolitika elvei alól az elsődleges tevékenység szerkezeti adottságai miatt kivételt képez (42. cikk).

1.2.2. A szabályozás fő területei

a) *Közös piacpolitika.* A Közös Agrárpolitika *legfontosabb területe* a mezőgazdasági piacok közösségi szabályozása. A tagállamok nemzeti agrárpiaci rezsimjei (vám- és lefőlözési rendszer, piaci intervenció stb.) alapvetően eltérőek voltak. Ezért átmeneti időszak után fokozatosan építették ki a Közös Agrárpolitikát. A fő célok elérésének érdekében létre kell hozni a mezőgazdasági piacok közös szervezetét. (Szerződés 40. cikk 1. bekezdés)

A *közös piaci szervezet* a 39. cikk (3) bekezdése szerint valamennyi szükséges „intézkedést, különösen az árszabályozásokat, különböző termékek előállításához és forgalmazásához nyújtott támogatást, tárolással és kiegyenlítéssel kapcsolatos intézkedéseket, a kivitel és behozatal stabilizálása érdekében létrehozott közös intézményeket” foglalja magában. Ezeket az eszközöket a Szerződés csak példaszerűen említi meg, egyéb eszközök sincsenek kizárva. A Tanács a Közös Agrárpolitika céljai (mindenekelőtt a harmonizált agrárpiaci rendszer) elérését szolgáló eszközöket – a Szerződés keretei között – szabadon választja meg.

A *közös piaci szervezetek*¹¹ (másként: rendtartások) *három konstrukciója* [39. cikk (2) bekezdés] lehetséges:

- *közös versenyszabályok;*
- az egyes államok piaci rendtartásainak *kötelező koordinációja*, illetve
- *európai piaci rendtartás kiépítése.*

Önmagában a közös versenyszabályok megállapítása a piac szabályozását célzó nemzeti előírásokat érvényben hagyná, azokat – a versenytorzítások elkerülése végett – pusztán

¹¹ A közös piaci szervezetekről lásd részletesen az 1.3. alfejezetet és a 6. fejezetet. Jelenleg a hivatalos fordításokban „közös piacszervezés” kifejezés szerepel. E kötet változatlanul az eredetileg is szereplő „közös piaci szervezet” fogalmát alkalmazza.

összehangolják. A másodikként említett forma csak annyiban engedélyezi a nemzeti piaci szervezeteket, amennyiben azok a Szerződés előírásainak megfelelnek. Az európai piaci szervezet kiépítése esetén viszont az érintett termékek piacának szabályozását a Közösség szintjére emelik. E három lehetőség közül elsősorban és *szinte kizárólagosan a harmadik – az európai piaci szervezet – kiépítése és alkalmazása valósult meg.*

A mezőgazdasági szektort a Közös Agrárpolitika létrehozásával korán és messzemenően beépítették a Közösség intézményi rendszerébe. Legfontosabb területei tekintetében, különösen az agrárpiaconpolitikában az agrárgazdaság ezzel *a Közösség szupranacionális jogalkotási és döntési folyamataiba illeszkedett.* A nemzeti kormányok döntési illetékeségét nagyrészt megvonták.

b) A mezőgazdasági politika másik lényeges területe a *struktúrapolitika*.¹² A Szerződés 35. és 42. cikkelye struktúrajavító és értékesítést elősegítő intézkedéseket szabályoz.

c) A harmadik elem *az agrárszabályozás további (horizontális) területeinek közösségi harmonizációja* (például az élelmiszerjog, az állat- és növényegészségügyi előírások területén).¹³ A Közösség általános harmonizációs intézkedései mellett e tekintetben különleges előírások érvényesülnek. A közös piaci szervezetek általában az érintett termékek osztályszabályozásának kidolgozását is előírányozták. Azok közösségi termék kategóriákat és minőségi előírásokat tartalmazhatnak a mezőgazdasági termékekre vagy az azokból származó feldolgozott állapotukban. Az utóbbi esetben azonban szükséges, hogy a termék a Szerződés I. Mellékletében (mezőgazdasági, illetve feldolgozott mezőgazdasági terméként) szerepeljen. (Lásd 1.1. táblázat.)

1.1. táblázat

Az EUMSz I. Melléklete a szerződés 32. cikkében hivatkozott lista

A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifaszám		A termékek leírása
1. árucsoport		Élő állatok
2. árucsoport		Hús és élelmezési célra alkalmas vágási melléktermékek
3. árucsoport		Halak, rákfélék és puhatestűek
4. árucsoport		Tejtermékek; madártojások; természetes méz
5. árucsoport	05.04	Állati belső részek, hólyag és gyomor (kivéve a halakét), egészben vagy darabokban
	05.15	Máshová nem sorolt vagy máshol nem említett állati termék; az 1. árucsoport vagy a 3. árucsoport szerinti, emberi fogyasztásra nem alkalmas élettelen állat
6. árucsoport		Élő fák és egyéb növények; gumók, gyökerek és hasonló; vágott virágok és díszítő lombozat
7. árucsoport		Élelmezési célra alkalmas zöldségek, gyökerek és gumós gyökerek
8. árucsoport		Élelmezési célra alkalmas gyümölcs és dió; citrus- és dinnyefélék héja
9. árucsoport		Kávé, tea és fűszerek, a matétea (09.03 vtsz.) kivételével

¹² A struktúrapolitikát, illetve az abból kifejlődött vidékfejlesztési politikát a 6. fejezet tárgyalja.

¹³ E témakörökről lásd bővebben a kötet 9. fejezetét.

A brüsszeli nómenklatúrában szereplő vámtarifaszám		A termékek leírása
10. árucsoport		Gabonafélék
11. árucsoport		Malomipari termékek; maláta és keményítő; sikk; inulin
12. árucsoport		Olajos magvak és olajtartalmú gyümölcsök; különféle magvak és gyümölcsök; ipari és gyógynövények; szalma és takarmány
13. árucsoport	ex 13.03	Pektin
15. árucsoport	15.01	Sertészsír és egyéb kiolvasztott sertészsíradék; kiolvasztott baromfi-zsíradék
	15.02	Kiolvasztatlan szarvasmarhafaggyú, juh- vagy kecskefaggyú; ezen zsíradékokból előállított faggyú (beleértve az első lét [„premier jus”])
	15.03	Sertészsírsztearin, oleosztearin és faggyúsztearin; sertészsírolaj, oleoolaj és faggyúolaj, nem emulgeálva, keverve vagy bármilyen más módon elkészítve
	15.04	Halból és tengeri emlősből nyert zsír és olaj, finomítva is
	15.07	Polyékony vagy szilárd stabilizált növényi olajok, nyersen, finomítva vagy tisztítva
	15.12	Állati vagy növényi zsírok és olajok hidrogénezve, finomítva is, de tovább nem elkészítve
	15.13	Margarin, mesterséges zsíradék és más étkezési célra alkalmas feldolgozott zsíradék
	15.17	Zsíros anyagok, illetve állati vagy növényi viaszok feldolgozási maradékai
16. árucsoport		Húsból, halból, rákfélékből vagy puhatestűekből készült termékek
17. árucsoport	17.01	Répacukor és nádcukor szilárd állapotban
	17.02	Egyéb cukor; cukorszirup; míméz (természetes mézzel keverve is); karamell
	17.03	Melasz, fehérítve is
	17.05	Ízesített vagy színezett cukor, szirup és melasz, a bármilyen arányban hozzáadott cukrot tartalmazó gyümölcslevek kivételével
18. árucsoport	18.01	Kakaóbab egészben vagy törve, nyersen vagy pörköelve
	18.02	Kakaóhéj, -hártya, -bőr és kakaóhulladék
20. árucsoport		Zöldségfélékből, gyümölcsből vagy más növényrészekből előállított készítmények
22. árucsoport	22.04	Szőlőmust, erjedésben vagy alkohol hozzáadásától eltérő módon lefojtva
	22.05	Friss szőlőből készült bor; szőlőmust alkohol hozzáadásával lefojtva
	22.07	Más erjesztett italok (például almabor, körtebor és mézbor)
	ex 22.08 ex 22.09	Az e szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékekből nyert bármilyen erősségű etil-alkohol és szesz, denaturálva is; a likőrök, egyéb szeszitalok és szeszitalok előállítására használt összetett alkoholos készítmények („koncentrált kivonatok”) kivételével
	22.10	Ecet és ecetpótlók
23. árucsoport		Az élelmiszeripar melléktermékei; elkészített állati takarmányok
24. árucsoport	24.01	Feldolgozatlan dohány, dohányhulladék
45. árucsoport	45.01	Természetes parafa, megmunkálatlan, aprított, szemcsézett vagy őrölt parafa; parafahulladék

A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifaszám		A termékek leírása
54. árucsoport	54.01	Len, nyersen vagy megmunkálva, de nem fonva; lenkóc és lenhulladék (beleértve a foszlattott rongyhulladékot is)
57. árucsoport	57.01	Kender (Cannabis sativa), nyersen vagy megmunkálva, de nem fonva; kenderkóc és kenderhulladék (beleértve a foszlattott rongyhulladékot is)

Forrás: a szerző szerkesztése az EUMSz alapján

A Közös Agrárpolitika hatálya a Szerződés I. Mellékletében szabályozott termékekre vonatkozik. (Bizonyos esetekben az egyes további – magasabban feldolgozott – élelmiszerekre is kiterjed a közös agrárpiaci szabályozás, jellemzően az export- és importreztim egyes intézkedései hatálya.)¹⁴

1.3. Közös piaci szervezetek (CMO)¹⁵

1.3.1. A piacrend alapvető sajátosságai

A Közös Agrárpolitika által célul kitűzött egységes európai mezőgazdasági piacot belülről szabad áruforgalom, egységes árak és közösségi finanszírozás, s egyben a tagállamok termékeinek „természetes preferenciája” jellemzi. Ugyanakkor kezdettől fogva a KAP egyik legfőbb elve volt, hogy az *árnak a piacon, a kereslet és a kínálat találkozásának folyamatában, a piaci szereplők szabad alkuja eredményeképpen kell kialakulnia*. A beavatkozásoknak – akár közvetlen, akár közvetett beavatkozásokról van szó – *a piac normális működését, a piaci viszonyok fejlesztését, modernizálását szükséges szolgálniuk*.

Mindezt a *közös piacrend (másként: piaci rendtartás és piaci struktúra) révén mozdítják elő*. A közös piaci rendtartás (vagy másként: *közös piaci szervezet*) az agrárarak kialakításának, a kereslet és a kínálat mennyiségi kiegyenlítődésének folyamatait fogja át, beleértve e folyamatok fenntartásának, illetve javításának szabályozási tényezőit. A piacszerkezet pusztán technikai kérdésein túl a hatékonysági követelmények a meghatározóak, ezért a rendtartásnak alapvető része a piaci verseny szabályozása. *A rendszer tehát nem kizárni, hanem szabályozni kívánja a piaci szereplők teljesítményversenyét*. (HEIDHUES 1977) A piaci rendtartás is a Szerződésben foglalt célok érvényesítésére irányul, s *a Közösségen belül mindenféle diszkriminációt kizár*. Következésképpen a belső piacon a versenykapcsolatok formálása az elsődleges funkciója. A rendtartás tehát központi befolyásolást jelent az agrárpiacok korlátlanul szabad mozgásába, a piaci egyensúly lehetőleg folyamatos megvalósítása érdekében, a mindenkori agrárpiaci-politikai célok alapulvételével.

Ugyanakkor az 1990-es évek közepéig döntően árpolitikai megközelítést képező piaci rendtartás mellett a *Közös Agrárpolitikában az agrárpiaci struktúrák, az értékesítési feltételek javítását, a kiegyensúlyozottabb piaci alkuerőt, a partnerek viszonylagos esélyegyenlőségét előmozdító piacstruktúra-politika* (lásd részletesen PLATE–BÖCKENHOFF 1984)

¹⁴ Ezek az úgynevezett „Non Annex I.” termékek.

¹⁵ Az Európai Bizottság dokumentumaiban a *common market organisation* hivatalos magyar nyelvű fordítása a *közös piacszerkeztés*. E fejezetben szakirodalmi hagyományok szerint a közös piaci szervezet megnevezést alkalmazzuk. A két kategória (közös piaci szervezet, illetve közös piacszerkeztés) tehát szinonima.

is folyamatosan érvényesül. Noha ennek közösségi erőforrásai a szűkebb értelemben vett piaci rendtartásénál jóval korlátozottabbak, az agrárpiacon a politika e területe is nagy jelentőséggel bír. Ezt igazolja az is, hogy a nemzeti agrártámogatások körében fontos szerepet játszanak a piacstruktúrát javító programok.

A piaci rendtartás által előírt intézményi – például intervenciók – árai alapján az agrártermékek értékesítését célzó tranzakcióknak csak csekély hányada valósul meg. Az ügyletek döntő többségében az eladó és vevő szabad alkujja határozza meg az árat. Azaz az árukat piaci áron értékesítik.

A nagyobb piaci rendtartásoknál az áralku intervallumát a közös piaci szervezetek határozzák be. Ám ennek ellenére a piaci árak mozgási tartománya többnyire nem jelentéktelen. Az intézményi árak alapján a piaci szereplők szabad alkufolyamatába történő intervenció a KAP modellje szerint is kivételesnek mondható. Következésképpen az EK agrárpiacon tárgyalva a szűkebb értelemben vett „piaci rendtartás” mellett szélesebb kategóriaként értelmezzük az *agrárpiacon*rendet. (Utóbbi a rendtartás mellett a piaci tranzakciók jellemző további intézményeit s azok struktúráját is magában foglalja.)

A rendtartás *termékspecifikus* közös piaci szervezetek formájában működik. A piacrendek kialakítása és működése rendkívül szorosan kapcsolódik a szóban forgó termék előállítás, felhasználás, külkereskedelmi stb. helyzetéhez. Eltérő szabályozók, illetve szabályozó kombinációk lehetnek szükségesek az export-, illetve az import túlsúlya, a széles körben elterjedt vagy csak szűk termelőcsoportok által termelt növények, továbbá állati termékek esetében.¹⁶

Az EK-ban előállított mezőgazdasági termékek döntő többsége az 1970-es évek elejére a KAP közös piaci szervezeteinek hatókörébe került. A jelentősebb termékek közül egyedül az étkezési burgonyának és az alkoholnak nincs az EU-ban jelenleg sem piaci rendtartása.

1.3.2. Nemzeti piacteszabályozások korlátai

A Közös Agrárpolitika s a közösségi szintű rendtartás kibontakozásával a nemzeti piacteszabályozást szupranacionális piacteszervezetek váltották fel. Nemzeti piacteszervezetek tehát csak annyiban állhatnak fenn tovább, amennyiben nem léptek a helyükre közös piacteszervezetek. (MEGRET 1990) Az Európai Bíróság különböző ítéleteiben a nemzeti jogalkotás számára a közös mezőgazdasági piacteszervezetekre vonatkozó rendelkezések tekintetében szoros határokat vont.

A járulékos nemzeti szabályok (például piacteszövetségekre, illetve egyéb piacteszabályozó szervezetekre vonatkozó normák) *nem állhatnak ellentétben az egyes közös piacteszervezetek szabályozásaival.* Figyelembe kell venniük továbbá a szabad áruforgalom, a támogatásszabályozás uniós alapelveit (lásd a Szerződés 83. és a következő cikkelyei), valamint a diszkrimináció tilalmáról szóló szabályokat.

Ugyanakkor a versenyfeltételek teljes kiegyenlítéséhez a közös piacteszabályozás önmagában nem elegendő. A mezőgazdasági termelőket érintő pénzügyi szabályozás: az adózás, a társadalombiztosítás, a hitelpolitika, az infrastrukturális beruházások és szolgáltatások finanszírozása, illetve további, a termelési költségeket befolyásoló szabályozások nemzeti

¹⁶ A főbb piacteszervezetek felépítését és működését az 5. fejezet tárgyalja.

hatáskörben maradtak. Azok kiegyenlítődése csak az egységes piac kiépítésével indult meg, s feltehetően még hosszabb időt igényel.

1.3.3. A közös piaci szervezetek (CMO) alapelvei

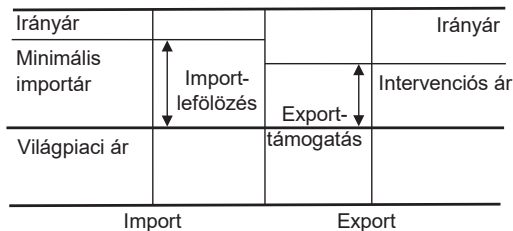
A fentiek tisztázása mellett minden közös piaci szervezet *három alapelv* megvalósítására törekszik:

- *A piac egységessége* a tagországok közötti kereskedelemben, azaz a termékek szabad forgalma és a versenyfeltételek (mindenekelőtt az intézményi árak) egységes szabályozása az EU-n belül.
- *A közösségi preferencia* a közösségi eredetű agrártermékek előnyben részesítését tűzi ki célul a harmadik országokkal szemben, azaz a közösségen belüli termelők védelme az olcsóbb agrárimporttól, 1995-ig elsősorban az azonos termékek közötti árkülönbözetet kiegyenlítő lefölözéssel.
- *A pénzügyi szolidaritás* alapján a közös piaci szervezetek (a mezőgazdasági piacokon történő beavatkozások) költségeit közös pénzügyi alapból fedezik. (Ez volt a kezdetekkor az EAGGF [European Agricultural Guidance and Guarantee Fund], az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciális Alap, az EMOGA.)¹⁷

1.3.4. A KAP piaci szervezet alapmodellje

A Közös Agrárpolitika az agrárpiac legkülönbözőbb szereplőit olyan helyzetbe kívánja hozni, hogy viszonylag kiegyenlített alkuerővel rendelkezzenek. Így a piaci versenyben az azonos szükségletet kielégítő termék termelője számára biztosítható az esélyegyenlőség. A Közös Agrárpolitika nem szól bele a piaci alkufolyamatba. *Az ár befolyásolását célzó beavatkozásait a határookra – az importverseny korlátozására – koncentrálja.* (A közös piaci szervezet alapmodelljét az 1.1. ábra mutatja be.) Akcióival – a külső konkurenciától történő védelem mellett – *viszonylag egyenletesen változó árak elérését célozza meg.*

Az alábbiakban először az EU-n belüli, illetve a harmadik országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó elveket, majd a közös piaci szervezetek eszközeit mutatjuk be.



1.1. ábra

A Közös Agrárpolitika jellemző piacszabályozási modellje

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁷ Lásd 1.4. pont.

Belső piac

A Közösségen belüli, 1968. január 1-jén létrejött vámunió eredményeképpen *a tagállamok között mindennemű vám és egyéb határon történő adóztatás megszűnt*. Ennek alapján általánosságban tiltott minden olyan nemzeti intézkedés, amely valamilyen módon gátolja a javak szabad forgalmát. Egyik tagállam sem tehet olyan intézkedést, amely mennyiségiileg korlátozza a felek közötti árucserét akár nyilvánvaló módon (mennyiségi kontingensek meghatározásával), akár kevésbé szembetűnően, minimálárak kialakítása révén.

Az EU tilt minden olyan állami monopóliumot és országos szervezetet, amely a tagállamok piaci szereplői között folyó versenyben bárkit hátrányos helyzetbe hozna. Ugyanígy hasonló tilalom érvényes a piacot torzító állami támogatásokra.

A vámok eltörlése azonban nem érintette a tagállamok kereskedelmi struktúráit, adórendszerét és közigazgatási jogszabályait. Következésképpen egészen 1993-ig (az egységes piac megvalósításáig) az áruk határon történő átszállítása során mindenkor eleget kellett tenni a fogadó ország vámkezelési, valamint egyéb törvényi előírásainak. A közösségi fórumok minden olyan adó- vagy illetékkivetést engedélyeztek, amely például azt büntette, hogy az áru nem felelt meg az importáló ország normáinak, illetőleg sértette az egészségügy, a fogyasztók védelme terén érvényes jogszabályokat, vagy a közrend fenntartására vonatkozó jogszabályokat. Mindez nem minősült a szabad kereskedelmet akadályozó intézkedésnek.

A tagállamok között csak 1993-ban szűntek meg teljesen a határok. Az egyes tagállamok jogszabályait a *valóságos „belső piac”* megteremtéséhez szükséges módon harmonizálták.

Az EU belső agrárpiacán – a korábban elterjedt vélekedések által feltételezettnél – alapvetőbb a *piaci koordináció* szerepe. Valójában adminisztratív árak a belső tranzakciók tekintetében egyedül az intervenciók felvásárlás keretében érvényesülnek. Minden további esetben a piaci partnerek elvileg teljes szabadságot élveznek az üzleti feltételek meghatározásában.¹⁸ (E szabad forgalom aránya minden évben meghaladja a mezőgazdasági áruértékesítés 90%-át.) Ezért – noha az intézményi árak egységesek – a piaci árak egyes régiók, illetve egyes időszakok közötti eltérései igen nagyok lehetnek egy-egy áru piacán.

A kívülálló országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályok

a) *Az általános agrárimport-rezsimben fontos két megkülönböztetés:*

A közös piaci szervezetek hatókörébe tartozó, döntő fontosságúnak tekintett mezőgazdasági termékek esetében az importszabályozás alapvető eszköze – egészen 1995 közepéig – a *lefölözés* volt. E megterhelés révén a – világpiaci áron – behozott termék ára a közösségi ár szintjére emelkedett. (A Közösség belső árait mesterséges eszközökkel is támogatva a külpiai árak felett tartották.)¹⁹

Az Európai Bíróság a lefölözést a következőképpen határozta meg: „a külkereskedelmet szabályozó járandóság, amely az árpolitikával függ össze, tekintet nélkül arra, hogy milyen hasonlóságot mutat valamilyen adóval vagy vámmal”. (MEGRET 1990, 111.)

¹⁸ Valójában az áralakulás az intézményi árakon túl további (például kereskedelempolitikai) eszközökkel is befolyásolható.

¹⁹ Az áreltérítés mértéke és mechanizmusa azonban az 1990-es évektől, a Közös Agrárpolitika 1992. évi reformját követően lényegesen megváltozott. Lásd részletesen a 2. fejezetet.

A lefölözés közgazdasági szempontból azonban úgyszólván tökéletes mozgóvám. (PLATE–BÖCKENHOFF 1984) A lefölözés alapvető célja az volt, hogy a közösségi termelők számára állandó és jövedelmező belső árszint kialakulását mozdítsa elő. Mértéke a behozott termékektől és az időpontoktól függően változott (*változó lefölözés*). A lefölözés másik alapvető jellemzője: *autonóm*, azaz pusztán az EK-szabályozás alapján alkalmazott importterhelés, amelyről a Közösség mintegy három évtizeden át nem kívánt nemzetközi agrárkereskedelem-politikai tárgyalásokat folytatni. (A GATT Uruguay-fordulója azonban – 1986–1994 között – végül elvezetett a lefölözés megszüntetéséhez.)²⁰

A lefölözés következtében az érintett termékek importára nem süllyedt a küszöbár alá. A *küszöbárakat* pedig általában jóval a világpiaci árak felett állapították meg. E mechanizmus hatására az importált termékek ára az EK-n belüli fő fogyasztói piacokon nem csökkenhetett az irányár szintje alá. A lefölözéseket jellemzően úgy számították ki, hogy a szállítási és kereskedelmi költségeket hozzáadták a legalacsonyabb importárhoz, és ezt az összeget levonták az EK-irányárból. A művelet eredményeként megjelenő összeget vették ki lefölözésként. A gabonalefölözéseket naponta igazították ki. Más termékeknél (például a marhahús és a tejtermékek esetében) a módosítások hetente történtek. A lefölözés (illetve bármely ahhoz hasonló szintű importterhelés) alkalmazása révén az importáru drágábban – általában sokkal drágábban – léphetett csak piacra, mint az EK-n belül termelt termék. (E „tisztá előnyt”, amely korántsem a szabadpiaci verseny logikáján alapul, a korábban jelzett alapelv – a „közösségi preferencia” – érvényesülési módjának tekintették.)

A GATT Uruguay-fordulóját lezáró egyik, a mezőgazdaságról szóló megállapodás (a továbbiakban: Mezőgazdasági Megállapodás) értelmében 1995. július 1-jétől a lefölözéseket vámokká kellett átalakítani. E kötelezettségének eleget téve az EU a megszűnő lefölözések helyett *specifikus vámokat* vezetett be (lásd 3. fejezet).

A további mezőgazdasági termékek körében általában értékvám biztosítja a külső védelmet.

A közös vámtarifa (Common Customs Tariff, CCT) létrehozásakor az alkalmazandó vámokat az alapító hat tagállam által alkalmazott nemzeti vámok egyszerű számtani átlagaként kapták. E vámok a közös nomenklatúra „*autonóm vámok*” oszlopában szerepeltek. A közös vámtarifa létrejötté óta azonban több GATT (Általános Vám- és Kereskedelmi Megállapodás) fordulóra került sor. Azokon a vámok mértékét csökkentették, és szerződésben rögzítették. Ezek a vámok – amelyek a közös vámtarifa „*szerződéses vámok*” oszlopában szerepelnek – valamennyi WTO-tagállam irányában érvényesek. (A GATT, illetve a WTO rendszerében alapvető a diszkriminációmentes elbánást kifejező „most favoured nation” – legnagyobb kedvezmény elve, angol rövidítéssel: MFN. E szerződéses vámokat *MFN-vámoknak* is nevezik.)

Az értékvámokat *referenciaárak*, *minimális importárak*, illetve újabban *belépési árak*²¹ egészítik ki. A referenciaártól (illetve belépési ártól) elmaradó importárak esetén *kiegyenlítő vámot* (counterwailing duty, illetve charge) alkalmaznak. Ugyancsak vámot vetnek ki a feldolgozóipar védelme céljából.²²

²⁰ E témakörrel lásd a 3. fejezetet.

²¹ E kategóriák működését egyes piaci szervezetek kapcsán a 6. fejezet mutatja be.

²² A feldolgozott termékekre (Non Annex I) kirótt vámtéher két részből tevődik össze. Az egyik rész az áru vámtéke százalékában meghatározott vám, a másik rész pedig a termék összetétele alapján kalkulált vám.

A KAP-agrárimportrezsim általános rendszerében alkalmazott *importterhelések logikája* a következőképpen foglalható össze:

- a változó lefölözések nem egyedüli típusát képezték a Közös Agrárpolitika keretében alkalmazott importterhelésnek, egyes termékek (például a marhahús) importját vám és lefölözés egyaránt, illetve az alaplefölözések mellett pótlefölözések is terhelhették (például sertés- és baromfi-hús, tojás);
- az EU mezőgazdasági termelőinek védelmében („közösségi preferencia”) valamilyen fokozatosság érvényesül, a döntő fontosságúnak minősülő termékcsoportok (gabona, cukor, tej, marhahús) részesülnek a legmagasabb védelemben²³ lefölözés, illetve 1995. július 1-jétől specifikus vám formájában;
- a KAP hatálya alá tartozó számos termék (jellemzően zöldség- és gyümölcsfélék) esetében minimális importárakat és kiegyenlítő vámokat alkalmaznak a szokásos ad valorem vámok kiegészítéseképpen.

Néhány kivételtől eltekintve az Európai Unió kívülről érkező behozatalhoz – regisztrációs célból – *importengedélyre* van szükség. E rendszerre statisztikai okok miatt van szükség. Az engedélyeket az intervenciós ügynökség *automatikus*an kiadja. Az engedélyek korlátozott időtartamra (általában 60 nap) és meghatározott mennyiségre szólnak. További követelmény a biztosíték letétbe helyezése, amelyet nem teljesítés vagy részteljesítés esetén arányosan elvonnak.

b) *Az általánostól eltérő importrezsim.* Az importszabályozás általános rendszeréhez képest az alábbiak igényelnek kiemelés:

- *Preferenciák.* Egyes nemzetközi szerződések alapján az EU bizonyos termékekre, illetve országokra vonatkozóan az általános rendtartástól eltérő kedvezményes szabályozást is alkalmazhat.²⁴

E preferenciák legjellemzőbb formája a *vámkvóta*: kedvezményes vám, esetleg vámentesség biztosítása meghatározott mennyiségű agrártermék importjához. E *preferenciális vám* alacsonyabb, mint az MFN-vám. A vámkvóta szerinti mennyiséget meghaladó import után már nem a preferenciális, hanem az MFN-vámost vetik ki. Egyébként a vámkvóta feletti import *nem ütközik tilalomba*.

- *Védőzáradékok* alkalmazására a Tanács – valamelyik tagország vagy a Bizottság javaslata alapján hozott – döntése adott felhatalmazást. Célja a valódi vagy vélt piacszavarás megszüntetése volt a harmadik országból származó import megakadályozása révén. (E „durva eszközt” csak ritkán alkalmazták.) 1995-től pedig már kizárólag a WTO Mezőgazdasági Megállapodása szerinti védőintézkedések alkalmazhatók (lásd 3. fejezet).

c) *Az EU exportjára vonatkozó rendszer.* A kivétel mindennemű mennyiségi korlátozása és vámelőírásokkal való korlátozása tilos. Éppen így az exportmonopólium is tilalomba ütközik.

²³ E terhelés nemcsak megdrágította az importot, hanem az általános importrezsimben az érintett termékből a legutóbbi időig – preferenciák nélkül – gyakorlatilag lehetetlenné tette a behozatalt (prohibitív importterhelés).

²⁴ Az agrárkereskedelmi preferenciák rendszerét a 3. fejezet mutatja be.

Az exporttámogatás (pontosabban: *visszatérítés*) az európai termelők számára elvileg a közösségi intervenció ár és a világpiaci ár közötti különbözetet egyenlítette ki. E támogatások a WTO keretében kötött megállapodások alapján fokozatosan teljesen megszűnnek.

A közös piaci szervezetek (CMO) fő belső eszközei

A belső piac szabályozása – az export-import rezsim mint fő kereskedelempolitikai szabályozórendszer alkalmazása és döntő szerepe mellett – alapvetően kétféle módon lehetséges: *vagy* az árakat befolyásolják, *vagy* a közvetlenül a piacra vitt mennyiséget. (Aláhúzást igényel: számos piaci szervezetnek nem célja a belső piacok – belső árak és mennyiségek – közvetlen szabályozása! Másfelől a KAP eredeti modelljében kivételes volt a mennyiségi szabályozás, az valójában ellenkezett a rendszer alapelveivel. A belső beavatkozások a rendszer kiépítése után, annak belső feszültségei felhalmozódásával párhuzamosan váltak gyakoribbá.)

a) *Az áralakulás befolyásolása.* E szabályozáson belül egyfelől a Közös Agrárpolitika rendszerében található („adminisztratív” vagy intézményi) árak, másfelől a – kedvezőtlennek minősülő áralakulás esetén alkalmazott – árupiaci intervenciók áttekintése szükséges.

aa) *Árrezsim.* Ismételten aláhúzást igényel: az EK belső agrárkereskedelmében – fő szabályként – szabad a piaci áralakulás. Emellett azonban a Közös Agrárpolitika bizonyos árakat előír. Ezeket nevezik „intézményi” vagy „adminisztratív” áraknak.²⁵ Azoknak három kategóriája különböztethető meg.

Az *irányár* a hivatalosan optimálisnak tekintett ár, amelyet a termelőnek elvileg meg kellene kapnia a kereslet és a kínálat egyensúlya esetén. A közös piaci szervezetek bevezetése után jelentős szerepük volt az irányáraknak. Az intervenció árakat és a küszöbárakat egyaránt az irányárakból származtatták. Később azonban – a növekvő strukturális feleslegek kialakulásával – a belső árrezsimben úgyszólván csak jelképes jelentőségük maradt. Pusztán valamiféle – idealisztikus egyensúlyi állapot esetén elérhető – követelményt fejeztek ki. *A tényleges piaci árak csaknem mindig elmaradtak ettől az árszinttől.* (Sőt az elmaradás idővel egyre nagyobb mértékűvé vált.) Am mindvégig jelentős szerepet töltöttek be az importrezsimben. (Mint azt már bemutattuk, a küszöbárak meghatározásánál az irányárakból indultak ki. A marhahús importszabályozásában pedig az irányárakhoz hasonló „tájékoztató árak” szerepe volt alapvető.)

A *mezőgazdasági termelői árak védelme* (s egyben a kívánatos árakhoz – irányár, tájékoztató ár – közelítése) *céljából intervenció árát állapítanak meg.* Ha a tényleges eladási árak e „biztonsági háló” szintje alá esnek, a piaci árak emelése érdekében működésbe lépnek az intervenció mechanizmusok. A szigorúbban szabályozott piaci rendtartások esetében (gabona, tejtermékek, marhahús, cukor stb.) a termelők az évente kiigazításra kerülő in-

²⁵ Az összes belső agrárpiaci tranzakciónak viszonylag csekély része valósul meg „adminisztratív árak” alapján. Szigorúan érvényesültek viszont az előírt árak a jelentős – nem ritkán diszkriminatív – importterhelést tartalmazó külkereskedelmi rezsimben. (A tranzakciók ott is világpiaci áron születnek, ám a behozatal pénzügyi terheinek kiszámításakor veszik figyelembe az „intézményi” – az importárak belépésére előírt minimális – árakat.) E külső védelem azonban már jelentősen mérséklődött.

tervenciós áron adhatták el termékeiket az intervenciós hatóságoknak. (Ugyanakkor ezek nagykereskedelmi árak, tehát az átvétel paritása szerint meghatározottak.) A nemzeti intervenciós ügynökségek – amelyek az EU-s piaci szervezet végrehajtásáért felelősek – az előírt minőségi feltételeknek megfelelő termékek felvásárlására kötelezettek az intervenciós időszakban. Következésképpen *az intervenciós ár valamiféle minimális garantált árként működik*. Az intervenció keretében felvásárolt termékeket intervenciós raktárakban tárolják.

Az importrezsimben foglalt különféle *minimális importárak* (például belépési ár a kertészeti termékek importjánál) a külső védelmi mechanizmus működésének (az importterhelés megállapításának) alapját képezhetik. (Az EU belső árainál, illetve a harmadik országok számított önköltségénél alacsonyabb importárak esetén az importterhelés megállapításakor.)

ab) *Intervenciós intézkedések*. Két típusuk különböztethető meg: a termékeket az illetékes állami szervek vásárolják fel és raktározzák (állami intervenció); felvásárlás és raktározás magánvállalkozások révén.

Az első esetben az EU az egyes országok szerveit bízta meg a feladattal, s azok így közvetítőkként szolgálják a KAP alkalmazását. Az uniós intézmények szabják meg a beavatkozás tárgyát képező árucikkek értékesítésének feltételeit. (Speciális intézkedéseket írnak elő az egyes termékektől függően, elsősorban számbavételük határidejét illetően.)

E területre is az egységes piac elve érvényes, amely mindennemű megkülönböztető intézkedést tilt, és így minden szinten alátámasztja a KAP alapelveit.

Az állami akciókhoz hasonló eredményre vezethet a magánvállalkozói raktározás ösztönzése, elsősorban támogatások (például kamattámogatás) nyújtása révén. Ilyen esetben a felvásárló szerződést köt a beavatkozó szervvel, és ennek értelmében – noha megtartja az így raktározott termékek tulajdonjogát – kötelezi magát arra, hogy az árut nem dobja piacra a megállapodásban rögzített időpont előtt.

Az állami szervek részéről történő beavatkozás esetében a termékek forgalomba hozatalát a közösségi hatóságok döntése rendeli el. (E hatóságok állapítják meg, mikor lehet képes a piac a betárolt mennyiség fogadására.)²⁶ Az intervenciós raktárakban tárolt felesleget jellemzően exportálják, illetve – ugyancsak az EU-n kívül – élelmiszersegély-programok keretében használják fel. Ugyanakkor bizonyos feleslegeket az Európai Unión belül használnak fel szociális élelmiszer-juttatás (például „karácsonyi vaj”), támogatott áron történő feldolgozás (például a tejzsírfelesleg levezetésére), illetve állatok takarmányozása (például a soványtejpör-termelés több mint 50%-át) vagy más alacsonyabb értékű felhasználás (például az asztalibor-felesleg alkohollá történő lepárlása) céljára. Egyes piaci szervezetekben pedig a felesleg *denaturálása* (például a zöldség-gyümölcs felesleg kivonása) is szükséges lehet.

b) *Mennyiségi szabályozás*. A termelésre vonatkozó kontingens (*kvóta*) bizonyos termék előállítását (értékesítését) illetően mennyiségi küszöbértéket állapít meg. Ennek túllépése esetén – enyhébb intézkedésként – már nem érvényes a garantált ár, illetőleg – szigorúbb intézkedésként – minden túllépés a termelőt terhelő elvonással jár.

²⁶ Alapvető eltérés, hogy az intervenció révén valamely átmeneti felesleg levezetése valósul-e meg ütköző készlet alkalmazásával, vagy tartós strukturális feleslegek felvásárlására kerül-e sor.

A *garanciaküszöb* alkalmazása – amelyet az EK 1984-ben, illetve 1988-ban terjesztett ki széles körben, és amely elsősorban a gabonafélékre, a repcére, a napraforgóra, a szirupos gyümölcsökre vonatkozott – a cukorrépa-ágazatban (eltérő formában) már korábban is létezett. Ez utóbbi esetében a tagállamok megkapták az országos szinten megállapított kvótát, s azt maguk osztották fel a cukoripari vállalatok között az EK piaci szervezetben meghatározott kritériumok szerint.

Természetesen más a helyzet akkor, ha a hatóságok a kvótán felül előállított mennyiségekre elvonásokat vezettek be. Ez elsősorban a tejágazatra vonatkozott, ahol a kvóta túllépése rendkívül súlyos pénzügyi szankciót vont maga után.

A tagállamok – hogy orientációt szabhassanak a termelésnek, és rendelkezhessenek struktúrapolitikai eszközökkel – jogot kaptak rá, hogy a számukra garantált összes kvóta keretén belül tartalékot képezzenek. E tartalék (angol rövidítéssel: SLOM) tette lehetővé, hogy támogassák azokat a termelőket, akik fejlesztési terv megvalósításán fáradoztak, vagy akiknek súlyos nehézségekkel kellett megküzdeniük.

Az egységes közös piaci szervezet 2007. évi hatálybelépése előtt (1234/2007/EK tanácsi rendelet) 21 közösen szervezett egyedi piac létezett egymás mellett. Azok szabályait külön alaprendeletek tartalmazták. A közös piaci szervezetek eredetileg elsősorban a garantált árakon alapultak. *Az intézményi árakat a KAP reformfolyamatában közvetlen támogatások révén – először teljes, később részleges ellentételezést nyújtva – fokozatosan csökkentették.* (Lásd 2. fejezet.) A 2003. évi reformtól kezdődően a különböző közös piaci szervezetekbe beépített közvetlen támogatások nagy része a termeléstől fokozatosan függetlenné vált. Azok a közösen szervezett piacokra vonatkozó rendeletekből (az egységes támogatási rendszer végrehajtása) először az 1782/2003/EK rendeletbe, majd az „állapotfelmérés” elfogadását követően az *egységes közös piaci szervezetbe* (73/2009/EK rendelet) kerültek át. (Lásd 2.8.4. alfejezet. A jelenlegi rendszert részleteiben az 5. fejezet tárgyalja.)

Az egymást követő reformok a beavatkozási eszközöket alapvetően átalakították. Azokat jelenleg olyan „biztonsági hálónak” tekintik, amelyeket csak súlyos piaci zavarok miatt bekövetkező válságok esetén vetnek be. (Lásd 2.8.4. alfejezet.) Az intézményi (támogatott) árak között csak az intervenció árak maradtak meg. Az intervenció mindezek következtében nagymértékben csökkent.

1.3.5. Valutaárfolyamok és a piac egységessége

A KAP eredeti modelljének egyik alapelve az EK- (intézményi) árak közösségi szintű meghatározása. Az árakat a Közösség monetáris egységében (az EUA-ban, majd 1979-től az ECU-ben) fejezték ki. Éppen így az importterheléseknek és export-visszatérítéseknek is egységes rendszerben szükséges működniük a harmadik országokkal folytatott kereskedelemben. Az elszámolási egységben megállapított intervenció árakat, importterheléseket és export-visszatérítéseket az agrimonetáris rendszer keretében „zöld” árfolyamok révén számították át nemzeti valutára.

A KAP konstrukciója szerint a „zöld” árfolyamok pontosan megegyeztek a tagországok „normál” valutaárfolyamával. Ha e követelmény teljesült, akkor az intézményi árak,

*az importterhelések és az export-visszatérítések nemcsak nominálisan, hanem reálértékben is azonosak lehettek az egyes országokban.*²⁷ Azaz a közös piaci szervezet alapvető elve, *a piac egységessége e feltételek között teljeskörűen érvényesülhetett.*

Ugyanakkor később a valutaárfolyamok stabilitásának megbomlásával ez az elv már csorbat szenvedett. A probléma kezelésére alakult ki az *agrimonetáris* rendszer, ám annak bonyolult mechanizmusai további torzulások veszélyeit is magukban hordozták. Az egységes valuta, az euró kialakulásával az előbb jelzett problémák az euróövezetben automatikusan megszűntek.

1.4. A KAP finanszírozása: EMOGA, EMGA, EMVA

A KAP rendszerének alapvető mozzanata a közös finanszírozás. Meghatározó a közös költségvetés szerepe:

- a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) *a pénzügyi szolidaritás elve alapján* teljes egészében a közös költségvetés fedezi;
- az agrárstruktúra-politika, majd a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az *addicionalitás* elve szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezettek) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása ebben az értelemben a strukturális politikához hasonló.)²⁸

Az EUMSz 40. cikk (3) bekezdése alapján 1962-ben hozták létre az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot (EMOGA).

Az EMOGA két részlegre tagolódt:

- a *Garancia Részlegre*, amely eredetileg a piaci és az ártámogatási politika eszköze és
- az *Orientációs Részlegre*, amely az agrárstruktúrát átalakító politika (utóbb: vidékfejlesztési politika – lásd részletesebben a 6. fejezetben) finanszírozását szolgálja.

A közös költségvetés legnagyobb részével, egészen a legutóbbi időkhöz több mint 50%-ával az EMOGA gazdálkodott. Ez az arány az 1970-es években még meghaladta a közös költségvetés 80%-át. Ezt követően – szoros összefüggésben a KAP kiigazításával, majd reformjával – fokozatosan mérséklődött. A 2014–2020 közötti időszakban a KAP-kiadások aránya a közös költségvetésben már csak 37,8%. (Az EMOGA kiadásainak alakulásáról a 2014–2020. évi időszakban lásd az 1.2. táblázatot.)²⁹

²⁷ Természetesen mindez az adminisztratív árakra vonatkozik. Ismételten aláhúzást igényel: az egyes nemzeti és regionális piacok árainak eltérései – azok működése során – jelentősek.

²⁸ A vidékfejlesztés jellemzőit a 6. fejezet tárgyalja részletesen.

²⁹ A KAP-kiadások alakulását a legutóbbi évek tekintetében a 2.8.4. alfejezet elemzi.

1.2. táblázat
A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi terv egyes alapvető elemei

	2007–2013 (milliárd euró)	2014–2020 (milliárd euró)	Változás (milliárd euró)	Változás (%)
EU teljes költségvetése	994	960	–34	97%
KAP-költségvetés	421	373	–48	89%
Közvetlen támogatások (és piaci intézkedések)	319	278	–41	87%
Vidékfejlesztés	98	85	–13	87%
Magyarországra jutó KAP-támogatás	10,5	12,3	1,9	118%
Magyarország részesedése a KAP-támogatásokból (%)	2,36%	3,19%	0,83%	135%
Magyarország közvetlen támogatási allokációja	6,6	8,9	2,3	135%
Magyarország vidékfejlesztési allokációja	3,9	3,4	–0,5	87%

Forrás: Európai Bizottság

A *Garancia Részleg* kiadásai lényegében kiterjedtek az exporttámogatás és az intervenciók kiadások egészére. Az 1992. évi reform meghirdetését követően a Garancia Részleg legnagyobb kiadási tételét a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen támogatások képezték.

Az Orientációs Részleg a Közös Agrárpolitika strukturális célkitűzései megvalósítását segítette, elsősorban a következő fő célok megvalósítása révén:

- termelési feltételek javítása;
- az agrártermelés struktúrájának és a termékek minőségének javítása;
- az agrártermékek értékesítési feltételeinek és piaci értékesítési rendszerének javítása;
- az 1990-es évektől szélesebb vidékfejlesztési igények (például vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének növelése stb.) előmozdítása.

A KAP keretében képződő bevételek (specifikus importterhek, cukorilleték stb.) az 1970-es évek elejéig az EMOGA-kiadások 20-25%-át fedezték. A kiadások növekedése és a bevételek csökkenése nyomán ez az arány az 1990-es évek közepére 3% alá csökkent.

A legtöbb KAP-kiadás valójában a tagországokban működő *kifizető ügynökségek* révén valósul meg. A Bizottság a közös költségvetésből a szabályos kifizetéseket két és fél hónapon belül refinanszírozza. Minden költségvetési (naptári) év kiadásai megfelelnek a tagországok által az előző év október 16-a és az adott év október 15-e között teljesített kiadásoknak.

2007-től az EMOGA korábbi formájában megszűnt: *Európai Mezőgazdasági Garancia Alapot (EMGA)* és *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA)* hoztak létre.³⁰

Az EMGA-ból kell finanszírozni a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással:

- az export-visszatérítéseket;
- a piaci intervenciót;

³⁰ Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet szerint.

- a közvetlen támogatást;
- a tájékoztatási cselekvési programokat és a mezőgazdasági termékek promócióját, a Közösség belső piacán és harmadik országokban.

Az *EMGA*-ból fedezik centralizált irányítással:

- a meghatározott állategészségügyi és növényegészségügyi intézkedésekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulást;
- a közvetlenül a Bizottság által vagy nemzetközi szervezetek bevonásával végzett, mezőgazdasági termékek promóciójára irányuló tevékenységet;
- a genetikai állomány megőrzésére, feltérképezésére, összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedéseket;
- a mezőgazdasági számviteli információs rendszerek kialakítását és fenntartását;
- a mezőgazdasági vizsgálati rendszereket, beleértve az agrárgazdaságok struktúrájára irányuló vizsgálatokat.

Az *EMVA*-ból a tagállamok és a Közösség között megosztott irányítással finanszírozzák a vidékfejlesztési programokat.³¹ (Lásd 6. fejezet.)

Mindkét Alapból központosított módon finanszírozhatók a Bizottság kezdeményezése és/vagy számára a KAP megvalósításához szükséges intézkedések, adminisztrációs és technikai segítségnyújtási, értékelési, audit- és ellenőrzési cselekvési programok.

1.5. A Közös Agrárpolitika döntéshozatali és végrehajtási rendszere

A döntéshozatali rendszer az általános mechanizmusba illeszkedik. A döntések többsége jellemzően a közös agrárpiacon (ár-, export-import szabályozási, piaci támogatási stb.) politika körébe tartozott. Azok mindegyike valamilyen közösségi döntés formáját ölti. A uniós jogszabályok jelentős hányada a Közös Agrárpolitika megvalósítását szolgálja.

A Bizottság saját kezdeményezésként vagy mások (például a Tanács) felkérése alapján készíti el javaslatát. Ennek során messzemenően figyelembe kívánják venni az agrárpolitika gazdasági, pénzügyi, szociális és környezeti szempontjait.

A Bizottság igazgatóságai és a tagállamok szakértőinek konzultációja képezi a javaslat elkészítésének első fázisát. Már ebben a kezdeti szakaszban is bevonják a szakmai szervezeteket, érdekképviselői szerveket, tanácsadó bizottságokat a szabályozás tartalmának meghatározásába és szükségességének indokolásába.

A nyomást gyakorló szervezetek közül a legjelentősebb az EU mezőgazdasági szövetségeinek szervezete (COPA),³² jelentős még a mezőgazdasági szövetkezetek közösségi szervezete (COGECA),³³ a fiatal gazdák szervezete (CEJA)³⁴ és a fogyasztói szervezetek

³¹ Lényegesen két új mezőgazdasági pénzalap esetében működő mechanizmusok eltérései: EMGA – nem elkülönített előirányzatokat használ, EMVA – elkülönített előirányzatokat használ; eltérő a kifizetések ütemezése (EMGA – havi kifizetés, EMVA – negyedévenkénti kifizetés); és a szabálytalanságokat követő behajtás kezelése sem egyezik.

³² Comité des Organisations Professionnelles Agricoles – COPA.

³³ Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne – COGECA.

³⁴ Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs – CEJA.

szövetsége (BEUC).³⁵ A tanácsadó bizottságok az egyes piaci szervezetekben érdekelt piaci szereplőket képviselik.³⁶

Az agrárpolitika különösen összetett kérdéseit tekintve a Bizottság egyes időszakokban igen nagy óvatosságot tanúsít. (Valójában a Bizottság már a javaslat elkészítése során a nemzeti érdekek figyelembevételére törekszik, különben a javaslat elfogadása is nehézségekbe ütközne.)³⁷ Ilyenkor a rövid távú, lényegében reagáló jellegű intézkedések a jellemzőek. A felhalmozódó feszültségek nyomán a Bizottság már radikálisabb javaslatokat is megfogalmaz, ám azok gyakran nem jutnak túl az egyes tagországok mezőgazdasági minisztereit tömörítő Tanácson.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a Közös Agrárpolitika területén az alapeljárás (másként konzultációs eljárás) szabályai szerint történt a jogszabályok elfogadása, azaz a Parlament véleményének kikérése után a Tanács döntött. A Tanács tevékenysége során nagymértékben figyelembe vette az egyes témák kapcsolódásait, összefüggéseit. Ezért – a döntést megkönnyítendő – az úgynevezett „csomagokra”³⁸ támaszkodott.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a rendes jogalkotási eljárás (*együtt-döntés*)³⁹ keretében a Tanács és a Parlament együttesen dönt a jogi aktusok elfogadásáról. (Így születtek meg 2013. decemberben a KAP legutóbbi alaprendeletei.)

Az EUMSZ azonban a Tanács javára kivételeket alkalmaz a rendes eljárás alól. A 42. cikk (2) bekezdése a versenyszabályok tekintetében előírja: „a Tanács a Bizottság javaslata alapján támogatás nyújtását engedélyezheti: a) szerkezeti vagy természeti feltételek miatt hátrányos helyzetben lévő üzemek védelméhez, b) gazdaságfejlesztési programok keretében”. A 43. cikk (3) bekezdése szerint „a Tanács, a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogad el az árak, a lefölözések, a támogatások és a mennyiségi korlátozások rögzítésére”.

A KAP megvalósításában jelentős a Bizottság (s különösen a DG AGRI) szerepe. A közvetlen végrehajtás a nemzeti szervezetek (mezőgazdasági minisztériumok, kifizető ügynökségek, vám- és pénzügyi szervek) feladata. (Ezt decentralizált menedzsmentnek nevezik.) Különlegesen fontos az akkreditált kifizető ügynökségek szerepe. Ezek működését a közösségi szabályok betartása végett a Bizottság figyelemmel kíséri.

A Bizottság e kötelezettségeinek kereteit az EU-rendeletek és a Tanács irányelvei pontosan kijelölik. Ezért a KAP irányítása lényegében technikai jellegű feladat, a rendszer alkalmazása a folyamatosan változó feltételekhez. Ám ez esetenként többet is jelenthet pusztán a szoros szabályok alkalmazásánál. A gyakran változó és gyors intézkedést igénylő ügyekben (például az intervenció és a támogatási rendszer, a visszatérítés működtetése, a készletezési politika menedzselése stb.) a Bizottság átruházott hatáskörben döntéseket hozhat. Ezzel a végrehajtó intézmény megfelelő manőverezési lehetőséghez jutott. Döntéseinek ugyanakkor fontos pénzügyi következményei vannak a termelők, a kereskedők, a feldolgozók és az EU költségvetése számára.

³⁵ Bureau Européen des Unions Consommateurs – BEUC.

³⁶ 1993 óta 23 mezőgazdasági tanácsadó bizottság működik.

³⁷ KOESTER 1992b, 184–185.

³⁸ NUGENT 1994, 138–141.

³⁹ Az EUSZ [a 42. cikk (1) és a 43. cikk (2) bekezdése] szerint a KAP területén alkalmazandó „rendes jogalkotási eljárás” a konzultációs eljárás helyett az együttdöntés legyen. Az megerősítette az Európai Parlament teljes értékű társjogalkotóként betöltött szerepét a mezőgazdaság területén.

A Bizottság önálló döntési hatáskörét nem egyedül a brüsszeli tisztviselők gyakorolják. Az egyes piaci szervezetek szabályozásában jelentős szerepet kaptak a menedzsmentbizottságok.⁴⁰ Ma már, tekintettel a közös piaci szervezetek egységesítésére, egyetlen, az agrárpiazi ügyekben illetékes menedzsmentbizottság működik. E testület tagjait a tagállamok delegálják. A Bizottság általában nem tesz semmilyen fontos lépést a piaci szervezet irányítását illetően a menedzsmentbizottság tájékoztatása nélkül. A menedzsmentbizottság negatív döntésének halasztó hatálya van. A Bizottság nem intézkedhet azonnal, s a vitában a Tanács dönt. (Egyes témakörökben – például állategészségügy, vetőmag stb. – szabályozási bizottságok működnek. Ez utóbbi konstrukció még több kötöttséget tartalmaz a Bizottság cselekvési szabadságát illetően.)

A Közös Agrárpolitika olyan sajátos cél- és eszközrendszerrel rendelkezik, amely speciális, a végrehajtáshoz szükséges nemzeti intézményi háttér jelenlétét feltételezi és igényli. Amennyiben a kiválasztott eszközök alkalmazása – az esetleges elégtelen intézményi keretfeltételek következtében – nem vagy csak részben valósul meg, akkor veszélybe kerülhet a kitűzött célok teljesítése. Az intézkedések rendeletekben rögzített végrehajtásával és ellenőrzésével kapcsolatos, összetett és jelentős adminisztrációs igényekkel járó igazgatási folyamatok az EU egyes tagállamainak nemzeti intézményeit – a Kifizető Ügynökséget, illetve az Igazoló Testületet stb. – terhelik.

Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA-ból) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA-ból) történő tényleges kifizetések feltételezik a tagállamok által akkreditált és az Unió Bizottsága által ellenőrzött kifizető ügynökségek – a végrehajtási intézményi rendszer kulcsszereplőjének, de nem kizárólagos elemének – és az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) létrehozását és működtetését.

A nemzeti szervezetek (a kifizető ügynökségek) funkciói tehát a KAP agrárpiazi rendszerében technikai jellegűek. Részt vesznek az intervenciós felvásárlások, a támogatások és importterhelések lebonyolításában. Elszámolási és regisztrálási feladatokat látnak el.

A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépése után az *együtt döntés* vált általános szabállyá az EU jogalkotásában. A Tanács és az Európai Parlament együttesen alkották meg a KAP 2014–2020. évi szabályozását: a közvetlen támogatások, a közös piaci szervezetek, a vidékfejlesztés és a horizontális szabályozás területein.

A Bizottság 2010. novemberi közleménye, majd a négy alaprendeletre vonatkozó javaslata közzététele (2011. október) után az Európai Parlament és a Tanács 2013 áprilisáig egyeztetett a tervezett szövegekről. Párhuzamosan folyt az egyeztetés a többéves pénzügyi keret (MFF) elfogadásáról. Az EU-kiadások felső határáról 2013. februárban jutottak megállapodásra.

A KAP-jogszabályok elfogadása érdekében a Tanács, a Parlament és a Bizottság képviselői között informális tárgyalások folytak. Ez utóbbiakat nevezték *trialógusoknak*. A trialógusokat a pozíciók egyeztetésére és a jogszabály elfogadásához vezető út tisztázására alkalmazták. Az intenzív tárgyalási időszakra 2013. április és június között került sor. Mintegy 50 trialógusra volt szükség, mielőtt politikai megállapodásra jutottak 2013. június 26-án a négy alaprendelet tekintetében. Az Európai Parlament a négy alaprendeletet 2013. november 20-án plenáris szavazással fogadta el. 2013. december 16-án pedig a Tanács is elfogadta a négy alaprendeletet. (Azokat december 20-án hirdették ki az EU Hivatalos

⁴⁰ Eljárásokról lásd KENDE 1992.

Lapjában. A 2014–2020 közötti végrehajtási szabályokat delegált (átruházott) aktusokként a Bizottság 2014 márciusában fogadta el, s az Európai Parlament és a Tanács 2014 áprilisában hagyta jóvá.

A tagállamok a fentieket követően dönthettek a közvetlen támogatások elveinek kiválasztásáról. Kialakították továbbá a stratégiai célokat tartalmazó, vidékfejlesztési programjaikat definiáló partneri megállapodásokat. A tagállamok összesen 118 vidékfejlesztési programot nyújtottak be az Európai Bizottságnak elfogadásra. Az elfogadási folyamat 2015 decemberében fejeződött be.

1.5.1. A Közös Agrárpolitika végrehajtása: a komitológia alapvető területei⁴¹

A KAP megvalósításában nagy, ám nem kizárólagos az *Európai Bizottság* (s különösen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) szerepe. A KAP működését a Bizottság folyamatosan nyomon kíséri. A közvetlen végrehajtás a *nemzeti szervezetek* (mezőgazdasági minisztériumok, intervenciók ügynökségek, vám- és pénzügyi szervek) feladata. Azok működését a közösségi szabályok betartása végett a Bizottság figyelemmel kíséri.

A Bizottság a kötelezettségeinek kereteit az EU-rendeletek és a Tanács irányelvei pontosan kijelölik. Ezért a KAP irányítása – a rendszer alkalmazása a folyamatosan változó feltételekhez – *lényegében technikai jellegű feladat*. Ám ez esetenként pusztán a szoros szabályok alkalmazásánál többet is jelenthet. *A Tanács ugyanis a gyakran változó és gyors intézkedést igénylő ügyekben* (például az intervenciók és a támogatási rendszer, a visszatérítés működtetése, a készletezési politika menedzselése stb.) *döntési hatáskörét átruházta a Bizottságra*. Ezzel a végrehajtó intézmény megfelelő manőverezési lehetőséghez jutott. Döntéseinek ugyanakkor fontos pénzügyi következményei vannak a termelők, a kereskedők, a feldolgozók és az EU költségvetése számára.

A Bizottság döntési hatáskörét nem egyedül a brüsszeli tisztviselők gyakorolják. A Tanács különböző típusú – tagállamok képviselőiből álló – bizottságok eljárásait írja elő. (Ezt nevezik *komitológiának*.) Az agrárpolitikai területen elsősorban menedzsmentbizottsági, másfelől szabályozási bizottsági eljárás a jellemző.

A Lisszaboni Szerződés *felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat és végrehajtási aktusokat* különböztet meg. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadását az érintett alapjogi aktusban rendezik, míg a végrehajtási aktusok elfogadása a 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.) meghatározott *új vizsgálóbizottsági eljárás vagy a tanácsadó bizottsági eljárás* szerint történik. A Bizottság mezőgazdasági végrehajtási aktusokra irányuló tervezeteinek többsége a vizsgálóbizottsági eljárások keretébe illeszkedik, amelyekben az Európai Parlament és a Tanács „ellenőrzési joggal” rendelkezik.

⁴¹ A komitológiára vonatkozó szabályokat tartalmazták: Egységes Európai Okmány; RSZ 202. cikk; 1987-es komitológiai döntés; 1999-es komitológiai döntés (1999/468/EK). Legutóbb az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) határozta meg a Bizottság végrehajtási hatáskörei tagállamok által történő ellenőrzésének mechanizmusát.

A tanácsadó bizottságok keretében az Európai Unió szakmai szervezetei – az EU Mezőgazdasági Szakmai Szervezeteinek Bizottsága (COPA), illetve az EU Mezőgazdasági Szövetkezeteinek Általános Szövetsége (Cogeca) révén – egyébként közvetett módon mindig részt vettek az európai döntéshozatali folyamatban. A konzultáció körét a KAP alkalmazása tekintetében a Bizottság munkáját segítő céllal kibővítették: a civil társadalommal párbeszédet folytató csoportokat hoztak létre.

A tanácsadó bizottságok a Bizottság döntéseinek előkészítését segítő testületek. A Bizottságot nem köti a testület véleménye. Valójában azonban e vélemény nagy súllyal esik latba, s a Bizottság általában tájékoztatja a testületet, hogy miképpen vette figyelembe véleményét.

1.6. A Közös Agrárpolitika változásai. Az „eredeti modell” alapproblémái

Az 1960-as évek végére az EK a legtöbb agrártermék piacára védelmi és támogatási rendszert épített ki. E rendszer – miképpen az alapvonásaiból egyenesen következik – erőteljesen szétválasztotta a belső (közösségi) és a külső piacokat.

1.6.1. Növekvő mezőgazdasági termelékenység – növekvő feleslegek és költségvetési kiadások

Az 1970-es évek elejéig tartott a KAP első fontos szakasza. Ebben az időszakban építették ki fokozatosan a közös piacrendeket és integrálták az agrártermékek Közösségen belüli piacát. Kezdetben a Hatok agrárpiaconpolitikájának koordinációja és harmonizációja az alacsony importárakkal szembeni *külső védelemre* összpontosult. *A közös belső (intézményi) árszintet csak később határozták meg.* A meghatározó jelentőségű agrártermékekre vonatkozó közös árrendszer 1971 végére épült ki teljesen. A Közös Agrárpolitika fejlődésének *második szakaszában* (az 1980-as évtized elejéig) modernizálták a gazdaságokat. A mezőgazdasági termelők jövedelme közeledett más társadalmi csoportok jövedelméhez.

A Közös Agrárpolitika *kitűzött céljainak* megvalósulását tekintve az alábbiak igényeknek kiemelését:

- a) *Növekvő mezőgazdasági termelékenység.* A leglátványosabb változás a mezőgazdasági *munka termelékenységének* emelkedésében volt tapasztalható. Valójában az EK országaiban a Közös Agrárpolitika bevezetését követően gyorsult fel a mezőgazdasági modernizáció, s éppen a *KAP rendszere segített hozzá a korszerűbb technológiák széles körű alkalmazásának finanszírozásához.* (LINTNER–MAZEY 1991, 98–99.) A mezőgazdasági munka termelékenysége 1965 és 1985 között az EK10-ek átlagában évente 5%-kal nőtt. Jelentős mértékben csökkent az agrárfoglalkoztatás aránya. (A hat alapító tagországban 1960-ban 15,2 millió fő, 1990-ben pedig 4,6 millió fő dolgozott a mezőgazdaságban. Az EK Tizenkettek esetében a mezőgazdasági foglalkoztatottak 1960. évi 21%-os aránya 1970-re 13%-ra, 1980-ra 10%-ra, 1985-re pedig 9%-ra csökkent.)

- b) *Bővülő agrártermelés.* Egyidejűleg a *mezőgazdasági termelés tovább növekedett.* Ezt az 1980-as évek elejéig az emelkedő mezőgazdasági árak is ösztönözték. Ugyanakkor a fogyasztás növekedése az EK országaiban – adott fogyasztási színvonal, a népességyarapodás lassulása s a kereslet alacsony jövedelemrugalmassága mellett – aránylag korlátozott volt. Hosszabb időszak átlagában a mezőgazdasági termelés évi 2%-kal növekedett, ám az élelmiszer-fogyasztás csak évi 1%-kal – sőt 1973–1988 között már csak évi 0,5%-kal – emelkedett.
- c) *Növekvő önellátás.* Az elkerülhetetlen következmény a *nagymértékű önellátás* lett: az EK termékeivel versenyző legtöbb termék importja – a magas importterhelés miatt – csökkent, míg az EK harmadik országokba irányuló exportja – nem kis részben a magas támogatások miatt – növekedett. A Közösség élelmiszer-önellátási szintje az alapításkor mintegy 85% volt, ám az 1980-as évekre néhány termékcsoporthoz (olajos magvak, fehérjetakarmányok, egyes gyümölcsfélék, juhhús) kivételével meghaladta a 100%-ot. (Különösen nyomasztó strukturális többletek alakultak ki a gabona, a cukor, a tej és tejtermékek, továbbá a marhahús esetében.)
- d) *A belső agrárpiac biztonsága.* A Közös Agrárpolitika alapvető céljai közül *megvalósult a belső agrárpiac stabilizálása s – azzal is összefüggésben – a belső termelés preferenciája.* A tagországok közötti agrárkereskedelem erőteljesen nőtt. Megnövekedett a Közösség súlya az agrár-világkereskedelemben. Az EK az USA után a világ legnagyobb agrárexportőrévé vált. A feleslegek levezetésének fő módszere *az export nagymértékű* – egyes időszakokban esetenként mintegy 45-50%-os – *támogatása volt,* ami hozzájárult a világpiaci árak csökkenéséhez. Ugyanakkor a *termelőknek nyújtott értékesítési biztonság,* a valóságos piaci viszonyoktól függetlenített intervenciók felvásárlások rendszere deformálódott. Annak eredeti célja az időleges piaci ingadozások áthidalása, kiküszöbölése volt. Ám az intervenció a termelés folyamatos növekedése miatt idővel már rendszeres értékesítési formává vált. Ezt előmozdította, hogy azt mennyiségileg sokáig nem korlátozták. Így a növekvő feleslegek lényegében automatikusan felvásárlásra kerültek. Ezért a készletek s az intervenció költségei rendkívül nagy mértékben növekedtek.
- e) *Jövedelempolitika árpolitika révén.* A Közös Agrárpolitika eredeti rendszere a *mezőgazdasági termelők jövedelmét* alapvetően az árak révén kívánta stabilizálni és javítani. Evégett az agrártermékek többségére a *világpiacinál jóval magasabb belső árszínvonalat érvényesítettek.*⁴² A közös intézményes árakat a Tanács évente határozta meg. Az 1973-as olajválsággal kezdődő időszak „kezdeti lendületet adott a jelentős áremelések sorozatának”. (TRACY 1993, 167.) *Egészen az 1980-as évek elejéig az éves agrárár-felülvizsgálatok igyekeztek az intézményi árakat az inflációs rátával párhuzamosan növelni.* A Közös Agrárpolitika bevezetését követő években a *mezőgazdasági termelők jövedelme közeledett más társadalmi csoportok jövedelmeihez.* 1968 és 1978 között párhuzamos (évi 5%-os mértékű) reáljövedelem-növekedés mutatkozott az EK-ban a mezőgazdasági és a nem mezőgazdasági szektorok között. Ugyanakkor az agrár-

⁴² Valójában a mezőgazdasági jövedelmeket az agrártermékek termelői árain felül számos további tényező is befolyásolja.

termelők jövedelme az egyes országokon belül is nagy *szóródást* mutat. A mezőgazdasági termelők részére árak révén juttatott támogatások elsősorban a nagyobb méretű, ártermelő gazdaságoknak kedveztek.

- f) *Fogyasztói érdekek.* Az EK Bizottság értékelése szerint a szabályozott agrárpiac jól szolgálta *a fogyasztókat*. (LINTNER–MAZEY 1991, 98.) Gazdag élelmiszer-választék kifejlődéséhez vezetett, s kizárta az időszakos, szélsőséges ármozgásokat. A valószínűségben azonban az EK belső agrárár-színvonala az 1980-as években több mint 50%-kal meghaladta a világpiaci árszintet. Ez jóléti hátrányt jelent a nemzetgazdaságok számára, s közvetlenül *is jelentős terhet hárít a Közösség fogyasztóira*.
- g) *Halmazódó feszültségek, növekvő kiadások és kereskedelempolitikai problémák.* Az export-visszatérítéseknek és az agrártermékek értékesítése kapcsán nyújtott egyéb támogatásoknak súlyos következményei voltak. *A közösségi költségvetés legnagyobb* – egyes esztendőben annak 80%-át is meghaladó – *tételévé* duzzadtak a Közös Agrárpolitika költségei.⁴³ Ugyanakkor *a rendszer protekcionista és diszkriminatív jellege növekvő nemzetközi kereskedelempolitikai feszültségekhez vezetett.*

1.6.2. A Közös Agrárpolitika eredeti árszabályozási modelljének működése.

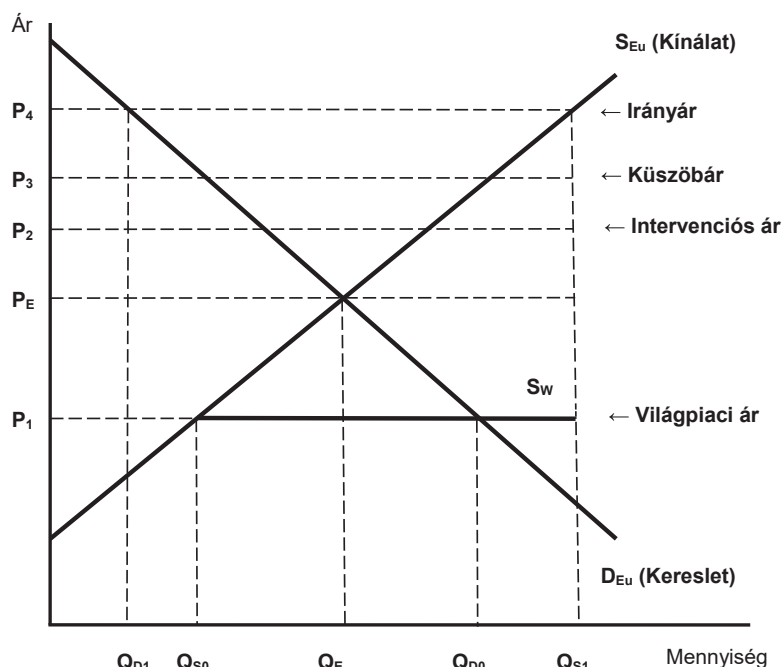
A rendszer alapproblémája

Az árszabályozási modell működése

Az árstabilizálást és -támogatást célzó eredeti rendszert *a legalapvetőbb* (a gabona-) *piaci szervezet* alapján foglaljuk össze. A többi agrártermék piaci rendtartása ettől némileg eltérő volt, ám a bemutatott séma alapelvei többé-kevésbé a KAP egész rendszerét jellemezték.

Az 1.2. ábra a búzapiaci szervezet modelljét mutatja, amely az 1960-as évektől 1993-ig érvényesült. (A rendszert az 5. fejezetben részletesebben is bemutatjuk.) A rendszerben alkalmazott *intézményi* árak között az *irányárakat* évente úgy határozták meg, hogy az EK leginkább gabonahiánnyal jellemezhető régiójában (Duisburgban) meghatározott nagykereskedelmi ár elérhető legyen. Ha az említett térségben a helyi búzakínálat gyenge, akkor a duisburgi ár valószínűleg magasabb lesz, mint az EK piaci átlagára. (Az irányárakat a P_4 jelöli az ábrában.) A *küszöbárat* (P_3) ebből úgy számították ki, hogy figyelembe vették a búza szállítási és disztribúciós költségeit, amelyek a legnagyobb importkikötőből (Rotterdamból) a duisburgi körzetbe szállítás során felmerültek. Hogy az importált búza a küszöbárnál alacsonyabb áron ne léphessen be az EK-piacra, változó importlefölözést alkalmaztak. (A világpiaci ár – P_1 – ugyanis jóval alacsonyabb volt, mint a küszöbár – P_3 . Ezért vetették ki a $P_3 - P_1$ nagyságú szakasznak megfelelő lefölözést, amellyel megdrágították az importot.)

⁴³ A KAP rendszerétől eredetileg azt várták, hogy nettó jövedelmet hozhat (vagy legalábbis önfenntartó lesz). A politikai döntéshozók nem vették figyelembe, hogy a külső védelem emelkedése az import s egyúttal a bevezetendő importterhek csökkenésével jár.



1.2. ábra

A Közös Agrárpolitika árrendszerének sémája

Forrás: a szerző szerkesztése

Szabadkereskedelem (s a KAP hiánya) esetén a búza ára a Közösségben csupán P_1 lenne. Ennél az árszintnél az EK-felhasználók Q_{D0} mennyiséget vásárolnának. Abból Q_{S0} mennyiséget az EK-termelők állítanának elő, míg a kereslet ezt meghaladó része ($Q_{D0} - Q_{S0}$) importból nyerne kielégítést.

Intézményi árak esetén alapvető jelentőségű azok meghatározásának szintje. Magas védelmet tartalmazó közös piaci szervezetekben e paraméterek meghaladhatják az egyensúlyi árat (P_E -t).

Az 1.2. ábra szerint a rendszer P_4 – azaz az irányárnak megfelelő – árszínvonalon $Q_{S1} - Q_{D1}$ szakasznak megfelelő többletkínálatot eredményez. (Míg a kínálat ennél az árszintnél Q_{S1} , addig a kereslet csak Q_{D1} .) Az agrárpiac-politika beavatkozása nélkül a piac úgy alkalmazkodik, hogy a búza ára az egyensúlyi ár (P_E) irányában csökken. Ahhoz, hogy a tényleges piaci árak az irányárak közelében alakuljanak, e többletkínálatot a piacszabályozás rendszerében valamilyen módon ki kell vonni a piacról. E célból az irányár alatt intervenciós árat (P_2) határoznak meg. Ha a búza piaci ára P_2 alá esik, működésbe lép az intervenció. Az ár támogatása céljából mindaddig, amíg a piaci árak nem emelkednek az intervenciós árak fölé, felvásárolják a felkínált terményt. Ha az erőteljes kül-

kereskedelem-védelemmel – változó importlefölözéssel – *támogatott irányár tartósan az egyensúlyi ár felett helyezkedik el, a piaci szervezetben a felesleg levezetése végett rendszeres intervenció válik szükségessé.*

Fenti összefüggések képezik azoknak a nagy készleteknek az alapját, amelyek a KAP kiépülésével párhuzamosan felhalmozódtak, illetőleg a hatalmas költségvetési igényeknek, amelyek a rendszer működéséből származnak.

Megjegyzést igényelnek azonban: az agrártermékek jelentős része esetében az intervenció árak nem az ábrában szereplő egyensúlyi ár (P_E) felett kerültek meghatározásra, nagyobb feleslegek nem képződtek és bizonyos mértékű import is lehetséges. Ám a *szigorúban szabályozott piaci szervezetek*⁴⁴ *intézményi árai leggyakrabban a világpiaci árak (P_p illetve P_w) felett helyezkedtek el.*

*A feleslegek s a készletek belső (EK-n belüli) levezetésének lehetőségei korlátozottak.*⁴⁵ Azok csökkentésének kézenfekvő módja az export lehet. Ám az exporttámogatás nélkül nem lehetséges, ha az EK belső árai meghaladják a világpiacon elérhető árakat. (Éppen fordított a helyzet, mint az importlefölözés esetében. A felhalmozott készletek exportértékesítéséhez ugyanis azok kínálati árának az 1.2. ábra szerint a P_2 intervenció ár – plusz tárolási és az exportkikötőbe szállítási költségek – szintjéről P_1 világpiaci árszínvonalra, sőt esetleg az alá kell csökkennie. Ehhez – eltekintve a tárolási és szállítási költségek fedezésének igényétől – $P_2 - P_1$ nagyságú exporttámogatás szükséges. E támogatások további terheket jelentenek az EK költségvetésére. Ugyanakkor a fő világkereskedelmi partnerek is egyre erősebb kritikát gyakoroltak: mind a gyakran szinte a piacról kizáró importrezsim (főleg a változó lefölözések), mind az exportszubvenciók tekintetében.

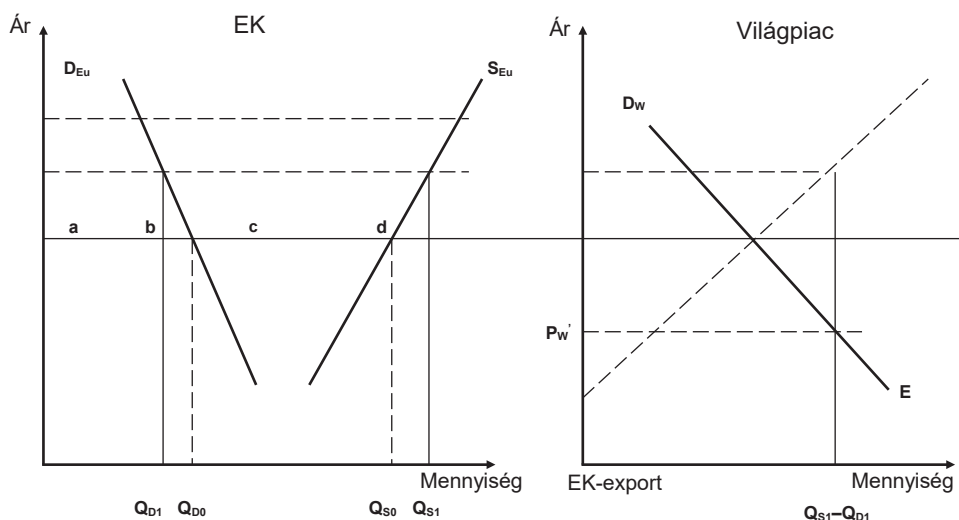
Jóléti hatások

A világpiaci árak felett meghatározott intézményi árak intervenciók garanciával kiegészítve tehát szükségképpen feleslegekhez, egyúttal magas importterheléshez és exporttámogatáshoz vezetnek. Ha a kialakuló exportfelesleg az adott termék teljes világpiaci forgalmához mérten nem jelentős mennyiségű, akkor önmagában nem befolyásolja a világpiaci árakat. (Ezt a helyzetet nevezzük „kis ország”-modellnek.)

A 1.3. ábra bal oldali része szerint az EU korábban már tárgyalt intézményi árának alkalmazása (P_{Eu}, P_1) esetén a kínálat meghaladja a keresletet. Ezért P_{Eu} árszinten nem valósul meg import, s nem történik $P_1 - P_w$ nagyságú lefölözés sem. A felesleget ($S' - D'$) intervenciók készletbe vásárolják fel, annak exportját pedig $P_{Eu} - P_w$ nagyságú export-visszatérítés teszi lehetővé – „kis ország”-modell esetén.

⁴⁴ A közös piaci szervezetek csoportosításáról lásd az 5.1. alfejezetet.

⁴⁵ A szociális programok adminisztratív és tranzaktív költségei magasak, a szélesebb körben történő juttatás pedig kizszorítási hatáshoz vezethetne. (Azaz olyan fogyasztókhoz juthatna az ingyenes vagy támogatott árú termék, akik azt egyébként P_{Eu} áron megvásárolnák. A beavatkozás tehát csak részben emelné az összköltséget.)



1.3. ábra

A Közös Agrárpolitika jóléti elemzése (az 1992 előtti rendszer)

Forrás: COLMAN-ROBERTS 1994

Az ábra jobb oldala viszont már túllép a feltételezésen. Az *export-visszatérítés* ugyanis lehetővé teszi, hogy az intervenciós készletet a világpiaci árra tekintet nélkül értékesítsék a világpiacon. E feleslegek dömpingkinálata az európai exportkeresleti görbét E pontban metszi. E helyzetben a világpiaci ár ceteris paribus P_w -ről P'_w -re csökken. Ez viszont az *export-visszatérítés* szükséges nagyságát növeli: $(P_{Eu} - P_w)$ -ről $(P_{Eu} - P'_w)$ -re. A rugalmatlan exportkeresleti görbe mutatja, hogy a Közös Agrárpolitika bemutatott (eredeti) modellje lényegében megszüntette az európai piaci árak és a világpiaci árak közötti kapcsolatot. Ugyanakkor a levezetésből kitűnhet: a KAP által leginkább védett termékek esetében az EU „nagy ország”, azaz agrárpolitikai intézkedései közvetlenül befolyásolhatják a világpiaci árakat.

E bemutatott mechanizmus mezőgazdasági termelőkre, fogyasztókra és adófizetőkre gyakorolt hatásai vizsgálhatók a jóléti elemzés révén, mind az EU-ban, mind a harmadik országokban. Az 1.3. ábra szerint az EU mezőgazdasági termelői által megszerezhető *termelői többlet* az export-visszatérítéssel kiegészített intervenció mechanizmusában $(a+b+c)$ területen növekszik, a *fogyasztói többlet* $(a+b)$ területtel csökken, míg az *adófizetők* költsége $(b+c+d)$ területtel nő. Ha az elemzésbe a támogatott export hatását a világpiaci árra (az utóbbi P_w -ről P'_w -re csökken) is belefoglaljuk, akkor a termelők jóléti többlete, a fogyasztók terhe, illetve az adófizetők költsége egyaránt nő. A rendszer nettó hatása a $(b+d)$ holtteher-vesztés (deadweight loss), nettó transzfer a fogyasztók és az adófizetők részéről a mezőgazdasági szektorba. A b terület a fogyasztó magasabb árak miatti jóléti veszteségét mutatja, míg a d terület a hatékonyság veszteségét mutatja, amely az inputok kevésbé hatékony felhasználásából származik.

A *fogyasztói veszteség* egésze a különböző kvantitatív elemzések (lásd például ATKIN 1993) szerint mintegy 30 milliárd GBP, a holtteher-vesztéssel együtt körülbelül a teljes EU GDP 1%-a volt. Az alkalmazott eszközök következtében a búza világpiaci ára az 1990-es

évek elején 6%-kal volt alacsonyabb, mint a bemutatott intervenciók nélkül lett volna. E becslések kulcskérdése annak a mértéke, ahogyan a fogyasztók a magasabb árak révén a mezőgazdasági támogatás költségének nagy részét viselik.

A Közös Agrárpolitika eredeti, ár- és jövedelempolitikát összekapcsoló modellje valóban eltorzította a mezőgazdasági árak funkcióit. A jövedelempolitikai célok (az EU mezőgazdaság támogatása) miatt lényeges mértékben a világpiaci árak felett tartott intézményi árak torz információkat továbbítottak a piaci szereplők felé: magas árak mellett is létező keresletet, amelynek biztosítékát az intervenció (illetve végső soron az exporttámogatás) képezte. E rendszerben egyoldalú módon az árak elosztási funkciója került előtérbe, s háttérbe szorult az egyensúlyi és orientációs funkció. A jövedelemnövelés fő célja *a kibocsátás folyamatos növelése* lett. Következésképpen a rendszer beépített sajátossága volt a piaci szereplők folyamatos *expanziós kényszere*, a termelésnek a tényleges piaci lehetőségeket figyelmen kívül hagyó állandó növelése.

A KAP eredeti „összekapcsolt” mechanizmusa tehát a korábbiaknál nagyobb, modernebb és termelékenyebb gazdaságok kialakítását mozdította elő. Éppen ezek az egységek jutottak a rendszerből származó *pénzügyi transzferek* nagy részéhez.

A megnövekedett mezőgazdasági jövedelem a megnövekedett termelői többlet következménye. Ám e jóléti előnyt a rendszer értékelése során össze kell vetni a fogyasztók és az adófizetők terheivel. E „transzferhatékonysági arány” az 1980-as évek végén az EK egészében 32% volt, ám – döntően az eltérő strukturális sajátosságok miatt – az Egyesült Királyságban csak 20%, míg Olaszországban 47% volt (HARVEY–HALL 1989). Előbbi arány tanúsága szerint a KAP eredeti modellje igen *alacsony hatékonysággal működő jövedelempolitikát tartalmazott*.⁴⁶

Másfelől a magas árak révén elért potenciális jóléti többlet jelentős része a *magas inputköltségek* révén az ágazatból kivonásra kerül. A növekvő támogatások együttjártak a földköltségek növekedésével. Ugyanakkor a mezőgazdasági inputok meghatározó piacain a tökéletlen verseny esetei a jellemzők. E körülmények között a KAP eredeti modellje jelentős részben az inputokat előállító szektorok jövedelmét javíthatta.

A KAP eredeti modellje a strukturális feleslegek megállíthatatlannak tűnő s egyre költségesebb növekedése, a jelzett allokációs zavarok mellett egyidejűleg *egyre inkább megterhelte a környezetet*. Az intenzitás növelése, mindenekelőtt a nitrogénműtrágya növekvő felhasználása, a nagyobb állattartó telepek kialakulása az ivóvízbázis és a felszíni vizek nitrát- és egyéb mezőgazdasági eredetű szennyezéséhez vezetett. Egyidejűleg az intenzív mezőgazdaság további hatásai (például a hagyományos mezsgyék eltávolítása stb.) a táj arculatának változását, a biodiverzitás csökkenését eredményezték.

A KAP eredeti modelljének kedvezőtlen hatásai nem csak a Közösségen belül érvényesültek. A világpiaci árak csökkenése a strukturális feleslegek dömpingje miatt (együtt a tengerentúli nagy agrárexportőrök viszontintézkedéseivel) a szegény országokban átmenetileg olcsóbb élelmiszerhez juttatta a fogyasztókat, ám egyidejűleg korlátozta saját mezőgazdaságuk fejlődését. *A harmadik országokban* a Közös Agrárpolitika jóléti hatásai a mezőgazdaság export-import pozíciójától, illetve a mezőgazdasági termelők és a fogyasztók politikai befolyásától függenek. Így például a nagy agrárexportőr orszá-

⁴⁶ A bemutatott számok szerint a fogyasztói és adófizetői terheknek csak egyharmada növelte a mezőgazdasági termelők jövedelmét.

gok kormányai által a mezőgazdasági piacok és a termelők jövedelme védelme céljából hozott intézkedések egyre nagyobb holtteher-veszteséget okoztak.⁴⁷

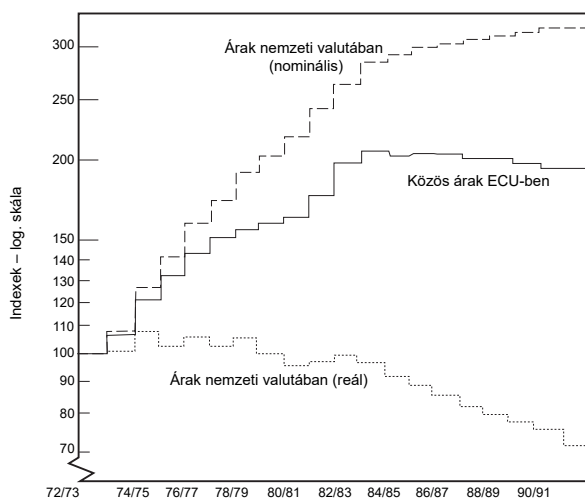
1.6.3. A Közös Agrárpolitika korrekciója az 1980-as években

A korlátlan értékesítési garanciát nyújtó agrárpiaci rendtartás, az ennek nyomán a piaci lehetőségektől függetlenül növekvő termékfelesleg, az agrártámogatás költségeinek felduzzadása, a világpiaci kereslet-kínálat egyensúlyának megbomlása és az ebből eredő nemzetközi feszültség az 1980-as évtizedben a Közös Agrárpolitika eszközeinek fokozatos módosítását, majd az évtized közepén rendszerének megreformálását tűzte napirendre.

A KAP megkerülhetetlen átalakításának *alapvető dilemmája* volt: hogyan, *drasztikus árcsökkentés, avagy a kínálat mennyiségi korlátozása révén* küzdje le a krónikus strukturális többleteket, azoknak egyre inkább kezelhetetlen piaci és pénzügyi következményeit. Az 1980-as évek elejétől hozott intézkedések célja a legkeményebb lépések elkerülése volt. Valójában a lehetséges eszközök kombinációjára törekedtek, s hangsúlyozták a mezőgazdasági termelők „társfelelősségének” fontosságát az agrárpiacok stabilizálásában.

A Közös Agrárpolitika korrekciójának *fő elemei az 1980-as években:*

- a) *Restriktív árpolitika.* Az „intézményi” (azaz nem a piac, hanem a KAP által szabályozott) árak ECU-ben nominálisan is befagyaszttásra kerültek (esetleg mérséklődtek), azaz a reálárak az agrárgazdaságban folyamatosan *csökkentek* az EK-ban. (Ám bizonyos időszakokban az agrimonetáris rendszer révén e restriktió hatásai részben kikerülhetők voltak. Az „intézményi” árak alakulását mutatja be az 1.4. ábra.)



1.4. ábra

A Közös Agrárpolitika „intézményi” árak

Forrás: TRACY 1993

⁴⁷ E kedvezőtlen hatásokkal is összefüggésben e nagy exportőrök – az USA, Ausztrália, Új-Zéland – erős nyomására a GATT 1986-ban megkezdődő Uruguay-fordulója egyik központi tárgyalási témáját a *nemzetközi mezőgazdasági kereskedelem* s azon belül a KAP kereskedelemtorzító mechanizmusa képezte. Lásd 3.2. alfejezet.

- b) *Költségvetési restrikció.* A restriktív árpolitikával s az „összekapcsolt modell” keretében juttatott támogatások kordában tartásának igényével 1988-ban a Delors I. csomag keretében a brüsszeli EK-költségvetés mezőgazdasági kiadásai emelkedésének korlátozásáról döntöttek. (Ezt nevezik „mezőgazdasági költségvetési irányelvnek”, vagy rövidebben „agrárirányelvnek”). Egyidejűleg – a termelés bizonyos mennyiségi korlátozásával együtt – az úgynevezett „stabilizációs” szabályozás keretében a mezőgazdasági támogatások reálértékét 3,2%-kal csökkentették. Az 1988–1992 közötti időszakra a KAP kiadásai bővülésének ütemét az EK teljes GDP-növekedési rátája 74%-ára korlátozták. (Azaz 1% GDP-növekedés esetén az agrárkassza – az EAGGF – maximum a korábbi összeg 0,74%-ával nöhetett.)
- c) *A mezőgazdasági termelők „társfelelőssége”.* A piacstabilizálás felelőségének immár nem csak a közösségi és nemzeti hatóságokat tekintették. A termelőket fokozatosan (a társfelelősségi járulékok s egyéb terhek révén) be kívánták vonni a közös agrárpiac-politika, az agrárfeleslegek piacosításának költségébe. Az új megközelítés jelentőségére utal, hogy a termelői felelősség – némi túlzással – a közös piaci szervezet „negyedik alapelveinek” minősült. (COLMAN–ROBERTS 1994, 106.)
- d) *Mennyiségi szabályozás.* A reálárak csökkentése mellett a mezőgazdasági kínálat korlátozásának másik súlyponti eszközrendszere. (Pontosabban az árgaranciákat meghatározott árumennyiségre korlátozták.) Ennek fő formái:
- *Kvótaszabályozás.* 1984-ben vezették be a tejkvótát. Ezt követően a kvótákat több ízben csökkentették.
 - *Garanciaküszöb-szabályozás.* 1988-ban vezették be a „stabilizátorok” keretében. Egyes termékeknél maximális garantált mennyiségeket (MGQ) határoztak meg. (Például a gabona, az olajos magvak, a fehérjenövények, a juh- és kecskehús, a dohány esetében.) Más termékekre intervenciós küszöbököt írtak elő. (Például a marhahús, egyes zöldség- és gyümölcsfajták esetében.) Az első esetben a termelt mennyiség (illetve a juhágazatban: az anyajuhlétszám), a másodiknál pedig az intervenció keretében felvásárolt mennyiség előírt küszöbének túllépése után érvényesült – többnyire automatikus – ár-, illetve egyéb szankció (például a termelőket terhelő többletlevonás).
- e) *Az intervenciós garanciák korlátozása.* A mennyiségi korlátozások mellett az intervenciós időszak megrövidítése, illetve az intervenció keretében előírt minőségi szabályok (illetőleg egyéb feltételek) szigorítása is az intervenciós felvásárlás csatornájaiba kerülő kínálat mérséklését célozta.
- *Területpihentetés (set aside).* A „stabilizátorok” másik alapelve a termelési kapacitások kihasználását önkéntes alapon kívánta korlátozni. E szerint azok a termelők, akik – a programhoz csatlakozva – szántóföldi területük legalább 20%-át kivonták a művelés alól (parlagon hagyták, vagy nem mezőgazdasági célra hasznosították), kompenzációs kifizetésekre váltak jogosulttá. (A rendszert „struktúrapolitikai célzatú” területpihentetésnek nevezték.)
 - *A mennyiségi szabályozás további torzulásokat hozott a Közös Agrárpolitika eredeti („összekapcsolt”) modelljének működésébe.*⁴⁸

⁴⁸ A kínálat szabályozás szélesebb elemzését a 2.2.1. alfejezet tartalmazza.

- a *kvóta* merevíti a termelési szerkezetet, mivel jellemzően a korábbi időszak bázisán nyugszik; alkalmazásának jelentős adminisztratív és tranzaktív költségei vannak; az adminisztratív „termelési engedély” valójában valamiféle „új termelési tényezőnek” tekinthető, amelynek közvetlenül kimutatható költségein túl az erőforrás-allokáció eltorzítása s mindezek révén növekvő jóléti veszteségek a következményei;
- a *garanciaküszöböt* a globális EK-termelésre alkalmazták; így a rendszerben jelen volt az úgynevezett „potyautas” (free rider) elv lehetősége: bármelyik egyedi termelő bővíthette a termelését abban a reményben, hogy a többiek csökkentik azt;
- a *területpihentetési program* hatásai korlátozottak voltak: az 1990–1991. piaci év végére az EK gabonaterületének csak mintegy 2,5%-a tartozott a programhoz, de a termelésre gyakorolt hatás kétségtelenül még ennél is csekélyebb volt a „kicsúszás” jól ismert problémái miatt. (A programban részt vevő termelők a legkevésbé termékeny földjeiket vonták ki a művelésből.)

A KAP korrekciós intézkedései a *rendszer alapvető problémáit nem oldották meg*. Nem lehetett elodázni nagyobb horderejű, az „eredeti modell” alapjait megkérdőjelező intézkedések meghozatalát.

Áttekintendő fogalmak

- „Európai mezőgazdasági modell”
- Közös Agrárpolitika (KAP) lényege, céljai
- Közös piacpolitika
- Közös piaci szervezet (CMO)
- Piaci rendtartás
- Mezőgazdasági és feldolgozott mezőgazdasági termék
- A piac egységessége
- Közösségi preferencia
- Pénzügyi szolidaritás
- Importrendszer
- Lefölözés
- Specifikus vámok és érték vámok
- Autonóm vámok és szerződéses vámok
- Küszöbár
- Referenciaár
- Minimális importár
- Belépési ár
- Kiegyenlítő vám
- Pótvám

- Preferencia
- Vámkvóta
- Védőzáradék
- Export-visszatérítés
- Exportadó
- Árrezsím
- Intézményi ár
- Tájékoztató ár, irányár
- Intervenciós ár
- Felvásárlási ár
- Alapár
- Intervenció
- Magántárolás
- Ütköző készlet
- Mennyiségi szabályozás
- Kvóta
- Garanciaküszöb
- Biztonsági háló
- „Zöld” árfolyam
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)
- EMOGA Garancia Osztály
- EMOGA Orientációs Osztály
- Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA)
- Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)
- Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER)
- Kifizető ügynökség
- Nyomást gyakorló szervezetek
- Írásos döntéshozatali eljárás az Európai Bizottságban
- Mezőgazdasági Különbizottság (SCA)
- Éves árfelülvizsgálat (Annual price review)
- Tanácsadó bizottság
- Menedzsment bizottság
- Szabályozási bizottság
- Trialógus
- Önellátási fok
- Eredeti („összekapcsolt”) modell
- Jóléti elemzés
- „Kis ország” és „nagy ország” modell
- „Transzfer hatékonysági arány”
- Stabilizációs szabályozás
- Termelői társfelelősség
- Területpihentetés (set aside)

Felhasznált irodalom

- ATKIN, M. (1993): *Snouts in the Trough. European Farmers, the Common Agricultural Policy and the Public Pursue*. Cambridge, Woodhead.
- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2004): *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill.
- COLMAN, D. – ROBERTS, D. (1997): The Common Agricultural Policy. In ARTIS, M. J. – LEE, N. eds.: *The Economics of European Union*. Oxford, Oxford. 92–119.
- COSTANZA, R. – D'ARGE, R. – GROOT, R. de – FRBER, S. – CRASSO, M. – HANNON, B. – LIMBURG, K. – NAEEM, S. – O'NEIL, R. V. – PARUELO, J. – RASKIN, R. G. – SUTTON, P. – BELT, M. Van Den (1997): The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, No. 387. 253–260. DOI: <https://doi.org/10.1038/387253a0>
- DAILY, G. ed. (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington D.C., Island.
- DELORME, H. (1994): French Agricultural Policy Objectives. In KJELDAHL, R. – TRACY, M. eds.: *Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Belgium, Agricultural Policy Studies*.
- EL-AGRAA, A. (2004): *The European Union. Economics and Policies*. 7th ed. Harlow, Prentice Hall.
- FERTŐ I. (1999): A Európai Unió közös agrárpolitikájának gazdaságtana II. *Közgazdasági Szemle*, 46. évf., szeptemberi sz. 813–822.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI, P. (2004): *A reform ökonómiája*. Budapest, KJK KERSZÖV.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HANLEY, N. – KIRKPATRICK, H. – OGLETHORPE, D. – SIMPSON, I. (1998): Principles for the provision of public goods from agriculture: modelling moorland conservation in Scotland. In ANTLE, J. – LEKAKIS, J. – ZANIAS, G. eds.: *Agriculture, Trade and the Environment: The Impact of Liberalization on Sustainable Development*. Cheltenham, Edward Elgar.
- HARVEY, D. – HALL, J. (1989): PSEs, Producer Benefits and Transfer Efficiency of the CAP and Alternatives. Paper D83/89. Newcastle upon Tyne.
- HEIDHUES, T. (1977): Agrarpolitik I. Preis und Einkommenspolitik. In *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Band I. Tübingen, Göttingen.
- HENDRIKS, G. (1991): *Germany and European Integration. The Common Agricultural Policy: An Area of Conflict*. Oxford, Berg.
- HENDRIKS, G. (1994): German Agricultural Policy Objectives. In KJELDAHL, R. – TRACY, M. eds.: *Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Belgium, Agricultural Policy Studies*.
- KOESTER, U. (1992a): *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre*. München, [s.n.].
- KOESTER, U. (1992b): Institutional Aspects of Agricultural Policy Reform in the European Community. In BECKER, T. – GRAY, R. – SCHMITZ, A. eds.: *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*. Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk. 181–197.
- LINTNER, V. – MAZEY, S. (1991): *The European Community: Economic and Political Aspects*. London – New York, McGraw-Hill.
- MEGRET, J. ed. (1990): *Droit de L'exploitation Agricole*. Paris. Ministère de l'agriculture et de la pêche
- (2000): *Graph Agri, L'agriculture, la foret et les industries agroalimentaires*. Párizs
- NIEDERGAARD, P. (1994): The Political Economy of CAP-Reform. In KJELDAHL, R. – TRACY, M. eds.: *Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Belgium, Agricultural Policy Studies*.
- NUGENT, N. (1994): *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan.

- OECD (1997): Helsinki Seminar on Environmental Benefits from Agriculture. OECD/DG(97)110 Paris, OECD.
- OECD (2001): *Multifunctionality: Towards an Analytical framework*.
- PELKMANS, J. (2000): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Upper Saddle River (US-NJ), Prentice Hall.
- PLATE, R. – BÖCKENHOFF, E. (1984): *Grundlagen der Agrarmarktpolitik*. München, Blv Buchverlag.
- POPP J. (2004): *Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgástere*. Budapest, Európai Agrárpolitika Kft.
- PRETTY, J. – BRETT, C. – GEE, D. – HINE, R. – MASON, Ch. – MORRISON, J. – RAYMENT, M. – VAN DER BIJL, G. – DOBBS, T. (2001): Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture. *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 44, No. 2. 263–283.
- TRACY, M. (1993): *Food and Agriculture in a Market Economy: An Introduction to Theory, Practice and Policy*. La Hutte, Agricultural Policy Studies.
- TRACY, M. (1994): The spirit of Stresa. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 21, No. 3–4. 357–374. DOI: <https://doi.org/10.1093/erae/21.3-4.357>
- WÖHLKEN, E. (1991): *Einführung in die landwirtschaftsliche Marktlehre*. Stuttgart, Ulmer.
- YRJÖLÄ, T. – JOLA, J. (2004): *Preferences of Consumers in Terms of Multifunctional Agriculture* University of Helsinki. (Kézirat)