

2. A Közös Agrárpolitika reformja

Halmai Péter

2.1. A KAP-reformot kikényszerítő tényezők

Az 1990-es évek elején megfogalmazódó KAP-reform-dokumentumtervezetek a Közös Agrárpolitika meghirdetése óta a legradikálisabbak voltak. A korrekciókat egyre inkább meghaladó reform irányában kifejtett nyomás egyfelől a Közösségen belülről, másfelől a fő világgazdasági partnerek részéről érkezett.

Az alábbiakban összefoglaljuk a reformot kikényszerítő fő tényezőket:

a) *Belső dimenzió.* A fő belső tényezők az alábbiak voltak:

- *A rendszer belső logikája.* A Közös Agrárpolitika működése során folyamatosan újratermelődők és fokozatos korrekciók révén ki nem küszöbölhető zavarok *alapvető változások igényéhez* vezettek. A radikális reform mellett szóló – korábban már tárgyalt – fő érvek a következők voltak:
 - a magas intézményi árak és értékesítési garanciák szükségképpen a termelés növekedéséhez vezettek;
 - a növekvő irányzatot mutató termelési többletek a készletek („vajhegyek”, „gabonatengerek” stb.) növekedéséhez és/vagy növekvő szubvenciót igénylő exporthoz vezettek;
 - a nagyobb intenzitás beépített ösztönzői egyre inkább veszélyeztették a környezetet;
 - a növekvő költségvetési kiadások a gazdaságok elenyésző kisebbségéhez jutottak, az egyre nagyobb kiadások nem oldották meg általában a mezőgazdasági jövedelmek problémáit;
 - fentiek (továbbá a rendszerben megvalósuló redisztribúció egyéb torzulásai) jelentős jóléti veszteségeket eredményeztek elsősorban az EU-fogyasztók és az adófizetők, illetve a harmadik országok exportőrei számára.

Mindezek a *tényezők az agrárpolitika ár- és jövedelempolitikát „összekapcsoló” eredeti modelljének elviselhetetlen költségeit* bizonyítják. A reform alapvető jelentőségű hajtóereje az agrárpolitika pénzügyi összeegyeztethetatlensége az igényekkel és a lehetőségekkel, illetőleg a költségek és hasznok tagállamok és kedvezményezett kategóriák közötti egyenlőtlen eloszlása volt. A rendszer alapvető strukturális problémáit különös élességgel húzták alá a német újraegyesítés költségvetési (ezek között az EMOGA-ra és a strukturális alapokra háruló) terhei. Ugyanakkor a Közös Agrárpolitika eredeti modellje finanszírozhatatlansága mellett egyes további kedvezőtlen hatásai miatt is fenntarthatatlannak bizonyult.

- *A mezőgazdaság politikai jelentőségének csökkenése.* Az agrárgazdaság szerepe a Római Szerződést követő időszakhoz képest időközben alapvetően megváltozott. A nemzetgazdasági teljesítményben lényegesen csökkent a mezőgazdaság aránya. A szigorúan „ágazati politikát” képviselő KAP még hagyományos támogatói körében is veszített központi és autonóm jelentőségéből.¹
- *Az egységes belső piac hatása.* A kereskedelem technikai határainak felszámolása az EU-n belüli szállítók között erősítette az élelmiszerpiaci versenyt is. Az egységesülő forgalmi terhek a mezőgazdasági inputköltségeket (gép, műtrágya, takarmány) befolyásolják. Az inputszféra erősödő versenye elvileg olcsóbb beszerzést tesz lehetővé, ám az intenzívebb verseny miatt a kibocsátási árak is csökkennek. Kiemelést igényel továbbá az EK élelmiszeriparában erősödő fúziós irányzat. Mindezek nyomán egyes szakértők a mezőgazdasági termelők alkupoziójának, „lobbi”-lehetőségeinek gyengülését valószínűsítették.
- b) *Nemzetközi dimenzió.* Az európai agrárpolitika integrációja az 1990-es évek elejéig a globális agrárkereskedelempolitikai háttérrel szemben ment végbe. Így nem meglepő, hogy az egymást követő GATT-fordulókat az EK és az USA közötti viták uralták. E konfliktus már a KAP bevezetése után kialakult. Új szakaszba jutott az 1980-as évtizedben, s a GATT Uruguay-fordulójának központi kérdésévé vált. (Lásd részletesen a 3. fejezetben.)

Összegezve megállapítható, hogy a gazdasági feltételek változása, a korábbi Közös Agrárpolitika kiegyensúlyozatlansága és nem kielégítő hatékonysága jelentős nyomást fejtettek ki a KAP-reform iránt. Ám mindez önmagában nem volt elégséges a védelem fenntartását és növelését célzó törekvések ellensúlyozásához, továbbá a kiterjedt és valóban mélyreható változásokat ígérő reform elfogadásához. Egyes ismert agrárközgazdászok álláspontja szerint „*a végső reformcsomag inkább a külső nyomás, mintsem a Közösségen belüli erők mozgásának eredménye*”.²

2.2. A reform elvi lehetőségei

A jelzett feltételek között általános egyetértés alakult ki, hogy „a status quo folytatása nem valóságos választási lehetőség, s a folyamatban lévő marginális kiigazításoknál többre van szükség” (MACSHARRY 1991).

A következőkben a Közös Agrárpolitika mélyreható átalakításának – az 1992. évi reformot megelőzően körvonalazható – *alternatív lehetőségeit* tekintjük át modellszerű formában. Azok elemzése során felhasználjuk az 1.6.2. pontnál alkalmazott jóléti elemzés módszereit.

A lehetséges megközelítések fontos közös sajátossága, hogy azok különböző – piac-konform, illetve kevésbé piaci – módon egyaránt a mezőgazdasági kínálat, ezáltal a strukturális többletek és a közös költségvetés kiadásainak korlátozását célozták. Ám mindezek módosztatát illetően az egyes változatok merőben eltérő konstrukciókat tartalmaznak. Azok

¹ DE BENEDICTIS – DE FILLIPIS – SALVATICI 1994.

² GUYOMARD et al. 1994 lásd hasonlóan SUMMER 1994; TANGERMANN 1996.

áttekintése nemcsak a reform előzményeinek rendszerezéséhez, hanem a Közös Agrárpolitika jövőbeli további változásainak megalapozásához is szükséges.

A lehetséges megközelítések alapkérdése a következő volt: *mi történjen a KAP magas intézményi áraival?*³ Az egyik lehetőség elvileg az árak drasztikus csökkentése lehetett volna. E változat megvalósításának – ha azt egyéb intézkedések nem egészítik ki – következménye a mezőgazdasági jövedelmek erőteljes csökkenése, a gazdaságok jelentős részének megszűnése, de mindezekon túl végső soron a mezőgazdaság „európai modelljének”⁴ feladása lenne. A második szélső lehetőség – bizonyos korrekciók mellett – a magas árak fenntartása, ám egyidejűleg széles körű és szigorú kínálat szabályozás intézményesítése.

Az elsőként említett lehetőség a jelzett időszakban nem képezhetett valódi mérlegelés tárgyát. Ám bizonyos, a kedvezőtlen hatásokat kiiktató vagy mérsékelő intézkedésekkel kiegészítve a KAP intézményi árának jelentős csökkentése már nem tűnt eleve lehetetlennek. Ugyanakkor az 1980-as évek intézkedéseinek logikája (a korrekciók) alapján először a kínálat szabályozási modell kiterjesztése – mint az eredeti modell alternatívája – igényel áttekintést.

2.2.1. Kínálatkorlátozás mennyiségi szabályozással

Mennyiségi szabályozás (például kvóták) alkalmazásával a többlettermelés elvben bármely kívánatos szinten korlátozható, míg a támogatott árak a szükségesnek tartott szinten állapíthatók meg (KOESTER–TANGERMANN 1990). E szabályozás egyrészt korlátozhatja a költségvetési kiadásokat, másrészt egyidejűleg – implicit módon, azaz a magas intézményi árak fenntartásával – megőrzi a mezőgazdasági termelőknek nyújtott ár- és jövedelemtámogatást.

A mennyiségi szabályozás⁵ hatásainak bemutatására – az kibocsátás szabályozása oldaláról – az 1983-ban bevezetett tejkvóta példája adhat kiindulópontokat. Azt követően pedig – az input mennyiségi szabályozása példajaként – az 1988-tól alkalmazott területpihentetési rendszer termelési tényezők áaira gyakorolt hatásait tekintjük át.

Kínálat szabályozás – a tejkvóta példáján

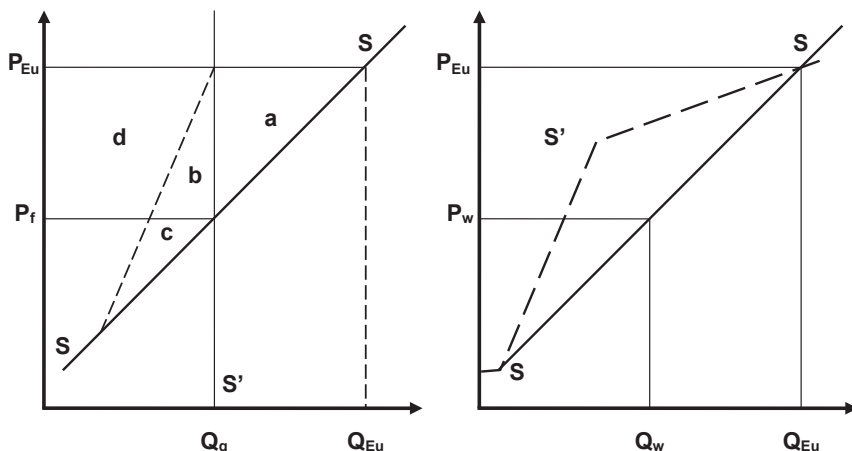
A tejpiaci kínálat szabályozási mechanizmust a 2.1. ábra mutatja be. Az ábra szerinti támogatott áron (P_{Eu}) az előállított tej mennyisége Q_{Eu} . A termelő ($P_{Eu} \times Q_{Eu}$) összegű bevételhez juthat. A túltermelés miatt a kvótát ennél alacsonyabb mennyiségnél (Q_q -nál) határozták meg, ugyanakkor a támogatott ár továbbra is P_{Eu} maradt. A mezőgazdasági termelő így a kínálati görbe alacsonyabb pontja szerinti mennyiséget állítja elő, amely az adott faktorárakon vásárolt inputok legkisebb költségű kombinációja. A kibocsátás e csökkentését szigorú

³ A 2.1. alfejezetben láthattuk, hogy az eredeti modell alapproblémája az áreltérítés, a magas intézményi árak rendszere volt.

⁴ Lásd 1.1. alfejezet.

⁵ Az 1. fejezetben a kínálati menedzsment további lehetséges eszközeit is jeleztük. Az alábbiakban közvetlenül a kvótát – illetve az inputok oldaláról a területpihentetést – tárgyaljuk, ám a következtetések a mennyiségi szabályozás további eszközeire is nagyjából érvényesek.

pénzügyi szankciók (elsősorban a pójtárulék/illeték⁶) mozdították elő. Minthogy a kvótát az egyes gazdaságok termelése alapján juttatták, a kínálati görbe SS -ről SS' -re tolódott el. A tejtermelés korlátozása elkerülhetetlenül *a termelő jóléti veszteségével* jár. Ugyanakkor annak további csökkenése a $(b+c)$ területen elkerülhető, ha a hatékonyabb termelők a kevésbé hatékony gazdáktól kvótát bérelhetnek vagy vásárolhatnak (BURRELL 1989).



2.1. ábra

Kínálatszabályozás

Forrás: COLMAN–ROBERTS 1994

A kvóta eladhatósága és a felhasznált inputok ára között bonyolult kölcsönhatás érvényesül. *Ha a kvóták átruházása tilos, akkor a tejtermeléshez felhasznált föld ára nő meg*, amely a szektorban kialakuló többletjövedelmet tükrözi (d terület nagyságában). *Ha a kvóta egyen-súlyi áron ($P_{Eu} - P_f$) eladható, akkor maga a kvótajog válik vagyoni értékké ($(P_{Eu} - P_f) \times Q_q$ nagyságban). Minthogy a kvóta eladhatóságának szabályozása határozza meg a kvótajog vagyoni értékének megoszlását a földtulajdonos és a bérlő között, ezért a Közösség e részletes szabályozást a tagállamok hatáskörébe utalta.*

A tejkvóta közgazdasági értékelése során egyrészt *a tejágazat jövedelmére* gyakorolt hosszú távú hatását szükséges vizsgálni. A kvóta értékét – akár átruházható a kvóta, akár nem – beleszámítják a költségszerkezetbe, s az a hosszú távú átlagköltségek növekedését okozza. Másfelől a tejágazatban – a továbbra is magas árak alapján – képződő források kivonhatók, és más kínálatszabályozással nem korlátozott mezőgazdasági ágazat termelésének növelésére használhatók fel. Következésképpen más ágazatokban a tejkvóta ellenére tovább növekedhetnek a feleslegek. Mindezek miatt a tejkvóta – egyidejűleg számos torzulást okozva – *csak átmenetileg enyhíthette a Közös Agrárpolitika feleslegeit és a költségvetési feszültségeit. Ugyanakkor nem változtatta meg az eredeti modell magas intézményi árait.*

⁶ Lásd bővebben a tejpiaci rendtartást.

A területpihentetés hatása a termelési tényezők áraira

A területpihentetés (set aside) ugyancsak szerepelt az 1980-as évek kiigazítási kísérletei között. Annak hatását a 2.1. ábra jobb oldalán tanulmányozhatjuk. A reformot megelőzően a magas árak (P_{Eu}) érvényesülése esetén az összes termés $Q_{Eu}(P_{Eu} \times S_{Eu})$ bevételt eredményez. Ha a támogatott ár P_w -re csökken, akkor a kínálat Q_w -re csökken, az összes bevétel pedig $(P_w \times Q_w)$ -re mérséklődik. Alacsonyabb output árak esetén az inputkereslet is mérséklődik. Következésképpen leginkább a legkisebb kínálati rugalmassági termelési tényezők (elsősorban a föld) ára csökken, míg a nagyobb rugalmassági inputok felhasznált mennyisége mérséklődik.

A területpihentetési rendszer (a földhasználat mint fontos input mennyiségi korlátozása) a piaci szereplők inputkombinációinak megváltozásával jár. Annak következtében a *kínálati görbe módosul (SS'S)*. A termelésben maradó föld értéke továbbra is a hozam nettó értékéhez, valamint a rendszerből elérhető – a megfelelő növényhez tartozó – közvetlen támogatáshoz kapcsolódik. A parlagoltatott földnek mint valóságos termelési tényezőnek nincs értéke, az csak a területpihentetés utáni támogatás, illetve a földtulajdonos egyéb, nem vagyoni előnyei tőkésítéséből következik. A termelésben felhasznált és a pihentetett föld értékére gyakorolt hatás a kibocsátás értékének változásától, illetve a közvetlen támogatáshoz tartozó feltételektől függ.

A kínálat szabályozási rendszer fő problémái

A kínálat szabályozás tehát – noha az „összekapcsolt modell” bizonyos ellentmondásainak meghaladására alkalmas – súlyos új problémákat is magával hoz:

- *A kvótaátruházás hatékonysági veszteségei.* Noha az átruházás lehetősége némileg javítja a rendszer működését, gyakran alkalmazznak a transzfer hatékonyságát korlátozó szabályokat. (Például ki vásárolhat, illetve bérelhet kvótát; mekkora lehet annak a nagysága stb.)
- *Zavarok más termékek piacán.* A kvótával korlátozott területről az erőforrások más mezőgazdasági termékek előállításához áramlanak, s növelik a piaci felesleget, illetve az esetleg szabályozatlan helyettesítő termékek előállítását.
- *A kvóták tehetetlensége, a kormányzati beavatkozás újratermelése.* A kvótákat gyakran (például az EU-ban a tejkvótát) ideiglenes intézkedésként vezették be. Am általában az eredetileg szándékozottnál hosszabb ideig vannak hatályban. „Ha egyszer a kvótákat már bevezették, nehéz felszámolni őket, minthogy az jelentős árcsökkenéseket igényel, amelyek politikailag csak ritkán elfogadhatók.” (KOESTER–TANGERMANN 1990) A kvótarendszer felszámolásának legnagyobb politikai problémája: e jogok elvonása járjon-e valamiféle kompenzációval? A kvóta elvonása vagyoni veszteséget okoz, s az érintett termelők kompenzációs igényt támasztanak. *Ezért könnyebb kvótákat bevezetni, mint azokat felszámolni.*
- *A működés és a kikényszerítés költségei.* A mezőgazdasági kínálat szabályozás számos technikai nehézségbe ütközik. Az input szabályozása, mérése – minden torzulás ellenére – könnyebben elérhető, mint a kibocsátásé. Alkalmazhatatlan a kvóta ott, ahol nincs fix mérési pont (például gabonatermelés, lásd BECKER et al.

1992), vagy ahol az értékesítési korlát kijátszható. Ugyanakkor az inputszabályozást (például a területpihentetést) is költséges kikényszeríteni.

- *Az erőforrások árainak torzítása.* Az inputok mennyiségi szabályozása az érintett erőforrás árának erőteljes torzítását eredményezheti. Közgazdaságtudományi szempontból *a kínálat hatékony hozzáigazítása a kereslethez meghatározott (támogatott) áron a földinput mennyiségi szabályozása útján abszurdnak minősíthető.* (COCHRANE 1959)
- *Politikai kockázat.* A kínálat szabályozási programok csökkenthetnek bizonyos piaci kockázatokat, de új kockázati elemet is visznek a termékpiacokba: a *programváltozás kockázatát*. E kockázat a normális esetben tapasztaltnál képest pótlólagos társadalmi költségekkel jár. (LERNER–STANBURY 1985) Valójában tehát a kvótajáradék egy része „méltányos biztosítási díjnak felel meg”. (ALSTON 1992, 91.) Ugyanakkor a kínálat szabályozási intézkedések árstabilizáló *hatása* is korlátozott, ezért a világpiaci árak instabilitása széles körű kínálatkorlátozási programokkal is csak korlátozottan mérsékelhető. Minthogy *a kockázatcsökkentés jóléti értelemben* legalább olyan fontosnak tűnik, mint az árszintváltozás okozta jóléti hatás (TYERS 1991), *a politikai döntéshozók* – főleg hosszabb távra – csak nehezen vállalhatják a kínálat szabályozási rendszer valamennyi következményét.

Összefoglalóan: *a kínálat szabályozási mechanizmusokra támaszkodó agrárpiaci rendszerben továbbra is alapvető torzulások, az erőforrások hibás allokációja lenne a jellemző.* A kvótákkal, illetve a mennyiségi szabályozás egyéb formáival összefüggő számos problémát elméleti érvek és empirikus elemzések egyaránt alátámasztják. Mindezekre tekintettel az átfogó kínálat szabályozási mechanizmus közgazdaságtudományi szempontból nem elfogadható alternatíva a piaci koordinációval szemben.

2.2.2. Az ár- és a jövedelempolitika szétválasztása: közvetlen jövedelemtámogatás

A támogatott árak csökkentése, ezzel az EK belső árai és a világpiaci agrárárak különbségének mérsékelése a KAP hagyományos, „összekapcsolt” modelljéhez képest nagyobb teret enged a piaci erők működésének. Az árak stabilizálása érdekében egyidejűleg fennmaradhat a piacsabályozás bizonyos formája.⁷

E megközelítéssel szemben az egyik lehetséges ellenérv szerint az árkorlátozás önmagában nem csökkentené jelentősen a feleslegek termelését. E kritika azon a feltételezésen alapul, hogy *a mezőgazdasági kínálat árrugalmassága csökkenő árak esetén igen alacsony.* (Egyesek úgy is érvelnek, hogy az árrugalmasság negatív.) Az empirikus elemzések azonban nem támasztották alá ezt a nézetet. (KOESTER–TANGERMANN 1990, 106.)

A másik fő ellenvetés – amely az agrárpolitikai döntéshozók számára különös horderejű – *az árcsökkenés mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt hatása.* Az EK tagállamok többségében az 1970-es évek második felétől az agrárjövedelmek mérséklődtek. E probléma

⁷ Ebben a szellemben javasoltak megoldásokat többek között KOESTER–TANGERMANN 1976; HEIDHUES–JOSLING–RITSON 1978; TARDITI 1984; MEESTER–STRIJKER 1985.

további, az agrárpiaconpolitika változásaival összefüggő esetleges növekedése, az abból származó politikai nyomás és feszültségek nem voltak elfogadhatóak az agrárpolitika irányítói számára. Ezért különös figyelmet keltettek azok a – „leválasztott”, angolul: decoupled – *közvetlen jövedelemtámogatások*, amelyek nem kapcsolódnak a termelés volumenéhez, s nem ösztönzik a termelés növekedését.⁸

A befolyásos mezőgazdasági lobbiról már e változtatás lehetősége is komoly ellenállásba ütközött. Annak alapvető tényezője volt, hogy az esetleges kompenzáció – az agrárárak csökkenése után – *a fogyasztóktól származó „láthatatlan” transzfereket a költségvetésből finanszírozott „látható” kifizetésekké konvertálja.* (Azaz az implicit támogatás explicitté válik.) E konstrukció, s annak következményei pedig *politikai kockázatot* jelenthetnek. A protekcionizmus rejtett transzfereinek nyílt megjelenése a támogatások radikális leépítését megelőző, ahhoz szükséges lépésnek tűnt.

Ugyanakkor az 1970-es évtized végétől a helyzet megváltozott. Egyfelől a növekvő feleslegek és a csökkenő világpiaci árak miatt a támogatás jelentős részét egyre inkább közvetlenül az EK-költségvetés fedezte. Másfelől az 1980-as évek közepétől a Bizottság több dokumentuma is e támogatási forma alkalmazását ajánlotta a KAP távlati átalakításához. (Ez azzal is összefüggött, hogy a „szétválasztott” támogatásokat az Uruguay-forduló keretében a főbb GATT-partnerek is elfogadták, s azok csökkentését nem kívánták előírni.)

A harmadik, eredetileg a legkeményebb ellenérv, hogy a kompenzációs célzatú közvetlen jövedelemtámogatások *nagy, sőt, növekvő költségvetési terhekkel járhatnak.* A magas EK-árak fenntartásához – a KAP hagyományos rendszeréhez – képest a kiadások átmenetileg még növekedhetnek is, ha a közvetlen kifizetések teljes kompenzációt nyújtanának a mezőgazdasági termelők számára az árcsökkenések ellenében. (ALSTON 1992, 83.) Továbbá: ha a számításokban a kormányzati transzferek teljes társadalmi költsége kerül számbavételre, az átalányként nyújtott kompenzációs kifizetés nem feltétlenül hatékonyabb, mint a termékipiacokon keresztül megvalósuló transzfer (ALSTON–HURD 1990).

A pótlólagos költségvetési kiadások elkerülésére két mód kínálkozhat. Egyfelől a fogyasztói áraknak a termelői áraknál kisebb mértékű csökkentése. Ez esetben a különbség *adó* formájában elvileg elvonható, s abból fedezhetőek lennének a közvetlen transzferek (lásd KOESTER–TANGERMANN 1976). Másfelől *a kompenzáció degresszív lehetne.* Azaz: „csak egy meghatározott jövedelemszint alatti mezőgazdasági termelők jutnának” kompenzációhoz (KOESTER–TANGERMANN 1990).

A termeléstől (értékesítéstől) „leválasztott” jövedelemtámogatásokkal kombinált árcsökkentés elvileg *akár nettó társadalmi jóléti nyereség* elérését is lehetővé tenné. A KAP 1980-as években működő rendszerében a fogyasztók és az adófizetők magas ártámogatásokhoz való hozzájárulásának csak mintegy egynegyede került a mezőgazdasági termelők-höz. A közvetlenül adott támogatás a jövedelemtranszfer észszerűbb rendszerével e jóléti veszteség jelentős részének megtakarítását ígérte. (A közvetlen támogatásokat alkalmazó rendszerben javulhat a „továbbítás hatékonyságának” aránya – a transfer ratio –, azaz egy-egy támogatás nagyobb hányada juthat el a támogatni kívánt társadalmi csoporthoz.) Ugyanakkor e kompenzációs támogatások egyúttal a földterület művelésből való kivonására

⁸ Azaz az intézményi árak nagymértékű csökkentésével, illetve e közvetlen támogatások nyújtásával egyidejűleg az EU mezőgazdaság kínálata nem haladná meg az 1.2. ábra szerinti Q_s mennyiséget. (Feltéve, ha a P_2 intervenció P_1 – azaz a világpiaci ár – szintjére csökken.) Az „árcsökkentés – közvetlen támogatás” formulát – tudomásunk szerint – elsőként Koester és Tangermann javasolta (KOESTER–TANGERMANN 1976).

(vagy további hasonló inputkorlátozó intézkedésekre) vállalt kötelezettségekkel is összekapcsolhatók. Azaz *a kompenzációs konstrukció* az előző – erősen ártámogató – rendszer átalakítása miatti termelői veszteségek kiegyenlítése mellett *egyúttal kínálatkorlátozó követelménytámasztást* is lehetővé tesz.

2.2.3. Az eredeti alternatíva lényege

A valódi alternatíva tehát az volt, hogy a korábbinál szigorúbb és szélesebb körű mennyiségi korlátozásokkal, avagy az ár- és jövedelempolitika szétválasztásával (a GATT-fordulóban szorgalmazott decoupling révén) próbálnak meg választ találni a KAP rendszerét ért kihívásokra. Mindez egyúttal a Közös Agrárpolitika konstrukcióját alapvetően átalakíthatja. A mennyiségi szabályozás súlyosan piactorzító eszköz, amelynek jelentős tranzaktív költségei, jóléti veszteségei vannak. A konstrukciót tekintve sokkal inkább piacconform a másik változat, a „szétválasztás”: az agrárárak jelentős csökkentése, egyidejűleg a termelők jövedelempozíciójának a termelés mennyiségéhez nem kötődő (azaz: „szétválasztott”) támogatásokkal történő stabilizálása. Ám a „szétválasztás” agrárpolitikai értelemben több konfliktust hordoz, következetes megvalósítása a pozíciók jelentős átrendeződését hozza. Ezzel szemben a kínálatkorlátozás különböző technikái alkalmasak a struktúra konzerválására. Ezért a KAP eredeti („összekapcsolt”) rendszerének kedvezményezettjei elvileg sokkal inkább érdekeltek lehetnek az ártámogatásokat fenntartó, a korábbi bázison alapuló mennyiségi szabályozás kiépítésében és működésében, semmint a – főleg perspektivikusan – jelentős kockázatot tartalmazó, s egyben az eredeti modellt meghaladó „szétválasztásban”.

2.3. A KAP 1992. évi reformja

A brüsszeli Bizottság átfogó KAP-reform tervét 1991 júliusában hozták nyilvánosságra (MACSHARRY 1991). A javaslat óriási vihart váltott ki az európai – különösen a francia – agrártársadalomban. Hosszas, olykor késhegyig menő viták után végül 1992 májusában az eredeti javaslat sok tekintetben mérsékelt változatát fogadták el.

2.3.1. A reform fő céljai és intézkedései

A reform *általános célkitűzései* eredetileg a következők voltak:

- megfelelő számú gazdálkodó megőrzése a mezőgazdasági területeken;
- a mezőgazdasági termelők környezetgazdálkodási szerepének erősítése;
- vidékfejlesztés nemcsak az agrártermelés, hanem a multiszektorális megközelítés alapján;
- a mezőgazdasági termelés ellenőrzése a piaci egyensúly megteremtése céljából;
- a közös piaci szervezeteknek ösztönözniük szükséges a külterjesítést (extenzifikálást);

- az EU-nak vállalnia kell a nemzetközi agrárkereskedelemben rá háruló felelősséget (mint e termékek legnagyobb importőre és második legnagyobb exportőre a világon);
- a közös piaci szervezetek alapelveit – egységes piac, közösségi preferencia, pénzügyi szolidaritás – az eredeti szándékoknak megfelelően szükséges érvényesíteni (a támogatások addigiaknál jobb elosztása, a termelők jövedelmét közvetlenül befolyásoló támogatási rendszer hatékonyabb működése érdekében);
- a mezőgazdasági költségvetésnek a korábbiaknál jobban kell szolgálnia a pénzügyi szolidaritást, az arra leginkább rászorulókat megsegítése révén, ehhez a támogatások allokációjánál a gazdaságok nagyságát, jövedelmi helyzetét, továbbá regionális összefüggéseket egyaránt figyelembe kell venni.

Szembetűnő volt a Közös Agrárpolitika jövedelemallokációra gyakorolt hatásainak kiemelt kezelése.⁹ A Bizottság eredeti elképzelései hangsúlyozták a Közös Agrárpolitika „árnyalása/finomítása” (*modulation*) szükségességét a kisebb gazdaságok fokozott támogatása céljából.¹⁰ Ugyancsak e célt szolgálta a „*pénzügyi szolidaritás*” újradefiniálása: az immár nemcsak a közös piaci szervezetek közösségi finanszírozását jelentette (a tagállami finanszírozás helyett), hanem egyúttal a támogatások termelők közötti jobb elosztásának igényét is tartalmazta. Mindezekhez képest a közvetlen költségvetési megtakarításoknak a korábbiaknál némileg csekélyebb hangsúlyt adtak.

A reform meghirdetett fő irányvonala az *ár- és jövedelempolitika szétválasztása* (*decoupling*), az *intézményi árak jelentős, a világpiaci árakhoz közelítését célzó csökkentése; ezzel egyidejűleg a termelők jövedelempozíciójának közvetlen támogatásokkal* (*direct payments*) *történő stabilizálása*. Valójában e közvetlen kifizetések nagyjából teljes kiegyenlítést ígértek: az árcsökkenés hatását az egyéb pénzügyi intézkedések ellensúlyozták. Az előirányzott intézkedések eredetileg három évet fogtak át: az 1993–1994. piaci évtől az 1995–1996. piaci évig terjedően.

A meghirdetett intézkedések elsősorban a *szántóföldi növénytermelést*, az úgynevezett nagykulturák (gabona, olajosmagvak, fehérjehordozók) piaci szervezeteit, illetve az állattenyésztési ágazatok közül döntően a *marhahús* (részben a juhhús) piaci szervezetét érintették. Ezek az ágazatok az EU mezőgazdasági termelésének mintegy 25%-át ölelik fel. A sertés- és baromfiágazatokat a gabonaárak csökkenése révén közvetett hatások érték. A zöldség- és gyümölcsfélék piacszabályozását csak később, 1996-ban módosították. Ugyanakkor a leginkább problematikus tej- és cukorpiaci szervezet reformját csak a következő évtizedben kezdték meg.

⁹ Lásd I. fejezet.

¹⁰ A Bizottság eredeti javaslata e célok jegyében a közvetlen támogatások degresszív rendszerét tartalmazta. Ez hátrányos lett volna a nagyobb valószínűleg egyébként is versenyképesebb gazdaságok számára. E javaslat elsősorban az Egyesült Királyság és Dánia, illetve Németország ellenállásába ütközött, s a Tanács 1992. májusi döntésébe nem került bele.

2.3.2. A reform alapvető elemei

- *Az intézményi árak csökkentése. A KAP-reform intézkedéseinek középpontjában a gabonapiaci szervezet állt. Ennek okai: egyrészt annak kiemelkedő jelentősége a földhasználatban, másrészt a különféle növények közötti helyettesítési lehetőségek, továbbá a két mezőgazdasági főágazat (növénytermelés, illetve állattenyésztés) közötti kölcsönhatások a takarmánypiac közvetítésével. A reform logikája lényegében a következő volt:*

- *a gabona intézményi árait rövid időszak (3 év) alatt nagyjából a világpiaci árak szintjére kívánták (körülbelül 30%-kal) csökkenteni azért, hogy növekedjék a belső, különösképpen a származékos (takarmánypiaci) kereslet;*
- *az árcsökkenés hatására a termelők kevésbé intenzív (belterjes) termelési eljárásokat alkalmaznak, így csökkenhetnek a hozamtrendek;*
- *a kínálat rövid távú csökkentését remélték a – közvetlen kifizetések megszerzéséhez fő szabályként kötelező – termőföld-pihentetéstől (set aside);*
- *a csökkenő kínálat és a megnövekvő belső kereslet révén az EK gabonapiacának korábbanál jobb egyensúlya tűnt elérhetőnek;*
- *az új közvetlen támogatás az átlagos termelő jövedelmét stabilizálta.*

Az árcsökkenéstől elsősorban a gabona takarmányozási célú felhasználásának növekedését várták. (A takarmányozásra szolgáló termékek importját a reformot megelőzően a gabonafélék magas belföldi ára és az abrakhelyettesítők, fehérje-takarmányok vámmentessége ösztönözte.)

A reform alá kerülő további piaci szervezetek intézményi árait is csökkentették, ám a csökkenés nem volt olyan kiterjedt körű és mértékű, mint eredetileg tervezték. (Aláhúzást igényel: az intézményi árak csökkentése nem feltétlenül és automatikusan vezet a piaci árak csökkenéséhez.)

- *Közvetlen támogatás. A mezőgazdasági árak csökkenését közvetlen jövedelem-támogatás ellensúlyozta. E közvetlen támogatások azonban korlátozottak, azok megszerzését szigorú feltételekhez kötötték.*
- *Kínálatszabályozás. A feleslegek azonnali korlátozása érdekében a fenti intézkedéseket széles körű mennyiségi szabályozással egészítették ki. A közvetlen támogatások feltételül a szántóföldi növénytermelésben szigorú területpihentetési szabályokat, a húsmarha- és a juhtartók esetében állatlétszám-, illetve állatsűrűségi szabályokat írtak elő. E bonyolult szabályok bonyolult adminisztráció kiépítését igényelték.*
- *A „kistermelők” egyszerűsített szabályozása. A termelés korlátozása alól mentesültek a kistermelők. Kistermelőnek az a gazda minősült, akinek földje legfeljebb 92 t gabona termelésére alkalmas. Minthogy a gabonafélék átlagtermelése a reformot megelőző években a Közösség szintjén 4,6 t/ha volt, ez az előírás átlagos minőségű földből mintegy 20 hektárnak felelt meg.*

Az állattenyésztésben, pontosabban a reform által érintett szarvasmarha- és juh-tenyésztésben az tartozott e szabályozásba, akinek állatállománya nem érte el a 15 állategységet. (Egy tejelő tehén = 1,0 egység, egy 6-24 hónapos növendék = 0,6 egység, egy anyajuh = 0,15 egység.) A 12 ország állattartóinak mintegy fele tartozott e kategóriába, állatállományuk részesedése azonban a 10%-ot sem érte el.

- *Kísérő (kiegészítő) intézkedések.* A reform kiegészítő intézkedései (Accompanying Measures) a mezőgazdaság többes funkciója elismerésén alapulnak. Az élelmiszerek megtermelése mellett azoknak fontos szerepe lehet a természeti környezet, a hagyományos tájak megőrzésében, a kedvezőtlen adottságú területeken a gazdasági aktivitás fenntartásában. E kísérő intézkedések a reform fő (agrárpiac-politikai) irányának kiegészítését szolgálták: a támogatott intézkedések egyrészt hozzájárulhattak a piaci feleslegek csökkentéséhez (például a kevésbé intenzív termelési módszerek támogatásával, egyes inputok termelésből kivonásával), másrészt azok önmagukban is indokolható, az életminőséget javító célokat szolgáltak. (A környezetterhelés mérsékelése, az idős gazdák visszavonulása stb.)

A kísérő intézkedések a következők voltak:

- *korai nyugdíj* (előnyugdíj) az öregségi nyugdíj korhatárát még el nem ért idős gazdák visszavonulásának előmozdítására,
- *erdősítési program* a kevésbé termékeny mezőgazdasági földterületeken,
- *agrár-környezetvédelmi programok.*
- *A termelők választási lehetősége.* A reform az egyes termelőknek számos választási lehetőséget kínált. Alapvetően mindenkinek lehetősége nyílt arra, hogy az előírt területpihentetési arányt teljesítse, vagy kistermelőként függetlenítse magát, illetőleg az előírt feltételek szerinti részvételtől – s így a közvetlen támogatásról is – teljesen lemondjon. A programban részt vevők a területpihentetési támogatás mellett bázisterületük további részére – természetüknek megfelelően – megkapták a gabonafélék, olaj- és fehérjenövények alapján elérhető közvetlen támogatást. A kistermelők a pihentetési kötelezettség alól mentesültek, de csak a gabonafélék alapján megszerezhető támogatást kapták teljes termőterületükre. További mérlegelést igényelt a gabona-, illetve az egyéb takarmánytermő területek arányának a meghatározása. Végül meghatározott feltételek esetén a közvetlen támogatás elvesztése nélkül a pihentetett területeket nem élelmiszer- (például gyógy- és fűszer-) növénytermelésre használhatták. Éppen így széles körű mérlegelést igényelt a kísérő intézkedések programjaiban történő részvétel is.
- *Költségvetési kiadások.* A reformot megelőzően, a KAP eredeti modelljében a magas árak révén juttatott támogatás terheinek nagy részét az élelmiszer-fogyasztók viselték. Ha igaz, hogy a termelők bevétele nem csökken, akkor – a reform következtében – a támogatást teljes egészében az adófizetők terhére, a közös költségvetésből kell fedezni. Azaz a *korábbi implicit* (magas árak révén történő) *transzfer a reform után* – a közvetlen támogatások rendszerében – *láthatóvá válik*. A változások révén hatékonyabb a makrogazdasági szinten kevésbé költséges rendszer esélye nyílt meg. Ám a változások rövidebb távon növelték a KAP költségvetési igényét.¹¹

¹¹ A Bizottság 1991. februári tervezete szerint a változások „a költségvetési kiadások emelkedését okozhatják, amennyiben a [...] fogyasztók által – a magasabb árak révén – finanszírozott támogatás egy része a költségvetésre hárul. [...] a költségvetési következmények a választott paraméterektől, illetve a hosszabb távú piaci fejleményektől függenek. [...] nem szabad megfeledkezni a fogyasztók által elérhető megtakarításokról sem, ha teljes mértékig akarunk vonni, illetve, hogy az új politikára költött pénz elősegíti a politikai célkitűzések elérését.” Lásd TANGERMANN 1998.

Ez fontos eltérés például az 1980-as évek kiigazítási kísérleteihez képest. Az utóbbiak esetében a rövid távú költségvetési megtakarítások igénye állt előtérben, s a célt – paradox módon – akkor a korábbinál is piackorlátozóbb beavatkozások (kvóta, garanciaküszöb stb.) révén, azaz a hatékonyságot korlátozó konstrukciók által próbálták elérni.

- Új agrimonetáris rendszer. Mivel a határellenőrzések az egységes piac létrejöttével megszűntek, az új rendszerben egyetlen zöldárfolyamot alkalmaztak valamennyi termékre és az összes olyan KAP-konstrukcióra, amelyet az EMOGA Garancia Részlegéből finanszíroztak.

2.4. Területpihentetés, területi alapú támogatások, kapcsolt közvetlen támogatások

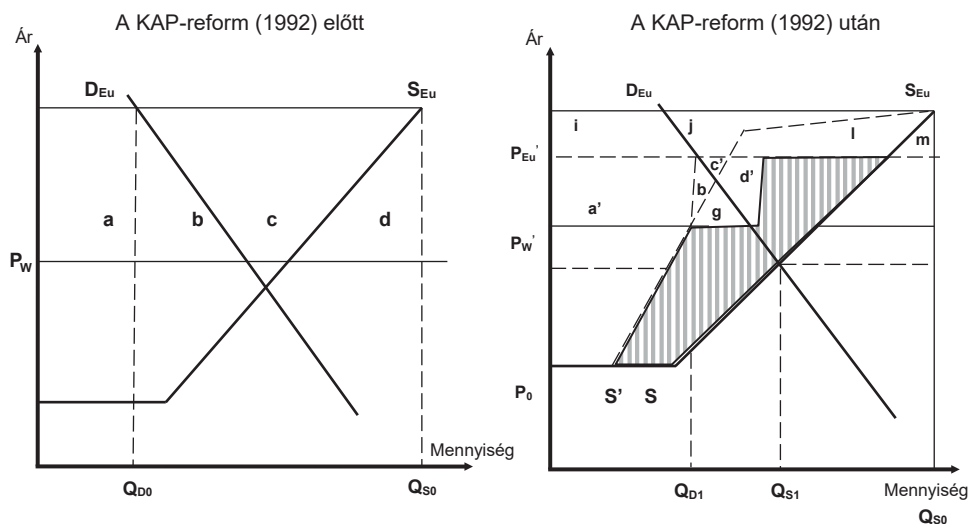
Az 1992. évi KAP-reform rendszerének mélyebb feltárásához először annak két alapvető jelentőségű eleme, a területpihentetés és a területi alapú támogatások elemzése szükséges.

2.4.1. A területpihentetési rendszer jóléti hatásai

A területpihentetés 1992-ben bevezetett rendszerében *kétféle közvetlen támogatás* működött. Egyrészt a szántóföldi növénytermő terület utáni támogatás (AAP: arable area payment), másrészt a területpihentetés alapján juttatott közvetlen támogatás. (Az állattenyésztésben pedig az állatlétszám, illetve az állatsűrűség szerint juttatják a közvetlen támogatásokat – ez a „headage”.)

A reform hatásait a 2.2. ábra mutatja.¹² A területpihentetési rendszer kiterjesztése miatt csökken a művelésben tartott földterület. Ám a reform az intézményi árat is csökkentette (P_{Eu} ról P_{Eu}' -re), ezzel növelte a keresletet Q_D -ről Q_D' -re. *A termelők a pihentetett földön korábban betakarított termés bevétele, illetve az új rendszerben juttatott közvetlen (terület, illetve területpihentetés utáni) támogatások nettó hatását mérlegelik.* A termelőknek e rendszerben történő részvétele akkor racionális, ha e nettó hatás pozitív. A támogatott (intézményi) árak csökkenése, a közvetlen támogatás és a pihentetendő földterület aránya közötti összefüggés alapján – lévén a közvetlen támogatás nagyvonalú – csaknem mindegyik termelő belépett a rendszerbe. A kínálati görbe SS -ből $S'S$ -be tolódott el. A kínálat Q_S -ről Q_S' -re csökkent, egyidejűleg a világpiacra exportált mennyiség ($Q_S - Q_D$ -ről $(Q_S' - Q_D')$ -re mérséklődött, míg a világpiaci árak P_w -ről P_w' -re nőttek.

¹² Az alábbiakban Colman és Franks gondolatmenetére támaszkodunk. Lásd COLMAN–FRANKS 1999.



2.2. ábra

A gabonapiaci szervezet jóléti hatása

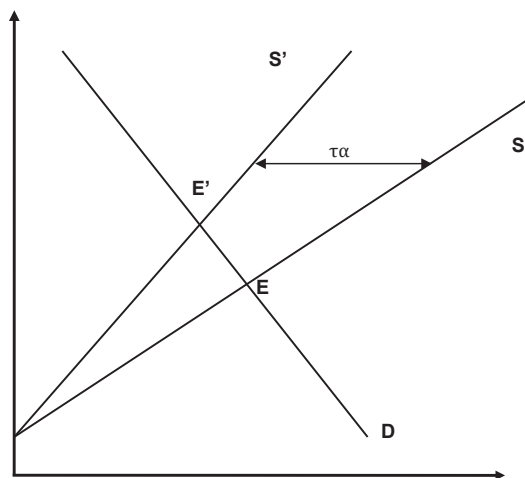
Forrás: COLMAN–FRANKS 1999

E változások együttes hatása mérsékelte a Közös Agrárpolitikából (a közös piaci szervezetek alapján) származó veszteséget: $(a+b)$ -ről $(a'+b'+g')$ -re. Változott a termelői többlet nagysága: $(a+b+c)$ -ről $[(a'+b'+c')+AAP+területpihentetési támogatás]$ összegre. A nettó hatás a közvetlen támogatás nagyságától függ. A költségvetési kiadás $(b+c+d)$ -ről¹³ $[(b'+c'+d'+g')+AAP+területpihentetés utáni közvetlen támogatás]$ összegre változik. A *nettó hatás* a P_{Eu} és a P_W közötti különbségtől, a területpihentetésből származó kínálat csökkenésétől (a területpihentetésben részt vevő termelők száma, az előírt területpihentetési arány és a kivont földek termelékenysége alapján), valamint a közvetlen támogatás nagyságától függ.

E közvetlen támogatásokat eredetileg éppen úgy számították ki, hogy az ártámogatás csökkentését kiegyenlítsék a termelők részére. (A két kínálati görbe – SS és $S'S'$ – közötti terület, illetve a meg nem termelt gabona ára – P_0 – és az új intézményi ár – P_{Eu}' – közötti árkülönbség alapján.) A területi alapú kifizetések (AAP) – a 2.2. ábrán az $(i+j+l)$ terület – azonban nem ellensúlyozzák a területpihentetés által érintett földterületen egyébként elérhető termelői többletet. A termelői többlet e veszteségét mutatja az ábrán a kombinált $(d'+g'+\text{árnyékolt})$ terület. Következésképpen az *összes közvetlen támogatás*, amelyet a termelő a területpihentetési rendszerben kapott, a 2.2. ábra jobb oldalán $(i+j+l+d'+g'+\text{árnyékolt terület})$ látható.

A területpihentetési szabályok növelik a szántóföldi területek kínálatának rugalmatlanságát. Ha a területpihentetés előírt kötelező aránya α , az összes kínálat S -ről S' -be mozdul el. Ha a földkeresleti görbe D , a kötelező területpihentetés hatására az egyensúly E -ről E' -re tolódik el. A területpihentetési előírások a ténylegesen alkalmazható termőföld kínálatának csökkenéséhez, e területek kínálati árának emelkedéséhez vezetnek (lásd 2.3. ábra).

¹³ A reform előtti exporttámogatás, azaz az exportra kerülő felesleg $(Q_S - Q_D)$ és az export-visszatérítés $(P_{Eu} - P_W)$ szorzata.



2.3. ábra

A területpihentetés lehetséges hatásai

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2.3. ábra szerint a területpihentetés tényleges aránya ($\tau\alpha$) kisebb a hivatalos aránynál. E *kicsúszási hatás* fő okai:

Egyrészt nem mindenki vesz részt a szántóföldi rezsimben, bár a jelentős összegű közvetlen támogatások miatt a kimaradók aránya igen csekély lehet. Ennél jóval fontosabb, hogy csak az általános rendszerbe tartozókat terheli területpihentetési kötelezettség, az úgynevezett kistermelőket nem. (Az általános rendszerhez a szántóföldi bázisterület körülbelül 75%-a tartozott.)

Másrészt a termelők általában a kevésbé termékeny területeket hagyják parlagon. (Ez utóbbit azonban empirikus kutatások alapján HODGE et al. 2003 vitatják.)

Valójában a KAP-reform rendszerében a szántóföldi területi menedzsment két elemre: a bázisterületre és a területpihentetésre épült. A bázisterület az egyes tagállamok szintjén nem képviselt valós kényszert. *Ugyanakkor a területpihentetési kötelezettség valódi kényszer a termelők számára.* A „kicsúszás” a reformot követő években megfigyelhető volt, döntően a kistermelők mentessége miatt. 1996 után azonban a kötelező és az önkéntes területpihentetés együttesen már minden évben meghaladta az előírt kötelező mértéket.

A területpihentetés kétszeresen is rontja a hatékonyságot. Valamely szűk termelési tényező kihasználatlansága kompenzáció ellenében jóléti veszteséget okoz. A kihasználatlan erőforrás ellenében a termelő kárpótlást kap. Ám a társadalmat nemcsak az erőforrás kihasználatlansága miatt elmaradó haszon, hanem az adófizetők többletterhe is sújtja. A területpihentetés szembekerül a mezőgazdasági termelékenység növelésének igényével mint a KAP egyik alapvető céljával. Keyzer és munkatársai szerint az EU15-ben a területpihentetés jóléti vesztesége mintegy 1,2 milliárd euró évente (KEYZER et al. 2001). A területpihentetés megszüntetése a nettó hozzáadott érték 2%-os növekedéséhez vezetne az EU15 mezőgazdaságában.

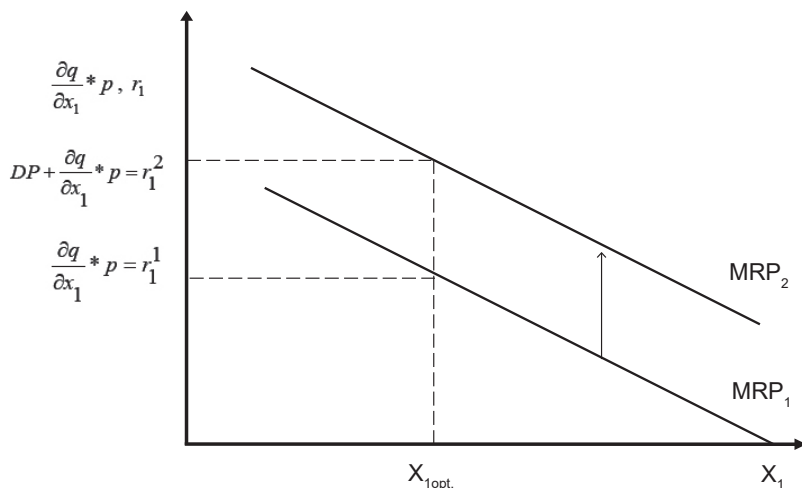
2.4.2. Területi alapú támogatások és a földár

A területi alapú támogatás *transzferhatékonysága jóval magasabb, mint az ártámogatásé*. Az OECD szerint az ártámogatás fele az input-előállítókhoz és a földtulajdonosokhoz kerül, a többlettermeléshez felhasznált erőforrások használdozati költsége közel negyede a támogatásnak, s csak alig több mint negyedrészt juthat abból a mezőgazdasági termelőknek (OECD 2002).

Az OECD szerint a területi támogatás *több mint 90%-a kerül a földtulajdonosokhoz*. Az EU15-ben 2000-ben a mezőgazdasági földterület körülbelül 57%-a volt a mezőgazdasági termelők tulajdonában. Ezért az EU-ban a területi alapú támogatások közel felerészben maradtak a mezőgazdasági termelőknél. A transzferhatékonyság tehát kétszer akkora, mint az ártámogatás esetében.

Az egyes tagállamok között a bérelt mezőgazdasági földek aránya jelentősen eltér. *A transzferhatékonyság is jelentős mértékben különbözik az egyes tagállamok között*. A legmagasabb bérleti aránnyal rendelkező Franciaország esetében 2001-ben a területi alapú támogatások transzferhatékonysága csak 18,9%, míg a legalacsonyabb bérleti hányaddal bíró Írország esetében a transzferhatékonyság 75,9% (lásd WICHERN 2004).

A területi alapú kifizetések inputkeresleti függvényre gyakorolt hatása a következőképpen foglalható össze. Valamely input árát határtermelékenysége ($\partial q/\partial x$) szorozva a q kibocsátás p árával határozza meg. Ezért az input keresleti görbe is határtermék-bevétel görbe. A 2.4. ábrán MRP_1 ábrázolja a kiinduló helyzetet, ahol az optimális kereslet r_1^1 faktorárnak felel meg. A területi támogatás bevezetése az MRP_1 görbét MRP_2 -be tolja el, mert a föld használatának bevétele a közvetlen támogatás (DP) összegével növekedik. (WICHERN 2004)



2.4. ábra

Inputkeresleti függvény és a területi támogatások hatása

Forrás: WICHERN 2004

A föld kínálata csaknem teljesen rugalmatlan, ezért a *közvetlen támogatás változatlan kereslet mellett a földár növekedéséhez vezet*¹⁴ ($r_1^1 \rightarrow r_1^2$).

A magas földár, illetve a magas földköltség emeli a mezőgazdasági termelés költség-szintjét. *A területi támogatás jelentős része a földárban tőkésedik*, ezért hatása ellentmondásos. Egyrészt, ha közvetlenül a földet használó termelő jogosult a támogatásra, a támogatás e termelő bevételeit növeli. Ám a magasabb földár, illetve a magasabb bérleti díj a termelő költségeit növeli. A saját föld után realizálható többlet a termelőnél marad. Ám az nem feltétlenül addicionális jövedelem: a saját földet e feltételek között eredetileg is csak drágábban tudta megvásárolni.

A földért mint erőforrásért folytatott versenyben minden földbérlő a támogatási transzfer egy részét a földtulajdonosnak engedi át. Hasonlóképpen, ha valamely termelő földet vásárol, abban meg kell fizetnie a jövőbeli transzferek nettó jelenértékét is. E feltételek között nehezebb a gazdaságméret növelése, mint a földhöz nem kötődő támogatás esetében.

A magas földárak nehezítik a szerkezeti átalakítást. Gyengítik a termőföld alternatív felhasználásában (erdősítés stb.) való érdekeltséget. Ugyanakkor, ha a földár a kemikáliák (műtrágyák stb.) árához viszonyítva emelkedik, akkor erősödik a földhasználó érdekeltsége azok fokozott felhasználásában.

Német kutatók azt vizsgálták, hogy a kapcsolt közvetlen támogatás elméletileg várható tőkésítése empirikusan mennyire figyelhető meg (BRÜMMER–LOY 2001). Schleswig-Holstein 1986–1997. évi adatainak felhasználásával készült tanulmányuk szerint teljes körű tőkésítés nem állapítható meg, ám a kapitalizáció mértéke időben növekszik.

2.4.3. Kapcsolt közvetlen támogatások

A reform rendszerében meghatározó jelentőségű az 1992 utáni közvetlen támogatási rendszer konstrukciója és működése.

A legalapvetőbb kérdés: *mennyiben felelnek meg a szétválasztás* (azaz: az ár- és a jövedelempolitika elválasztása) *követelményeinek az 1992 után bevezetett közvetlen támogatások?* E kifizetéseket a mezőgazdasági termelők kibocsátásától elválasztott módon tartározták meg. Ugyanakkor *azokat az inputokra vonatkozó előírásokkal* (területpihentetés, a nem pihentetett területek művelése; állatsűrűség; esetleg meghatározott környezetkímélő technológiák alkalmazása) *kapcsolták össze*. Másfelől – a regionális átlaghozamok vonatkozásában – *korábbi bázisértékeket vettek figyelembe*.

A bonyolult rendszer számos kritika tárgyát képezte. Az inputelőírások és a korábbi outputbázisok, a továbbra is fennmaradó termelési kötelezettség miatt az 1992 után *bevezetett közvetlen támogatások továbbra is kapcsolt jellegűek maradtak*.

Szűkebb definíció szerint csak azok a támogatások minősülnek „szétválasztottnak”, amelyek teljes mértékben függetlenek a termeléstől, és/vagy kifejezetten a termelési potenciál csökkentésére irányulnak. (Az első típusba tartozik például a közjavak támogatása, a környezetvédelmi célú kifizetés, míg a másodikba az előnyügdíjazás stb.) *Szélesebb értelemben azonban a „szétválasztás” elégséges kritériuma, hogy a támogatás nem az aktuális termelési mennyiség arányában történik.* (DE BENEDICTIS – DE FILLIPIS – SALVATICI 1994)

¹⁴ A borjak ára az állatprémium miatt hasonlóképpen változik. Ám a borjúkínálat rugalmasabb a földkínálatnál.

Azaz kevésbé szigorú értelemben a „szétválasztott” támogatási konstrukció kapcsolódhat a termelés fennmaradásához, ám nem ösztönözheti a tevékenység fokozását.

Miután a KAP-reform keretében bevezetett közvetlen támogatásokat nem az aktuális, hanem a *korábbi termés hozamok* alapján határozták meg, az új rendszer a termés hozamok növelésében való érdekeltséget mérsékelhette. Adott feltételek között a gazdálkodók a csökkenő árakra reagálva csökkenthették a termelést. Következésképpen *a konstrukció csak a legszélesebb értelemben* – s akkor is csak részben – *teljesítette a szétválasztás kritériumait*.

Más eredményt hozna azonban a szűkebb definíció alkalmazása. A közvetlen támogatás megszerzéséhez a piaci szereplőknek *folytatniuk kell a termelést*. Következésképpen piacon maradnak azok a termelők is, akik alacsonyabb árak érvényesülése esetén termelésüket feladták volna. A termelés tehát valószínűleg nem csökken olyan mértékben, mintha pusztán a mezőgazdasági árak csökkentek volna. Így e konstrukció nem volt teljesen közömbös a termelés mennyiségét tekintve. Mindezek miatt *az 1992 után bevezetett közvetlen támogatások alapvetően kapcsolt* (azaz a termeléstől nem teljesen elválasztott) *kifizetések voltak*.

Ugyanakkor *a részleges szétválasztás is lényeges változást jelentett a korábbi rendszerhez képest*. A konstrukció alapvetően elválasztotta a támogatást a hozamtól. A termelő e rendszerben csak akkor alkalmaz pótlólagos inputokat, ha – hozamnövelő input felhasználása esetén – marginális árbevétele meghaladja az inputfelhasználás határköltségét.¹⁵

Mások viszont arra hívták fel a figyelmet, hogy a termelők bármely címen kapott pótlólagos bevétele potenciálisan jobbra tolhatja el a kínálati görbét. *A termelési támogatás – ceteris paribus – csökkenti a termelés fajlagos költségét, s ezért* – bármely árszint mellett – *növelheti a megtermelt mennyiséget*. Ám a területpihentetési előírás elvileg megakadályozhatja a többlettermelést.

Az *ugaroltatás* szükségessége pedig éppen abból fakadt, hogy a Közös Agrárpolitika keretében az árszint csökkentésére csak korlátozottan volt mód. (Döntően költségvetési okból: ha az árcsökkenést teljes egészében kompenzálni kívánják, akkor a világpiaci árak színvonalára mérséklődő belső árak óriási költségvetési terhet eredményeztek volna. Az ennél mérsékeltebb árcsökkenés miatt a KAP kiadásait részben továbbra is a fogyasztóktól származó – noha csökkenő nagyságú – transzfer fedezte.)

A következőkben – az elemzés elmélyítéséhez – a reform központi kategóriáját, a szétválasztás mélyebb elméletét tekintjük át.

2.5. A reform egyes alapvető ellentmondásai

A reform kezdetét követő változások nyomán – az egyes piaci szervezetekben eltérő mértékben – a korábbi rendszernél *erősebbé váltak a piaci hatások*. Az ár- és a jövedelempolitika viszonylagos szétválasztása nyomán az árak ismét visszanyerték orientációs funkciójukat. Ám a változások nem eredményezték az EU agrárpiacának liberalizálását:

¹⁵ Ha azonban a piaci szereplők számára az *effektív* (magatartásukat orientáló) ár a piaci ár és az átlagos közvetlen támogatás kombinációja, akkor az inputfelhasználás határköltsége emelkedhet, s a hatékonyság kedvezőtlenebb, mint a teljes hozamszétválasztás esetében.

- a megreformálatlan piaci szervezetekben (cukor, tej, bor stb.) továbbra is a reform előtti szabályozó mechanizmusok érvényesültek;
- továbbra is magas szinten maradt a külső védelem;
- versenykorlátozó kínálat szabályozási előírások érvényesültek (azok köre a korábbi rendszerek fenntartása mellett még bővült is a kötelező területpihentetési és állat-sűrűségi szabályokkal);
- az agrártámogatások rendszere a változások ellenére bonyolult maradt, több tekintetben torzította a piaci magatartást.

A rendszer fő problémái a következők:

1. A *kapcsolt közvetlen támogatások* rendszerének súlyos problémáit az előző pontban már részletesen elemeztük. (Egyes támogatási formák fő jellemzőit a 2.1. táblázat tartalmazza.)

2.1. táblázat

A különböző támogatási konstrukciók fő jellemzői

	„Közvetett” támogatás	„Kapcsolt” közvetlen támogatás	Szétválasztott támogatás
Meghatározó tényezők:			
korábbi termelés	–	+	–
folymó termelés	+	–	–
inputtámogatás	–	+	–
Árkülönbség (EU belső ár – világpiaci ár) nagysága	magas	csökkenő	csekély (vagy nincs árkülönbség)
Jellemző támogatási forma	exporttámogatás, intervenciós térítés	1992 utáni KAP területi alapú kifizetés	„történelmi” területi alapú kifizetés

Forrás: a szerző szerkesztése

A „kapcsolt” támogatások további fő neuralgikus pontjai:

- *Nagy gazdaság, nagy támogatás:* A támogatások juttatásának lineáris rendszere a termelékenyebb, a támogatásokra kevésbé rászorult nagy gazdaságoknak kedvezett. *A támogatás jelentős része a nagyobb szereplőkhöz jutott.* Az évi 50 ezer eurónál több közvetlen támogatásban részesülő gazdaságok – az összes alig valamivel több, mint 15%-a – a közvetlen támogatások több mint egynegyedét kapták 2003-ban. (2003. évi adatok szerint 516 millió euró az 500 ezer euró feletti összegre jogosult 640 igénylőhöz jutott. Az általuk kapott támogatás átlagosan meghaladta a 800 ezer eurót. Az összes igénylő átlaga egyébként 5534 euró volt.) E viszonyok egyre inkább veszélyeztették a rendszer legitimációját. (2004-ben például rendkívül éles hangú elemzés jelent meg a legnagyobb brit kedvezményezett, közöttük dúsgazdag főúri családok e rendszerből származó transzfereiről. Lásd OXFAM 2004, 10–24.)¹⁶

¹⁶ 2015-től – tagállamonként eltérő mértékben – megkezdődött a közvetlen támogatások degressziója. Ám az eloszlás továbbra is egyenlőtlen. Az EU28-tagállamokban 2018-ban a gazdaságok 75,2%-a legfeljebb évi 5 ezer euró közvetlen támogatáshoz jutott. Ugyanakkor a gazdaságok 1,94%-a esetében e támogatás éven-

- *A közvetlen támogatás tökéltésének lehetősége:* Miután a közvetlen támogatások esetleges csökkentéséről vagy későbbi teljes leépítéséről a KAP-rendszer 1992. évi meghirdetésekor nem döntettek, az a mezőgazdasági termelők számára „szerzett joggá” vált. (Elvileg korábbi „szerzett jog”, a KAP magas árainak, az abban foglalt jövedelemnek közvetlen transzferré változtatásáról van szó.) Miután inputokhoz (jellemzően a földterülethez) kötött támogatásról van szó, e támogatási jog a földhasználathoz kapcsolódik. A földhasználat változása szerint változik a kedvezményezett személye. Valójában azonban e transzfer döntő része a földtulajdonoshoz jut. *E támogatás a föld árában kerül tökéltésre.* Tőkehozamot jelent a jelenlegi földtulajdonosoknak, de nem használ a jövőbelieknek. *Sőt a magasabb földárak miatt nehezíti a strukturális mozgást.* (Azaz az új szereplők megjelenését, a már működő gazdaságok földkoncentrációját vagy extenzívebb irányú átalakulását.)
- 2. Noha a KAP-reform során a rendszer egészében közelebb került a piachoz, *az allokációs rendszerben továbbra is jelentős, sőt növekvő volt a nem piaci tényezők súlya.* Ez pedig újabb torzulások lehetőségét tartalmazza:
 - *továbbra is drága maradt a mezőgazdasági földterület;*
 - *a struktúra merevítése,* a mennyiségi szabályozás kiterjedt alkalmazásával a korábbi előnyök megőrzésének lehetősége;
 - *a támogatások régiók és tagállamok közötti megosztásának nem piaci alapú változása* (például egyes mediterrán tagországokban a gazdák 94-97%-a minősült kistermelőnek, s így mentesült a területpihentetési kötelezettség alól stb.);
 - *interszektorális allokációs veszteségek* (a többletadóterhek növekvő „holtterhe”, egyidejűleg kétséges, hogy a mezőgazdasági árak csökkenése megjelenik-e a fogyasztói árak mérséklődésében);
 - mindez együtt járt a költségvetési kiadások – az agrárirányelv határain törtenő – *túlfutásának permanens veszélyével.*
- 3. *A KAP-reform,* noha kitűzött célja a piaci hatások szélesebb körű érvényesítése volt, *nem eredményezte a korábbi rendszer deregulációját.* Sőt az új közvetlen támogatási konstrukció s az ahhoz kapcsolódó inputellenőrzés még fokozta is az adminisztrációigényt, s annak költségeit. Az igazgatási szervek mellett számottevő bürokratikus terhek hárulnak a mezőgazdasági termelőkre is.

Bármely agrárpolitikai program (így a KAP-reform) *tranzaktív költségei* állami és magán-költségekből tevődnek össze. Az „összekapcsolt” modell tranzaktív költségei kizárólag a mezőgazdasági kibocsátás volumenétől függtek. Az eredeti modell kínálatkorlátozással

te meghaladta az 50 ezer eurót. Ráadásul igen nagyok a tagállamonkénti eltérések. A mediterrán, illetve a közép- és kelet-európai gazdaságok esetében 2018-ban a legfeljebb évi 5 ezer euróhoz jutó gazdaságok aránya jellemzően 80% feletti, míg ugyanez például Franciaországban 27,6%, Hollandiában pedig 28,4% volt.

(kvóták, garanciaküszöbök) korrigált változatának működtetése már magasabb költségekkel járt. Ám a „szétválasztás” az említetteknel jóval költségesebb rendszer. A tranzaktív költségeket befolyásoló tényezők közül különösen az ellenőrzés alá vont tényezők volumene (a földterület és az állatállomány nagysága, valamint a programban részt vevők száma és egyéb jellemzői) igényelnek kiemelését. A „szétválasztott” rendszer hatékonyságát ezeken túlmenően alapvetően érinti, hogy milyen a program résztvevőinek regionális eloszlása, illetve milyen a KAP végrehajtásával megbízott állami struktúra regionális kapacitása.

Az új mechanizmusok jóléti elemzése tehát további szempontokkal bővítendő. A *fogyasztói többlet változásai mellett a következő tényezőket is figyelembe kell venni*:

- a termelői többlet alakulásánál számításba kell venni a termelők tranzaktív költségeinek növekedését;
- az *irányítás költségtöbbletét* a kormányzati transzferek változásához hozzá kell adni;
- a kormányzati kiadások növekedésének abszolút nagyságát még a *többletbevétel előteremtésének „holterhével” is meg kell növelni*.

Ugyanakkor aláhúzást igényel: a tranzaktív költségek nemcsak a „szétválasztást” *szolgáló agrárpia-politikákra jellemzőek*. A gazdasági rendszeren belül gyakorlatilag minden forrástranszfer bizonyos nagyságú „közvetítési” költséggel jár, még nagyfokú hatékonysággal jellemezhető apparátusok vagy magánügynökök működése esetén is. Másfelől a KAP eredeti modelljének fenntartása és a helyzethez igazodó – további restriktciókat és kínálatkorlátozást alkalmazó – folyamatos korrekciója (miként az az 1980-as évtizedben történt) ugyancsak egyre nagyobb tranzaktív költségekkel járna. Azok esetleg elérhetnék a „szétválasztott” konstrukció végrehajtási költségeit is, anélkül, hogy a reformtól várt átfogó változásokat szolgálnák.

Következésképpen a tranzaktív kiadások növekedése önmagában *a reform költségének* minősíthető. Ha a reform egyébként segít a KAP problémáinak megoldásában, s az új rendszer bonyolultsága és működési költsége kordában tartható, akkor az esetleges többletterhek nem tűnnek elfogadhatatlannak.

Az 1992. évi KAP-reform *konceptiója* – minden tényezőt végiggondolva – *merészen újszerű megközelítésnek* tekinthető. A Közös Agrárpolitika mindaddig megkérdőjelezhetetlen elemeit rendítette meg. Ezzel utat nyitott az átfogó változásoknak. Ám a reform *tényleges konstrukciója és megvalósítási módja a mélyreható átalakulást s új fenntartható rendszer kialakulását nem tette lehetővé*. Az 1992-es intézkedések nem lezárt s részleteiben kidolgozott reformmodell pusztá megvalósítását célozták. Sokkal inkább a folyamat kezdetét jelentették.

Az eredeti modell és az eddigi KAP-reform-modell alapjellemezőit a 2.2. táblázat foglalja össze.

2.2. táblázat
Modellek és megvalósulás

	Eredeti (összekapcsolt modell)	Eddigi KAP-reform-modell
Alapkonstrukció	árpolitika és jövedelempolitika összekapcsolása: termelői jövedelem magas árak révén	árpolitika és jövedelempolitika szétválasztása: magas intézményi árak csökkentése, egyidejűleg új (közvetlen) támogatás
Támogatási rendszer súlypontja	közvetett támogatás: magas termelői árak fenntartása (intervenció, exporttámogatás)	„kapcsolt” közvetlen támogatás: közvetlenül a termelők jövedelmét növelő transzfer
Kezdeti eredmények után felszínre kerülő torzulások	• eltorzult árfunkciók • strukturális feszültségek • költségvetési feszültség • allokációs probléma • nemzetközi kereskedelempolitikai konfliktus • növekvő környezeti terhelés	• csak részleges szétválasztás • „szerzett jog” • transzferek tőkésítése • mennyiségi szabályozás • bonyolult végrehajtás

Forrás: a szerző szerkesztése

2.6. A KAP-reform újabb lépcsője: az Agenda 2000

Az 1992. évi reform bevezetését követően összegyűlő tapasztalatok, az előzőekben részletesen tárgyalt belső problémák megkerülhetetlenné tették a reformfolyamat folytatását. Egyidejűleg fokozott hangsúlyt kapott a fenntartható egyensúly, a mezőgazdasági tevékenység, a vidékfejlesztés egyéb formái és a természeti erőforrások megőrzése szempontjai együttes figyelembevételének igénye (például FISCHLER 1995). E megközelítést fejezi ki a „*többfunkciós*” (multifunkcionális) mezőgazdaság koncepciója¹⁷. Annak keretében a mezőgazdasági termelők többfunkciós szerepet töltenek be: az agrártermékek előállítói, a „vidék őrei”, a természeti erőforrások kezelői, egyúttal a „környezetvédelmi szolgáltatások” teljesítői. (E funkciók lényegében a rurális szolgáltatások, s az azok teljesítése fejében nyújtott közvetlen támogatások akár szerződésekbe is foglalhatók.)

E megközelítésben a szűkebb ökonómiai szempontokon jóval túlmutató tényezők is szerepet kapnak.¹⁸ Különösen fontosak a *környezet- és tájgazdálkodási*, illetve a *szociális és vidékfejlesztési összefüggések*. (Lásd részletesen a 6. fejezetet.)

A Bizottság 1997 júliusában hozta nyilvánosságra *Agenda 2000* című dokumentumát, amelyet – az addigi viták tanulságait felhasználva – átdolgozott formában javaslatként 1998. március 18-án adott át. Hosszú és kiélezett viták után 1999 márciusában a berlini csúcstalálkozón végül az eredeti bizottsági javaslatot több ponton *lényeges újabb kompromisszumok* irányában módosították. Az *Agenda 2000* elfogadott fő intézkedései a következők:

¹⁷ E koncepció gyökerei kezdettől fogva kimutathatók a Közös Agrárpolitikában. A multifunkcionális mezőgazdasági modell koncepciója azonban csak az 1990-es években fogalmazódott meg.

¹⁸ Például 1997 őszén ismert szakértők átfogó koncepciót dolgoztak ki a Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politika (CARPE) bevezetésére. Lásd BUCKWELL 1997.

1. *További árcsökkenés.* Az *Agenda 2000* keretében elfogadott intézkedések révén folytatódott a KAP intézményi árainak 1992-ben megkezdett csökkentése. Ám az árak mérsékelése a berlini csúcs döntése szerint – hogy az árcsökkenés ellenében juttatandó közvetlen támogatás egy részét megtakarítsák – *csekélyebb volt, mint a Bizottság eredeti javaslata*. Így a gabona intervenciós ára csak később és kisebb (15%) mértékben csökkent. A vaj és a sovány tejpor ára csak 2005-től mérséklődött, s a 15%-os csökkentési menetrendet egészen a 2007–2008. piaci évig irányozták elő. A marhahús alapárát 20%-kal csökkentették.

2. *Részleges kompenzáció közvetlen támogatás révén.* Az árcsökkenéseket közvetlen támogatások ellensúlyozták, ám a kiegyenlítés a reform e szakaszában – a költségvetési megtakarítások érdekében – csak részleges volt. (A gabona esetében 50%.)

3. *Moduláció.* 2000. január 1-jétől a tagállamok meghatározott esetekben (legfeljebb 20%-kal) csökkenthették a közvetlen támogatásokat:

- ha a gazdaságban alkalmazottak száma – éves munkaegységben kifejezve – a nemzeti hatóságok által meghatározott küszöbérték alatt maradt; vagy
- ha a gazdaság teljesítménye (jóléte) meghatározott szintet meghaladt; vagy
- ha a támogatási rendszer keretében eszközölt kifizetések mértéke meghaladta a nemzeti szinten meghatározott maximális összeget.

Az így keletkező megtakarításokkal a tagállamok az előnyugdíjazásra, a hátrányos helyzetű területekre, az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, az erdősítésre és a vidékfejlesztésre fordítható közösségi forrásokat kiegészíthették.

4. *Kölcsönös megfeleltetés* (cross compliance). A közvetlen támogatások kifizetéséhez az egyes tagországok pótlólag környezetvédelmi kötelezettségek teljesítését is előírhatták.

5. *„Nemzeti boríték”* (national envelope). A közvetlen támogatások kiegészítése céljából a tagországok a támogatások globális összegét (nemzeti globális összeg – *national global amounts*) alkalmazhatták a marhahús, illetve a tejpiaci szervezet keretében. E rendszerben a tagországok – meghatározott objektív kritériumok alapján, s a piac egységessége elvének sérelme nélkül – kezelhették a termelési gyakorlat és feltételek nemzeti, illetve regionális eltéréseit.

6. *Mennyiségi szabályozás.* A berlini csúcs döntése szerint a kötelező területpihentetés mértéke a bázisterület 10%-a volt. A további mennyiségi szabályozási előírások is fennmaradtak. A tejkvóta működését a 2007–2008. piaci évig kiterjesztették. 2005–2006-tól azonban szerény mértékben növelték a tejkvótát és csökkentették az intézményi árakat. (Azaz lassan, de hozzákezdtek a tejkvóta távlati megszüntetéséhez.)

7. *Második pillér: az integrált vidékfejlesztés.* A korábban különböző jogszabályokban található intézkedéseket – újabbakkal kiegészítve – egyetlen rendeletbe foglalták.¹⁹ Összességében azonban e célra továbbra is az agrárpiaci kiadásoktól jóval elmaradó forrásokat irányoztak elő.

Az *Agenda 2000* keretében meghatározott intézkedések *hét évre (2000–2006)* vonatkoztak. A közös piaci szervezeteket érintő intézkedések a 2006–2007. piaci évig, a tejpiaci szervezet esetében a 2007–2008. piaci évig terjedtek.

¹⁹ Lásd részletesen a 6. fejezetet.

Ugyanakkor a berlini csúcs határozatai még a fenti időszakban több piaci szervezet, illetve témakör *időközi felülvizsgálatát* is előirányozták. (Azok között 2002-ben a gabona, illetve az olajnövény; ugyancsak 2002-ben a mezőgazdasági kiadások; 2002-től a tej; 2000 végétől pedig a marhahús közös piaci szervezetének felülvizsgálatát.)

A berlini csúcson elfogadott középtávú pénzügyi előirányzat a *mezőgazdasági kiadások* lehetséges nagyságát jóval alacsonyabban húzta meg, mint ahogyan az egyébként az 1988-tól működő – s az 1.6.3.-nál már ismertetett – agrárirányelv szerint alakulhatott volna.

Az EMOGA *Garancia Részlegének* kiadásait – amelyek az agrárpiazi támogatásokon túl a vidékfejlesztés keretébe tartozó korábbi „kísérő intézkedéseket” is tartalmazták – *gyakorlatilag befagyasztották*. Ezért az agrárkiadások aránya *a költségvetési kiadások között tovább mérséklődhetett*.

E döntések révén az Európai Unió lépéseket tett a világpiazi feltételekhez történő alkalmazkodás, a Közös Agrárpolitika belső problémáinak rendezése, illetve a kibővítésre való felkészülés irányába. Ám a Bizottság javaslatában foglalt eredeti elképzeléseket a *további kompromisszumos megoldások alapvetően felhígították. A döntés súlyponti elemeit tekintve alapvetően csak kiigazításnak volt minősíthető*.

E problémákra tekintettel előre látható volt az *Agenda 2000 felülvizsgálatának* szükségessége. A főbb piaci szervezetek, illetve a mezőgazdasági kiadások felülvizsgálatát – mint láthattuk – már maga az *Agenda 2000* is előirányozta. Annak igényét különös erővel húzták alá a 2000 végétől fellépő súlyos s egyebek mellett jelentős költségvetési következményekkel járó állategészségügyi problémák. Franz Fischler főbiztos szerint „számos más piaci szervezet felülvizsgálatára is szükség van [...] e felülvizsgálatokat célszerű lenne egyetlen csomagban összevonni” (FISCHLER 2001a).

2.7. A KAP-reform harmadik lépcsője: a „félidejű felülvizsgálat” és a 2003. évi reformdöntés (Fischler-reform)

2.7.1. A félidejű felülvizsgálat kulcskérdései

A KAP-reform továbbvitele, a távlatos agrárpolitika a fenntarthatóság²⁰ követelményein alapulhat. *A fenntarthatóság három dimenziója*: a környezeti, a gazdasági és a társadalmi egyaránt hangsúlyozandó. „Bármennyire is fontos a talaj termőképessége, a maradványanyagok alacsony szintje, az állatállomány egészsége és maga az ökoszisztéma, a gazdasági és a társadalmi fenntarthatóság éppen olyan fontos. Ezért a gazdaságilag nem egészséges üzemek sem képesek a fenntartható gazdálkodásra. „*Mezőgazdaságunknak versenyképesnek kell lennie. Tisztességes jövedelmet kell biztosítani, s a strukturális változásokat elviselhetővé kell tenni.*” (FISCHLER 2001a)

²⁰ A 2001. évi göteborgi csúcson fogadta el az Európai Tanács a fenntartható fejlődés stratégiáját (Sustainable Development Strategy – SDS), amely valamennyi közös politika gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi hatásának összehangolt vizsgálatát és a döntéshozatal során történő figyelembevételét írta elő. A Bizottság Towards a global partnership on Sustainable Development [COM (2002) 82] című dokumentuma szerint e politikáknak igazodniuk szükséges a fenntartható fejlődés belső és külső célkitűzéseihez.

A Bizottság és egyes befolyásos tagországok a Közös Agrárpolitika „félidejű” felülvizsgálatának alkalmából 2002–2003 során elérkezettnek látták az időt az átfogó értékelésre, a mélyreható reform megindítására. A támogatott árak helyett a termelőknek juttatott közvetlen támogatások szerepét kívánták növelni, a környezeti javak előállítása, az élelmiszer-biztonság és az élelmiszer-minőség javára. A „félidejű” felülvizsgálat tehát módot kínált az *Agenda 2000* egyes ügyek tekintetében kiábrándító kompromisszumainak a meghaladására.

A felülvizsgálat során felmerült *sarokpontok*²¹ a következők voltak:

- *Teljes szétválasztás igénye.* A támogatott árak jelentős csökkentése (elsősorban a marhahús- és a tej-, illetve – kisebb mértékben – a gabonapiaci szervezetben) lehetővé tenné az exporttámogatások lényeges mérséklését, távlatilag azok teljes kiiktatását. Egyidejűleg a közvetlen támogatások rendszerét közelíthetnék a WTO Mezőgazdasági Megállapodás szerinti „zöld doboz” kritériumaihoz, amelynek révén azok teljesen elválhatnának a folyó termeléstől.
- *A „második pillér”* (az integrált vidékfejlesztés) erősítése. Egyrészt a piacpolitikai, illetve a vidékfejlesztési kiadások arányának az utóbbi javára történő megváltoztatása volt a cél. Másrészt differenciálni kívánták a vidékfejlesztés céljait, azok között nagyobb szerepet szántak az agrár-környezetvédelemnek, az élelmiszer-biztonságnak és az állatvédelem erősítésének. Továbbá a vidékfejlesztés multiszektorális elemeinek súlyát kívánták növelni. A vidékfejlesztés növekvő szerepe a korábbinál decentralizáltabb KAP-hoz vezethet el. Egyidejűleg ezek az intézkedések a nemzeti társfinanszírozás növekvő súlyát eredményezhetik.
- *Moduláció és degresszió.* A vidékfejlesztési kiadások arányának növelésére nyújthat módot a közvetlen támogatások részleges átcsoportosítása. A modulációt az *Agenda 2000* elfogadása után a gyakorlatban – korlátozott mértékben – csak az Egyesült Királyság, Franciaország és Portugália vezette be. A KAP felülvizsgálata során mérlegelni kívánták egyrészt a moduláció *kötelező* rendszerének kiépítését, illetve a tagállamok által rugalmasan alkalmazható konstrukció bevezetését. Ugyanakkor erőteljesebb moduláció révén az EU egészében távlatilag akár évi mintegy 5 milliárd euró összegű agrártámogatás teljes elválasztását látták lehetségesnek. (A moduláció az EU WTO tárgyalási pozícióját is kedvezően érinthette.) A degresszivitás a nagyobb, versenyképesebb és a közvetlen támogatásokra kevésbé rászoruló gazdaságoknak juttatott összegek mérsékelését célozta, a lineáris rendszerrel szemben. Ezzel hozzájárulhat a közvetlen támogatási rendszer költségeinek mérsékléséhez, illetve újabb megreformálandó piaci szervezetekre történő kiterjesztéséhez.
- *Kötelező feltételelesség (cross compliance).* A feltételelesség az *Agenda 2000* kezdetétől nemzeti szinten már opcionálisan alkalmazható volt, ám gyakorlati megvalósítására alig volt példa. Az EU egészében kötelezően érvényesíteni kívánt rendszerben a környezeti kritériumokon túl foglalkoztatási, állatjóléti, illetve további követelmények is előírhatók mint az agrártámogatások feltételei.

²¹ Az EU hivatalos dokumentumainak megjelenése előtt a félidejű felülvizsgálat várható fő irányairól lásd HALMAI 2001; HALMAI 2002, 117–118.

- *Átalánytámogatás.* A KAP bonyolult rendszerének egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele alapvető követelmény volt. Ennek egyik lehetősége, hogy a piacpolitika (a közös piaci szervezetek) bonyolult támogatási konstrukciója helyett a kisebb gazdaságok – meghatározott mértékben – egyszerűsített rendszerben juthattak addigi támogatásaikhoz. Minthogy e támogatások semmiféle termelési-értékesítési követelményhez nem kötődtek, azokat a KAP második pilléréhez tartozó (azaz vidékfejlesztési) transzfernek tekintették. E támogatás egyetlen feltétele az adott termelési kapacitás környezetbarát jellegének bizonyítása volt. Kialakítható volt azonban valamennyi gazdaság vonatkozásában is egységes s egyben a korábbinál egyszerűbb támogatási konstrukció, például a korábban kapott támogatások hektáronkénti összege képezhetett bázist az egyes (köztük a nagyobb) gazdaságok támogatásához.

Valójában többé-kevésbé már ismert javaslatok elemeinek újszerű kombinációja körvonalazódott. Azok azonban együttesen lényeges változást ígértek. Franz Fischler szerint mindezek révén a Közös Agrárpolitika hosszabb távon az integrált vidéki gazdaságpolitika irányában változik, s „figyelembe veszi a társadalom új prioritásait: a táj- és környezeti szolgáltatások, a megújuló nyersanyagok, a fenntartható termelés iránti igényeket. A kormányzati támogatás csak a termelők világosan meghatározott ellenszolgáltatásai fejében lesz nyújtható” (FISCHLER 2001b).

Ugyanakkor igen bonyolult kérdések merültek fel. Ráadásul a Bizottságnak a tagországok érdekeinek érzékeny egyensúlyát is szem előtt kellett tartania.

2.7.2. A félidejű felülvizsgálat céljai

A félidejű felülvizsgálat elsődleges célja eredetileg az *Agenda 2000*-ben meghatározott intézkedések hatásainak felmérése és továbbfejlesztése volt. A Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa a göteborgi csúcstalálkozóra beterjesztett anyagában előbbieken túl azt is kérte, hogy a Bizottság a 2002–2003. évi felülvizsgálatok során térjen ki a környezetre és a fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásokra is.

E célkitűzésen túlmenően a félidejű felülvizsgálat lehetőséget nyújtott a Közös Agrárpolitika átfogó áttekintésére, a mezőgazdasággal és agrárpolitikával kapcsolatos társadalmi elvárások mérlegelésére, mindezek révén esélyt kínált a reform továbbvitelére. A fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés igényéből kiindulva lényeges módosítások igénye merült fel a Közös Agrárpolitika eszköztárában:

- *A mezőgazdaság versenyképességének növelését tűzték ki célul,* az agrárpiacon tartásokban az *intervenció* egyre inkább már csak *biztonsági háló szerepet* tölthetett be, egyidejűleg az európai mezőgazdaság fokozottan használhatta ki a világpiac pozitív változásait.
- *A mezőgazdasági termelésnek* – a Bizottság vonatkozó dokumentumai szerint – *a piaci kereslethez és a társadalom egyéb igényeihez kell alkalmazkodnia,* nem pedig a mesterségesen létrehozott árösztönzőkhöz, illetve a termékspecifikus támogatásokhoz. Éppen így azt sem tekintették kívánatosnak, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások irányítsák a gazdálkodók termeléssel kapcsolatos döntéseit.

- *Az élelmiszer-biztonságot* minden vonatkozó szabályozási elemben érvényesítve, teljeskörűen be kívánták építeni a KAP-ba.
- Továbbra is alapvető célkitűzés maradt *a mezőgazdasági jövedelmek támogatása és stabilizálása*. Ezért a közvetlen támogatásoknak továbbra is szerepet szántak a mezőgazdasági közösségek tisztességes megélhetésének elősegítésében.
- *A hagyományos és különleges természeti értékre épülő gazdálkodási rendszerek célzottabb támogatását tekintették* szükségesnek a nagyobb fokú piacorientáció lehetőségeihez és a minőségi termékek iránti fogyasztói kereslethez történő alkalmazkodáshoz.
- További lépéseket igényeltek annak elősegítésére, hogy az agrárgazdaság meg tudjon felelni a társadalom elvárásainak a *környezet védelme* terén: az előírások jobb végrehajtása, a támogatási intézkedések negatív hatásainak csökkentése, valamint a szolgáltatások fejlesztése révén. Az *állategészségügyi és állatjólléti szempontokat* teljeskörűen be kívánták építeni a KAP-ba.
- *A KAP két pillérében nyújtott támogatások kiegyensúlyozását is célul tűzték ki*: Megerősített vidékfejlesztési programok révén kívánták az élelmiszer-minőséget, a fenntarthatóságot, valamint a hozzáadott érték növelését ösztönözni. A jobb egyensúly a támogatások társadalmilag elfogadhatóbb elosztását mozgíthatja elő, s hozzájárulhat a kohézió erősítéséhez. Bővíteni kívánták a vidékfejlesztés feladatkörét, különös tekintettel a foglalkoztatásra és a fenntartható fejlődésre.
- *A költségvetés stabilitásának* igénye továbbra is meghatározó jelentőségű maradt.
- Hangsúlyozták, hogy olyan *további reformlépések* szükségesek, amelyek elősegíthetik a mezőgazdasági szabályozás és a végrehajtási eljárások egyszerűsítését.

2.7.3. A 2003. évi reformdöntés

A Tanács politikai értelemben a 2003. június 26-i luxemburgi ülésén fogadta el a KAP-reform harmadik szakaszát képviselő – több tekintetben kompromisszumos – csomagot.

F. Fischler büszkén jelentette be: „Van KAP-reformunk! [...] A közvetlen támogatás túlnyomó része többé nem kapcsolódik a termeléshez. A fogyasztók és adófizetők jobb áttekintésre tesznek szert, és több értéket kapnak pénzükért.” (FISCHLER 2004) Hasonlóan pozitív álláspontot foglaltak el a lényeges és a továbbiakban behatóan tárgyalt kompromisszumok ellenére a reform mellett leginkább elkötelezett tagállamok miniszterei. A legnagyobb eredménynek a szétválasztás elvének elfogadását tekintették. (Annak ellenére, hogy annak gyakorlati megvalósítása kompromisszumokkal terhelt.) „A megállapodás azt tartalmazza, amit akartunk – a valódi változást” – mondta 2003. június 26-án Luxemburgban M. Beckett, akkori brit miniszter. (HORSEMAN 2003, 9.)

A technikai részletek pontosítása 2003. szeptember végére zárult le. A Tanács az új reformlépcső alapvető jogszabályait, közöttük az 1782/2003/EK rendeletet 2003. szeptember 29-én bocsátotta ki. Ezt követően további fontos jogalkotási lépésekre is sor került.²²

²² Lásd a Tanács 1782–1788/2003/EK rendeleteit, a Bizottság 2235/2003/EK, 2237/2003/EK, illetve 795/2004/EK rendeleteit.

A 2002. júliusi dokumentum fő elvei változatlanul érvényesek maradtak. Az elfogadott intézkedések tekintetében azonban lényeges eltérések is mutatkoztak.

A 2003. júniusi elfogadott reformcsomag legfontosabb elemei a következők:

- a termeléstől független, *egységes területalapú kifizetés (egységes támogatás)*²³ az EU mezőgazdasági termelői számára; a termelés felhagyásának elkerülése érdekében korlátozott mértékben – nemzeti implementáció keretében – termeléshez kapcsolt elemek fenntarthatók voltak;
- *e kifizetés feltétele* környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állat- és növényegészségügyi; állatjóléti normák, valamint a mezőgazdasági területek „jó mezőgazdasági és környezeti állapotban” tartása (*kötelező feltételeesség, cross compliance*);
- *megerősített vidékfejlesztési politika*²⁴ nagyobb EU-s pénzügyi forrással; a környezet védelmére, a minőség és az állatjóléti körülmények fejlesztésére és a gazdálkodók számára 2005-től életbe lépő EU-s termelési normák teljesítésének elősegítésére irányuló új intézkedések;
- a vidékfejlesztési politika finanszírozása érdekében a nagyobb gazdaságok részére nyújtott közvetlen kifizetések csökkentése (*moduláció*);
- a *pénzügyi fegyelem* javítását szolgáló mechanizmus, amelynek célja a 2013. évig terjedő időszakra meghatározott támogatás túllépésének megelőzése;
- a *KAP közös piaci szervezeteinek felülvizsgálata*,²⁵ annak keretében az alábbi intézkedések:
 - aszimmetrikus árcsökkentések a tejágazatban; a vaj intervenciós árát négy év alatt 25%-kal csökkentik (ez az *Agenda 2000*-ben meghatározott mértéket 10%-kal meghaladó árcsökkentés), a sovány tejpor esetében marad az *Agenda 2000*-ben meghatározott 15%-os csökkentés;
 - a *gabonaágazatban* a havi növekmények felére csökkentése, a korábbi intervenciós ár nem csökken;
 - reformok a rizs-, a durumbúza-, a fehérje-, a rostnövény, keményítőburgonya- és szárított-takarmány-ágazatokban, továbbá a héjas gyümölcsűeknél.

A KAP első pillérének struktúrája egyre inkább megváltozott. Egyrészt a korábban különálló piaci szervezetek a reformfolyamatban (2007-től) egységes (egyetlen) közös piaci szervezetté alakultak. A közvetlen támogatások a közös piaci szervezetektől elváltak, önálló szabályozást kaptak.²⁶ Az első pillér meghatározó jelentőségű alkotórésze a közvetlen támogatások rendszere. A másik alkotórész pedig a közös piaci szervezetek (majd 2007-től szervezet) keretében megtalálható piaci intézkedések. E beavatkozások a KAP létrehozásának kezdetétől a rendszer alapvető működési feltételei voltak. A reformok során funkciójuk átalakult. A KAP piaci eszközei fokozatosan csak árválságok és piaci zavarok esetén alkalmazott „biztonsági hálónak” váltak.

²³ Angol rövidítéssel: SPS, azaz Single Payment Scheme.

²⁴ A vidékfejlesztési politika változásairól lásd a 6. fejezetet.

²⁵ Annak eredményeképpen végül 2007-ben *egységes közös piaci szervezetet* hozak létre, amely a korábbi 21 közös piaci szervezetet fogja át (1234/2007/EK rendelet, HL L 299., 2007.11.16.).

²⁶ A 1782/2003/EK rendelet, majd az „állapotfelmérés” elfogadását követően a 73/2009/EK rendelet. E témakört részletesen tárgyalta: HALMAI 2004, 2007 és VÁSÁRY 2008.

A következőkben a rendszer kulcsfontosságú elemét, az egységes támogatási rendszert tekintjük át.

2.7.4. Egységes támogatási rendszer (SPS)

A 2003. évi reform alapján az egységes támogatási rendszer (SPS)²⁷ váltotta fel a különféle közös piaci szervezetekben szabályozott közvetlen támogatást. A termelők – fő szabályként – referenciaösszege alapján gazdaságonkénti támogatásban (egységes gazdaságtámogatás, SFP)²⁸ részesültek.²⁹ Annak összege a 2000-től 2002-ig terjedő referencia-időszakon belül a szántóföldi rezsím, a durum búza, a húsmarha, a juh, a keményítőburgonya, a fehérjenövények, a rizs, a vetőmag és a szárított takarmány piaci szervezete keretében juttatott közvetlen támogatások összegén alapult.³⁰

A gazdaságonkénti támogatást kifizetési jogosultságok szerint csoportokra bontják a kifizetés megkönnyítése érdekében. Minden egyes kifizetési jogosultság kiszámításához a referenciaterületet elosztották azzal a területtel (ideértve a takarmánytermelésbe vont területeket is), amelyek alapján a referencia-időszakban a támogatási jogosultság kialakult. Ha a gazdaság nem rendelkezett az állatlétszámmal arányos területtel, vagy amennyiben a kifizetési jogosultság 10 ezer euró fölött volt, speciális kifizetési jogosultság lépett életbe a megfelelő feltételekkel együtt.

Az egységes gazdaságtámogatás országos keretét (a nemzeti felső határról lásd a 2.3. táblázatot) és a speciális kifizetési jogosultság keretét előzetesen meghatározták. Ennek az összegnek meghatározott hányada különleges helyzetekre volt tartalékolható tagállami szinten (nemzeti tartalék).

A különleges támogatást (73/2009/EK rendelet 68. cikk) már nem csak az adott ágazatban lehetett felhasználni. A hátrányos helyzetű régiókban tej, marhahús, kecske- és juh-hús, valamint rizst termelők, illetőleg veszélyeztetett gazdálkodási ágazatok támogatást kaphattak abból. E forrásból továbbá kockázatkezelési intézkedések, például természeti katasztrófák hatását enyhítő biztosítási programok vagy állatbetegségek esetére létrehozott közös alapok voltak támogathatók.

Egyes tagállamok ellenállása miatt a 2003-ban elfogadott rendszer meghatározott szabályok között lehetővé tette a közvetlen támogatások korlátozott összekapcsolását a termeléssel. Ezért a termelés és a támogatások szétválasztása valójában e rendszerben is csak részleges volt.

²⁷ Single payment scheme – SPS. E pontban a 2015 előtti rendszer alapelemeit foglaltuk össze.

²⁸ Single farm payment – SFP.

²⁹ E támogatások bonyolult feltételei (a „standard” rendszer) helyett a csatlakozási szerződés a 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott országok (így Magyarország) esetében átmenetileg lehetővé tette az egyszerűsített területi alapú kifizetések (Simplified Area Payment Scheme – SAPS) rendszerének alkalmazását. Lásd 4. fejezet.

³⁰ E támogatások köre időközben – a KAP-reform előrehaladásával – további megreformált közös piaci szervezetekkel összefüggésben nyújtott támogatásokkal bővült ki. (Például a cukor-, illetve a zöldség-gyümölcs közös piaci szervezet reformjával – illetve további piaci szervezetek átalakításával – kapcsolatban.)

2.3. táblázat

A nemzeti felső összeghatárok a közvetlen támogatások rendszerében (millió euróban)

Naptári év	2015	2016	2017	2018	2019 és az azt követő év
Belgium	536,1	528,1	520,2	512,7	505,3
Bulgária	721,3	792,4	793,2	794,8	796,3
Cseh Köztársaság	874,5	873,7	872,8	872,8	872,8
Dánia	916,6	907,1	897,6	889,0	880,4
Németország	5 144,3	5 110,4	5 076,5	5 047,5	5 018,4
Észtország	121,9	133,7	145,5	157,4	169,4
Írország	1 215,0	1 213,5	1 211,9	1 211,5	1 211,1
Görögország	2 039,1	2 015,1	1 991,1	1 969,1	1 947,2
Spanyolország	4 842,7	4 851,7	4 866,7	4 880,0	4 893,4
Franciaország	7 553,7	7 521,1	7 488,4	7 462,8	7 437,2
Horvátország*	130,6	149,2	186,5	223,8	261,1
Olaszország	3 902,0	3 850,8	3 799,5	3 751,9	3 704,3
Ciprus	50,8	50,2	49,7	49,2	48,6
Lettország	195,6	222,4	249,0	275,9	302,8
Litvánia	417,9	442,5	467,1	492,0	517,0
Luxemburg	33,6	33,5	33,5	33,5	33,4
Magyarország	1 271,6	1 270,4	1 269,2	1 269,2	1 269,2
Málta	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7
Hollandia	780,8	768,3	755,9	744,1	732,4
Ausztria	693,1	692,4	691,8	691,7	691,7
Lengyelország	2 987,3	3 004,5	3 021,6	3 041,6	3 061,5
Portugália	565,8	574,0	582,1	590,7	599,4
Románia	1 629,9	1 813,8	1 842,4	1 872,8	1 903,2
Szlovénia	138,0	137,0	136,0	135,1	134,3
Szlovákia	380,7	383,9	387,2	390,8	394,4
Finnország	523,3	523,4	523,5	524,1	524,6
Svédország	696,9	697,3	697,7	698,7	699,8
Egyesült Királyság	3 555,9	3 563,3	3 570,5	3 581,1	3 591,7

Megjegyzés: *Horvátország esetében a nemzeti felső összeghatár a 2020. naptári évre 298 400 000 euró, a 2021. naptári évre 335 700 000.

Forrás: Európai Bizottság

Az egységes támogatási rendszer regionalizációja során a tagország:

- a nemzeti felső határ összegét objektív kritériumok szerint oszthatta fel a régiók között;
- eltérő mértékű támogatás volt alkalmazható a szántóföldi és a gyepterületekre (a 2002. december 31-ei helyzet szerint);
- regionalizáció esetén a jogosultság egységnyi értéke újraszámítható volt;
- a 3 millió hektárnál kevesebb jogosult területtel rendelkező tagország egyetlen régiónak minősült.

A regionalizáció a közvetlen kifizetések valamely – objektív kritériumokon alapuló – régióban történő széles körű újraelosztásának (egyebek között az egységnyi jogosult terület utáni egységes kifizetés) lehetőségeit teremtette meg.

A tagállamok az egységes támogatási rendszer implementációja során nagyfokú mozgástérhez jutottak. Koester kifejezésével élve: a tagállamok „szignifikáns egérút”-hoz jutottak a rendszer alkalmazásában.

A *nemzeti implementáció* fő elemei voltak:

- részleges összekapcsolás lehetősége az egyes támogatásoknál;
- a bevezetés időpontjának megválasztása (2005–2007 között);
- korábbi bázisidőszak (2000–2002 év), a „történelmi” (referencia-időszakon alapuló) modell vagy regionalizáció, regionális területi átalánytámogatás bevezetése, illetve e kettő keverékének (történelmi-regionális hibrid) alkalmazása;
- nemzeti boríték, másként különleges támogatás bevezetése (a közvetlen támogatások 10%-áig terjedő összeg), a különböző gazdálkodási típusok között a környezet védelme, a mezőgazdasági termékek minősége vagy értékesítése előmozdítása alapján történő újraelosztása.

A támogatási jogosultság a termelők között adott tagállamon belül átruházható. A tagállam kijelölhet olyan területeket, amelyeken belül az átvitel lehetősége korlátozott. Ha valamely támogatási jogcímet maximum 5 éven keresztül nem érvényesítenek (rendkívüli helyzetektől eltekintve), akkor az a nemzeti tartalékba kerül.

A *moduláció* a közvetlen támogatások meghatározott szabályok szerinti csökkentése. A modulált pénzösszeget bonyolult szabályok szerint nagyjából az érintett ország tartotta meg, kisebb részben pedig újrafelosztásra kerülhetett.

A közvetlen támogatásra való jogosultság feltétele a megfelelő környezetvédelmi, állat-jóléti, élelmiszer-biztonsági és munkavédelmi előírások érvényesítése (az egész gazdaság szintjén). Ez a kötelező kölcsönös megfeleltetés (feltételeesség). Ha a standardok betartását a termelők elmulasztják, akkor a várható kockázat vagy az okozott kár mértékében csökken a támogatás. Parlagterületek (és ennek következményeként környezetvédelmi problémák) kialakulásának elkerülése érdekében a közvetlen támogatásokban részesülő kedvezményezetteknek megfelelő állapotban kell tartaniuk a mezőgazdasági területet. Ez a rendelkezés az egész gazdaságra, valamennyi ágazatra vonatkozik, függetlenül attól, hogy művelt vagy művelés alól kivont földterületről van-e szó.

2.8. A Közös Agrárpolitika 2013–2020 közötti rendszere

A KAP-reform folyamatának következő lépcsőfoka³¹ a 2013. utáni rendszer meghatározása volt. Az Európai Bizottság által 2010–2011-ben szervezett és lefolytatott, az érdekeltek széles körét mozgósító előzetes véleménycsere során három fő célkitűzés körül alakult ki egyetértés a jövőbeli KAP tekintetében:

- *fenntartható élelmiszer-termelés*: biztonságos és elegendő mennyiségű élelmiszer biztosítása a növekvő globális kereslet, a gazdasági válság és a nagyobb fokú piac-ingadozás figyelembevételével, az élelmiszer-biztonság fokozása érdekében;
- *fenntartható gazdálkodás a természeti erőforrásokkal és az éghajlatváltozás elleni küzdelem*: a gazdálkodóknak a környezeti szempontokat gyakran a gazdaságossági szempontok elé szükséges helyezniük, ezeket a költségeket azonban a piac nem kompenzálja;
- *a területi egyensúly és a vidéki térségek sokszínűségének megőrzése*: a mezőgazdaság továbbra is az egyik legfőbb gazdasági és társadalmi hajtóerő a vidéki területeken, továbbá fontos tényező a vidék élhetőségének megőrzésében.

2.8.1. A változások fő irányai

A főbb kihívások kezelése érdekében a Bizottság a KAP jövőbeli irányára vonatkozóan három lehetőséget körvonalazott:

- a KAP legégetőbb hiányosságainak kiigazítása fokozatos változtatásokkal,
- a KAP zöldebbé, méltányosabbá, eredményesebbé és hatékonyabbá tétele, valamint
- a jövedelemtámogatás és a piaci intézkedések helyett a környezeti és éghajlatpolitikai célok előtérbe helyezése.

A Bizottság mindhárom lehetőség tekintetében a jelenlegi, kétpilléres szerkezet fenntartását javasolta. Az I. pillér a közvetlen kifizetéseket és piaci intézkedéseket tartalmazza, amelyekre vonatkozóan a szabályokat egyértelműen uniós szinten határozzák meg. A II. pillér pedig a többéves vidékfejlesztési intézkedéseket öleli fel. Utóbbiak tekintetében a lehetőségek keretét szintén uniós szinten határozzák meg, ám a programok végső kiválasztása a tagállamok vagy a régiók hatásköre, közös igazgatás keretében. További közös elem mindhárom lehetőség tekintetében annak igénye, hogy a közvetlen kifizetések jövőbeli rendszerét nem múltbéli referencia-időszakok, hanem objektív kritériumok alapján kívánták meghatározni.

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2013. június 26-án megállapodásra jutott a Közös Agrárpolitika 2013 utáni (valójában a 2015–2020. évi) időszakra vonatkozó rendszeréről. Annak főbb alapelvei a következők voltak:

A) *Igazságosabb Közös Agrárpolitika igénye. A közvetlen kifizetések méltányosabb, az egyes tagállamok, régiók, illetve mezőgazdasági termelők egységnyi területre jutó*

³¹ A 2003. évi reformdöntés felhatalmazása alapján az Európai Bizottság 2007–2008 során áttekintette a rendszer működési tapasztalatait, és 2008 májusában közzétett javaslatai alapján a Tanács újabb jogszabályokat alkotott. A Bizottság e felülvizsgálat (Health Check, vagy másként: állapotfelmérés) technikai jellegét hangsúlyozta.

támogatási szintjének közelítését (konvergencia) tartalmazó rendszerét irányozták elő.³² Az elsősorban a rendelkezésre álló források tagállamok, régiók és mezőgazdasági termelők közötti elosztására vonatkozott.

B) *A gazdálkodók helyzetének erősítése az élelmiszerláncban.* Az európai mezőgazdaság piaci orientációjának javítását célzó (nagyreszt piacpolitikai) intézkedések elő kívánták mozdítani, hogy a termelők az élelmiszer-ellátási lánc fontos szereplőiként működjenek közre.

C) *Új válságkezelő eszközök bevezetése.*

D) *A Közös Agrárpolitika környezetbarát jellegének erősítése.* A mezőgazdaság „kiszöldítése” a közvetlen kifizetések 30%-át a környezet védelmét szolgáló intézkedések teljesítésétől tették függővé. A vidékfejlesztési programok költségvetésének legalább 30%-át agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, az ökológiai gazdálkodás támogatására vagy környezetbarát beruházási projektek, illetve innovációs intézkedések finanszírozására irányozták elő. Az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket szigorították.

E) *Hatékonyabb és átláthatóbb Közös Agrárpolitika igénye.* Olyan eszközöket terveztek, amelyek révén az EU-tagállamok hatékonyan és rugalmasan valósíthatják meg a közös célkitűzéseket, szem előtt tartva a közöttük fennálló különbségeket. A vidékfejlesztési programok jobban illeszkedhettek a többi európai alaphoz. Az intézkedéseket tengelyek köré csoportosító megközelítést rugalmasabb, a nemzeti és regionális sajátosságokhoz jobban alkalmazkodó stratégiai közelítésmód váltotta fel.

A változásokat követően erőteljes mértékben megnőhettek az egyes tagállamok közötti eltérések az első pillér, különösen a közvetlen támogatási rendszer területén. Ugyanakkor változatlanul fennmaradt az első pillér kiadásainak teljes mértékben közös finanszírozása.

A 2013 utáni változások a KAP-reform folyamatának mérsékelt ütemű továbbvitelét jelentették. Új reformnak semmiképpen sem voltak nevezhetők. Minthogy az egész európai integráció előtt igen súlyos jelenlegi és jövőbeli kihívások álltak, a fentebb körvonalazottaknál mélyebb átalakítások igénye is körvonalazódik. A 2020 utáni Közös Agrárpolitika fő irányairól 2017 végén a Bizottság előzetes vitaanyagot tett közzé, amelynek széles körű megvitatására 2018-ban került sor. E viták tapasztalatai alapján kívánták meghatározni a készülő új középtávú (2021–2026 közötti időszakra vonatkozó) pénzügyi tervvel szoros kapcsolatban a KAP 2020 utáni fő irányait. (Lásd BAKSA–VÁSÁRY 2018.)

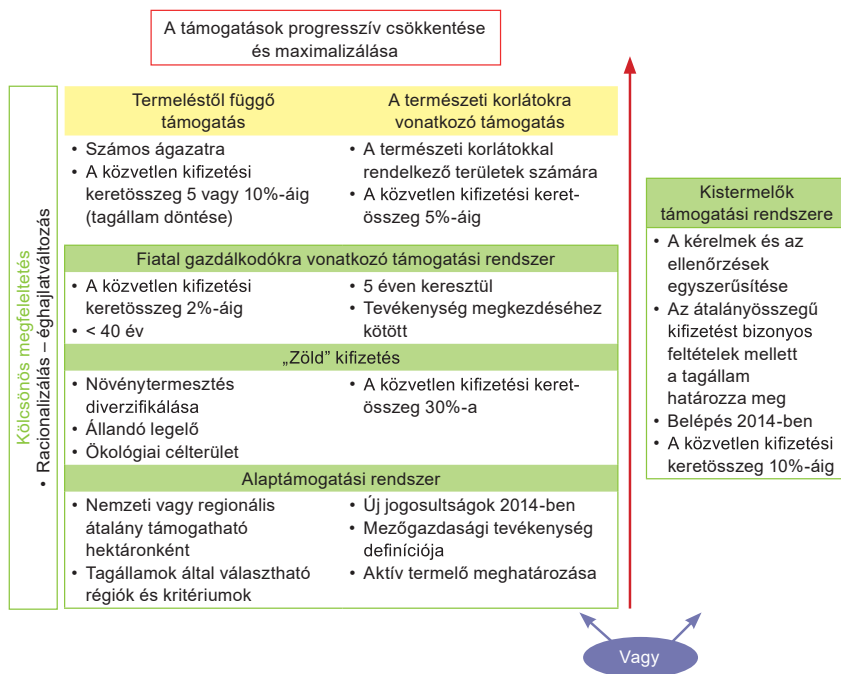
2.8.2. A közvetlen kifizetések rendszerének átalakítása

A közvetlen kifizetések korábbi rendszere múltbeli referencia-időszakok alapján határozta meg az egyes tagállamoknak – és a tagállamokon belül az egyes mezőgazdasági termelőknek – járó támogatásokat. Az új szakasz fő jellemzője: áttérés a szétválasztott támogatásokról a multifunkcionális támogatási rendszerre. Az általános jövedelemtámogatás kiküszöbölve a bázis éveket átadja helyét az eszközök egyedi célkitűzéseken nyugvó „célzottságnak” („targeting”). A mezőgazdasági üzemeknek folyósított egységes támogatási összegeket szintekre vagy rétegekre épülő, 7 összetevőből álló kifizetési rendszer váltja fel: 1. „alapki-fizetés”; 2. „zöld” kifizetés a környezetkímélő közjavak javára (ökológiai összetevő); 3. a fiatal

³² A többéves pénzügyi keretről szóló megállapodásra 2013. szeptember 24-én került sor. Annak keretében több tekintetben módosították az eredeti, júniusi megállapodást.

mezőgazdasági termelőknek nyújtott kiegészítő kifizetés; 4. átcsoportosítással nyújtható támogatás, amellyel megerősíthető a gazdaságok első hektárjaira vonatkozó támogatás; 5. kiegészítő jövedelemtámogatás a hátrányos természeti adottságú területeken; 6. termeléstől függő támogatások; 7. végül egyszerűsített rendszer a mezőgazdasági kistermelők számára. Az új, hektáronkénti támogatások kizárólag az „aktív mezőgazdasági termelők” számára érhetők el. Továbbá az egyes tagállamok rendelkezésére álló közvetlen kifizetési keretek fokozatos kiigazítását, 2019 végéig hektáronként euróban kifejezett minimumösszeg elérését írták elő. (Ez az úgynevezett „külső konvergencia” folyamata.)

A 2015-től életbe lépett változások a kifizetések egyértelmű és tényleges közelítését (konvergenciáját) eredményezték a tagállamok között és az egyes tagállamokon belül egyaránt. A „kizöldítési támogatás” (greening) bevezetése következtében a tagállamok a rendelkezésükre álló keret 30%-át bizonyos fenntartható gazdálkodási módok támogatására fordítják. Azaz a támogatás jelentős hányadát környezeti közjavak előállítása alapján nyújtják. A kifizetések folyósításának feltételeként a kedvezményezett mezőgazdasági termelőknek a jövőben is minden esetben be kell tartaniuk bizonyos környezetvédelmi és egyéb szabályokat (kölsönös megfeleltetés). (A 2015-től működő szabályozás sémáját a 2.5. ábra foglalja össze.)



2.5. ábra

A közvetlen támogatások rendszere

Forrás: BAKSA-VÁSÁRY 2014

2.8.3. A szabályozás alapelemei

Alaptámogatás (Basic Payment Scheme – BPS).³³ A tagállamok a közvetlen kifizetések céljára rendelkezésükre álló keret legfeljebb 70%-át használhatták fel az új alaptámogatási rendszer keretében. Az érintett összegből le kellett vonni a kiegészítő támogatásokra (a fiatal mezőgazdasági termelők kiegészítő támogatására és egyéb választható célokra, például a kedvezőtlen helyzetű térségek kiegészítő támogatására és az átcsoportosítással nyújtható támogatásra) előírányzott, valamint a termeléshez kötött (kapcsolt) támogatás keretében kifizetett összegeket. Az EU tizenkét érintett (2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott) tagállama esetében az egyszerűbb, átalányösszegeken alapuló egyszerűsített területalapú támogatási rendszer (Simplified Area Payment Scheme, SAPS) alkalmazási időszakának vége 2020-ig meghosszabbodott.

Külső konvergencia. A közvetlen kifizetések céljára rendelkezésre álló tagállami kereket az egy hektárra jutó összeg közelítése érdekében fokozatosan kiigazították.³⁴ Az átlagosnál magasabb összegű támogatásban részesülő tagállamok számára rendelkezésre álló összegeket pedig ennek megfelelően mérsékeltek.

Belső konvergencia. Azoknak a tagállamoknak, amelyekben múltbeli referencia-időszakok alapján történik a támogatások felosztása, közelíteniük kellett az egységesebb hektáronkénti alaptámogatási szintek felé.

A tagállamok a 2015-től működő rendszerben bizonyos számú hektárra átcsoportosítással nyújtható támogatást alkalmazhattak. (Redisztribúció lehetősége.) A nemzeti keret legfeljebb 30%-át újraoszthatták a mezőgazdasági termelők között az első 30 hektár után fizetett támogatás formájában. (Vagy az adott tagállamban található mezőgazdasági üzemek átlagos méretének megfelelő hektárszám után, ha ez utóbbi meghaladja a 30 hektárt.) Ez jelentős újraelosztási hatást eredményezhetett

A nagy mezőgazdasági üzemeknek nyújtott támogatás csökkentése. Megállapodtak az egyes mezőgazdasági üzemeknek nyújtott, évi 150 ezer eurót meghaladó összegű támogatások kötelező csökkentéséről („fokozatos csökkentés”). A gyakorlatban az egyes mezőgazdasági üzemeknek alaptámogatás formájában nyújtott támogatás összege a 150 ezer eurót meghaladó összegek esetében legalább 5%-kal csökkent.³⁵ A foglalkoztatás figyelembevétele érdekében a számítás elvégzése előtt le lehetett vonni a bérköltségeket. A tagállamok az egyes mezőgazdasági termelőknek juttatható összeget – a bérköltségeket is figyelembe véve – 300 ezer euróban maximalizálhatták.

Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása. A generációs megújulás ösztönzése érdekében a mezőgazdasági tevékenységet megkezdő fiatal (40 évesnél nem idősebb) mezőgazdasági termelők számára nyújtott alaptámogatáshoz a tevékenység megkezdéséhez kapcsolódó, legfeljebb 5 évig igénybe vehető kiegészítő támogatás járult. E támogatás – amelynek finanszírozására a nemzeti keret legfeljebb 2%-a volt fordítható – a rendszer minden tagállam

³³ Az SPS BPS-sé alakult át. Az SAPS 2020-ig továbbra is fennmaradhat.

³⁴ Azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol a kifizetés (euró/ha-ban kifejezett) átlagos összege a bemutatott változtatások előtt az uniós átlag 90%-a alatt volt. A nemzeti kerethez tartozó összeg fokozatosan emelkedik. (Az adott tagállamra vonatkozó jelenlegi mérték és az uniós átlag 90%-a közötti különbséget 1/3-ával.)

³⁵ Az e mechanizmussal „megtakarított” összegek az érintett tagállamban/régióban maradtak. Átkerültek a megfelelő vidékfejlesztési keretbe, és társfinanszírozási követelmények nélkül voltak felhasználhatók.

számára kötelező eleme volt. Kiegészítette a vidékfejlesztési programok keretében a fiatal mezőgazdasági termelők segítségét célzó egyéb intézkedéseket.

Mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer. A tagállamok által opcionálisan alkalmazott rendszer keretében a támogatást igénylő bármely mezőgazdasági termelő dönthetett úgy, hogy csatlakozik a mezőgazdasági kistermelői rendszerhez, és igénybe veszi a tagállam által az üzemmérettől függetlenül általában 500 euró és 1250 euró közötti összegben meghatározott éves támogatást. A tagállamok különböző módszerek közül választhattak, hogyan számítják ki az éves kifizetés összegét. Ez az érintett mezőgazdasági termelők és a nemzeti hatóságok számára rendkívüli mértékű egyszerűsítést jelentett. A rendszerhez csatlakozók a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzések és szankciók, továbbá a „kizöldítés” követelménye alól mentesültek. (Az előzetes hatásvizsgálatok szerint a KAP-támogatást igénylő mezőgazdasági termelők körülbelül egyharmada legfeljebb 3 hektár területen gazdálkodott. E területek az EU27 összes mezőgazdasági területének mindössze 3%-át tették ki.) A mezőgazdasági kistermelői rendszer teljes költsége nem haladhatja meg a nemzeti keret 10%-át.³⁶

Termeléshez kötött („összekapcsolt”) támogatás lehetősége. Azokban az ágazatokban vagy régiókban, ahol bizonyos – gazdasági és/vagy társadalmi és/vagy környezeti okokból fontos – gazdálkodási típusok, illetve ágazatok nehézségekkel küzdöttek, a termelési szintek fenntartása érdekében a tagállamok korlátozott összegben úgynevezett termeléshez kötött, azaz valamely konkrét termékhez kapcsolódó támogatást nyújthattak. Az erre fordított összeg a nemzeti keret legfeljebb 8%-át tehetette ki.

Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek, kedvezőtlen helyzetű térségek. A tagállamok (vagy régiók) a nemzeti keret legfeljebb 5%-ának erejéig kiegészítő támogatást nyújthattak (a vidékfejlesztési támogatásokra vonatkozó szabályok szerint) hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek javára. (E lehetőség kihasználása a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek, kedvezőtlen helyzetű térségek számára nyújtható vidékfejlesztési támogatásokat nem érintette.)

„Zöldítés” (greening). Az éghajlat és a környezet szempontjából kedvező meghatározott mezőgazdasági gyakorlatot folytató üzemek az alaptámogatási rendszer keretében nyújtott kifizetéseken felül további támogatásra váltak jogosulttá az alaptámogatás igénylése céljából bejelentett hektárok után. A tagállamok nemzeti keretük 30%-át kötelezően ennek finanszírozására fordították. A kizöldítési követelmények be nem tartása csökkentéseket és szankciókat vont maga után. Azok összege bizonyos esetekben a kizöldítési támogatás összegét meghaladhatta.³⁷ Kizöldítési támogatás kizárólag olyan területek számára volt nyújtható, amelyek után alaptámogatás vagy egységes területalapú támogatás igényelhető, illetve a kizöldítési kötelezettségek teljesülnek.³⁸

³⁶ Kivéve, ha a tagállam úgy döntött, hogy olyan mértékű támogatást biztosít a kistermelőknek, amelyet a rendszeren kívül is megkaptak volna.

³⁷ A kizöldítéssel kapcsolatos szankció mértéke az 1. és a 2. évben legfeljebb 0%, a harmadik évben legfeljebb 20%, a negyedik évtől kezdve pedig legfeljebb 25% lehetett.

³⁸ Az ökológiai termelési rendszer keretében művelt területek bárminemű további követelmény előírása nélkül olyan területeknek voltak tekintendők, amelyek megfelelnek a kizöldítési támogatás igénybevételére vonatkozó feltételeknek.

A szabályozás a következő három alapvető gyakorlatról rendelkezett:

- *az állandó legelők fenntartása;*
- *a növénytermesztés diverzifikálása* (a mezőgazdasági termelőnek legalább 2 terményt kellett termesztenie, ha az általa művelt terület meghaladta a 10 hektárt, és legalább 3 terményt, ha a terület meghaladta a 30 hektárt. A fő termény a megművelt terület legfeljebb 75%-át, a két fő termény pedig a megművelt terület legfeljebb 95%-át foglalhatta el);
- *„ökológiai jelentőségű terület” biztosítása* volt előírva a mezőgazdasági üzemhez tartozó szántóföldek legalább 5%-án a 15 hektárnál nagyobb szántóföldterülettel rendelkező mezőgazdasági üzemek többségének esetében.³⁹

A kizöldítési gyakorlatokkal egyenértékű tevékenységek. A „kizöldítési egyenértékűségi” rendszer keretében a már bevezetett, környezeti szempontból előnyös gyakorlatok alkalmazása fenti alapkövetelmények teljesítésének minősült. Például az agrár-környezetvédelmi rendszerek egyenértékűnek minősülő gyakorlatokat is magukban foglalhattak.⁴⁰

A pénzeszközök pillérek közötti átcsoportosítása. A tagállamok a közvetlen kifizetésekhez (1. pillér) tartozó nemzeti keret legfeljebb 15%-át a nemzeti vidékfejlesztési keretbe átcsoportosíthatták. Ezekre az összegekre nem vonatkozott a társfinanszírozási követelmény. A tagállamok a nemzeti vidékfejlesztési keret legfeljebb 15%-át a közvetlen kifizetések keretébe csoportosíthatták át. Ez az arány ugyanakkor a közvetlen kifizetések uniós területi átlaga 90%-ánál alacsonyabb támogatásban részesülő tagállamok esetében akár a 25%-ot is elérhette.

„Aktív mezőgazdasági termelők”. A reform szigorította az aktív mezőgazdasági termelőkre vonatkozó szabályt. Korábban korlátozott számban olyan vállalkozások is igényelhettek közvetlen kifizetéseket, amelyek fő üzleti tevékenysége nem mezőgazdasági jellegű volt.

2.8.4. Egységes közös piaci szervezet. Piaci intézkedések

Mint láthattuk: a közös piaci szervezetek 2007-ben *egységes (egyetlen)* közös piaci szervezetté alakultak át. Az egységes közös piaci szervezet szabályai különösen összetettek.⁴¹

A szabályozás jelenleg a *belső piac* területére (piaci intervenció, termékértékesítési intézkedések, a forgalmazásra és a termelői szervezetekre vonatkozó szabályok) és a *harmadik országokkal folytatott kereskedelemre* (behozatali és kiviteli tanúsítványok, behozatali vámkok, vámtarifák adminisztrációja, export-visszatérítések stb.) vonatkozik. A vállalkozásokra és az állami támogatásokra vonatkozó versenyszabályokat is magában foglalja. A *rendkívüli intézkedések* tekintetében egyfelől általános rendelkezéseket tartalmaz (áringadozások vagy más események miatt bekövetkező piaci zavarok megelőzése; az állatbetegségekkel és a fo-

³⁹ Ilyen területnek számítottak a táblaszegélyek, sövénnyel, fával borított területek, parlag, tájképi jellemzők, biotópok, védelmi sávok, erdősíttett területek.

⁴⁰ A szóban forgó intézkedések (és általában az agrár-környezetvédelmi rendszerek) „kettős finanszírozásának” elkerülése érdekében a vidékfejlesztési programokon keresztül teljesített kifizetéseknek is figyelembe kellett venniük az alapvető kizöldítési előírásokat.

⁴¹ Az alaprendelet 232 cikkét a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokból és a végrehajtási aktusokból származó nagyszámú szabály egészíti ki.

gyasztók közegészséget, az állatok vagy növények egészségét fenyegető kockázatok miatti bizalomvesztésével kapcsolatos piactámogató intézkedések; a piacon bekövetkező súlyos egyensúlyhiány időszakában az összehangolt fellépésekkel kapcsolatos intézkedések stb.). Másfelől új, a mezőgazdasági ágazatban jelentkező esetleges válságok kezelését előmozdító tartalékalapot foglal magában.

E *tartalékalap* olyan új eszköz, amelyből támogathatják az ágazatot a termelést vagy a forgalmazást érintő válságok idején. A tartalékalapot minden évben a pénzügyi fegyelmi mechanizmus (1306/2013/EU rendelet) keretében a közvetlen kifizetések csökkentése révén fennmaradó pénzekből finanszírozzák. Amennyiben a tartalékalap igénybevételére nem kerül sor, azt minden évben elkülönítik a termelők javára. A 2014–2020 közötti időszakra a tartalékalap hét, éves szinten egyenként 400 millió eurós részre oszlik. (Összesen 2 800 millió eurót tesz ki.) A tartalékalap a piaci zavarok elhárítása érdekében hozott rendkívüli intézkedések finanszírozására használható fel.

A gyors és hatékony válaszingtézkedések érdekében *felülvizsgálták az állami intervenció és a magánraktározási támogatás rendszerét*. A vaj és a sovány tejpor esetében egy hónappal meghosszabbították az intervenció időszakot; a tej és a sovány tejpor esetében bizonyos maximális értékek fölött automatikus értékesítésről rendelkeznek; a vaj esetében 50 ezer tonnára emelték a rögzített áron történő felvásárlás maximális mennyiségét; egyes oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) ellátott sajtok magántárolási támogatásra jogosultak.

A kínálat szabályozó intézkedések között a cukorkvótarendszer 2017. szeptember 30-án megszűnt. A 2016 és 2030 közötti időszakra új engedélyezési rendszert vezettek be az új szőlőültetvényekre vonatkozóan. (A szőlőtelepítések engedélyezése évi akár maximum 1%-kal nőhet.)

2015. márciusától a kvótarendszer megszűnt a tejágazatban. A „tejre vonatkozó mini jogszabálysomag”⁴² rendelkezéseit, amelyek a szerződéses viszonyokat szabályozzák a tej és a tejtermékek ágazatában, beépítették az új rendeletbe. E rendelkezések célja a tejtermelők ellátási láncban elfoglalt tárgyalási pozíciójának erősítése. E rendszerben a tagállamok a mezőgazdasági termelőket és a tejfeldolgozókat írásbeli szerződések alkalmazására kötelezhetik. A mezőgazdasági termelők a rendelkezések alapján kollektíven is megköthetik a szerződéseket a termelői szervezetek révén. Termelői szervezetek szabályozhatják az OEM vagy OFJ által védett sajtok kínálatát is.

A gyümölcsök és a tej iskolai fogyasztását elősegítő programokat meghosszabbították. Az iskolai gyümölcsfogyasztást támogató program számára elkülönített éves költségvetést 90 millió euróról 150 millió euróra növelték.

A mezőgazdasági termelők alkuerejének erősítése érdekében a *termelői szervezetekre*, a termelői szervezetek tömörüléseire és a szakmaközi szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket valamennyi részpiacra (agrárágazatra) kiterjesztették. E szervezetek finanszírozása a vidékfejlesztés keretébe tartozik. Az olívaolaj, a szántóföldi növények és a marhahús ágazatban tevékenykedő termelői szervezetek tagjaik nevében bizonyos feltételek mellett részt vehetnek a kollektív tárgyalásokon. Meghatározott esetekben az elismert termelői szervezetek, azok egyesületei és az elismert ágazatközi szervezetek számára az Európai Bizottság engedélyezheti, hogy a piac stabilizálása érdekében átmeneti intézkedéseket (például forgalomból történő kivonás vagy magánraktározás) hozzanak.

⁴² Lásd 261/2012/EU rendelet.

2.8.5. A KAP-kiadások alakulása a közös költségvetésben

A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret *A természeti erőforrások megőrzése és kezelése* fejezete (amelybe a KAP is tartozik) előirányzatát 2011. évi árakon 373,17 milliárd euróban határozták meg. Ez az összeg az EU28 teljes kötelezettségvállalási előirányzatának 38,9%-a. (Lásd 1.2. táblázat.) Az első pillér (azaz a mezőgazdasági piacok szabályozása és a közvetlen kifizetések) az összes tervezett kötelezettségvállalás 28,9%-át teszi ki. A vidékfejlesztési intézkedések aránya pedig 8,8%.⁴³ A 2020. évre tervezett mezőgazdasági-vidékfejlesztési költségvetés 49 milliárd euró, azaz a teljes kötelezettségvállalás 34,9%-a. A középtávú időszak kezdetén (2014-ben) ez az arány 40,5% volt. (Lásd 2.4. táblázat.)

2.4. táblázat

A Közös Agrárpolitika finanszírozása

A KAP 2014–2020 KÖZÖTTI KÖLTSÉGVETÉSE (EU28)	2014–2020 között összesen (milliárd euró, folyó árakon)	% KAP
PIACSZERVEZÉSI INTÉZKEDÉSEK (KPSZ)	19,002	
a) Címzett bevételek	(4,704)	
b) Válságtartalék	+3,155	
A) KPSZ ÖSSZESEN [a)+b)]	17,453	4,3%
KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK	298,438	
c) A 2. pillérbe történő átcsoportosítások	(7,369)	
d) A közvetlen kifizetésekre történő átcsoportosítások	+ 3,359	
e) AZ ÁTCSOPORTOSÍTÁSOK NETTÓ EGYENLEGE [c)+d)]	(4,010)	
f) Válságtartalék	(3,155)	
B) KÖZVETLEN KIFIZETÉSEK ÖSSZESEN [e)+f)]	291,273	71,3%
I. PILLÉR ÖSSZESEN [A+B]	308,726	75,6%
VIDÉKFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉSEK	95,577	
g) A 2. pillérbe történő átcsoportosítások nettó egyenlege	+ 4,010	
C) PILLÉR ÖSSZESEN (VIDÉKFEJLESZTÉS)	99,587	24,4%
2014–2020 KÖZÖTTI KAP ÖSSZESEN [A+B+C]	408,313	100%

Forrás: Európai Parlament 2020

Az Európai Unió költségvetésében *a mezőgazdasági kiadások aránya évek óta folyamatosan csökken*. Az 1980-as évek elején a KAP kiadásai az uniós költségvetés 66%-át tették ki. A 2014–2020 közötti időszakban ugyanez az arány már csak 37,8%. 1992 – a KAP-reform kezdete – óta *a mezőgazdasági kiadások reálértéke nem változott*.⁴⁴ A KAP költségvetési költsége az EU bruttó hazai termékéhez (GDP) viszonyítva az 1990. évi 0,54%-ról 2020-ra 0,34%-ra csökkent.

⁴³ A mezőgazdaságra vonatkozó többéves pénzügyi keret 2015-ben módosult, mivel a tagállamok a KAP két pillére közötti átcsoportosítások mellett döntöttek a 2.4. táblázat a közös piaci szervezet, a közvetlen kifizetések és a KAP keretében zajló vidékfejlesztés végleges pénzügyi előirányzatait foglalja össze.

⁴⁴ Kivéve 1996-ban és 1997-ben, a kergemarhakór-válság és három új tagállam csatlakozása következtében.

A kiadások megoszlása kategóriánként és ágazatonként az alábbiak szerint alakult. Az *első pillér* kiadásainak (a 2018-as évre vonatkozóan közzétett utolsó pénzügyi beszámoló szerint 44,3 milliárd euró) 93,5%-át a mezőgazdasági termelőknek juttatott *közvetlen támogatások* (41,5 milliárd euró) tették ki. A közvetlen támogatások 1992 óta tartó jelentős növekedésével párhuzamosan az EMGA többi kiadása lényegesen mérséklődött. Az export-támogatások 2018-ban megszűntek. Az egyéb piaci intervenciók (tárolás, promóciós és tájékoztatási tevékenységek, iskolatej- és -gyümölcs programok) pedig már csak 2,7 milliárdot tesznek ki. (A közös költségvetés 6,1%-át. Lásd 2.5. táblázat.)

2.5. táblázat

A mezőgazdasági piacokon végrehajtott intervenciókkal kapcsolatos EMGA-kiadások megoszlása (millió euró)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tárolás	93,6	-194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Export-visszatérítés	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0	0,1
Egyéb piaci intézkedés	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061	2 527,1
Összesen	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6	2 709,4

Forrás: a Bizottság pénzügyi jelentései az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak

Lényeges a tagállamok, illetve a mezőgazdasági üzemek típusa szerinti megoszlás. (Lásd 2.6. táblázat.) A 2018. évi pénzügyi évben Franciaország volt a KAP első számú kedvezményezettje (17,5%), majd Spanyolország (11,4%), Németország (10,8%) és Olaszország (9,4%) következett. Az EMVA tényleges kifizetései tekintetében ugyanakkor az első helyen álló két kedvezményezett Franciaország és Románia (14,1% és 9,4%) volt, majd Németország (9,1%) és Olaszország (8,6%) következett. Kiemelést igényel: az EMGA-ban az új tagállamok (EU13) részesedése viszonylag csekély. (2018-ban 22,5%.) Ugyanakkor ezek az országok – minthogy mezőgazdasági struktúrájuk modernizációja és vidékfejlesztése prioritást élvez – az EMVA-ból jelentős arányban részesülnek (32,3%).

A 2.6. táblázat 2. oszlopa a KAP közvetlen támogatásainak egyenlőtlen eloszlását mutatja a mezőgazdasági üzemekre vetítve. 2018-ban az EU28 KAP-támogatásban részesülő kedvezményezettjei 75,2%-a kevesebb mint 5 ezer eurót kapott évente. (Annak összege az EMGA által kifizetett közvetlen támogatások 15,7%-át tette ki.) Ugyanakkor a mezőgazdasági üzemek igen kis csoportja (a 6,37 millióból 123 578, azaz 1,9%) több mint 50 ezer eurót kap, ami összesen 12,8 milliárd eurót tesz ki. (A 2015-ben összesen kifizetett közvetlen támogatások 30,8%-át.) A KAP-ból jelentős arányban részesedő nagy mezőgazdasági üzemek (vagy társaságok) különösen a Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország és Szlovákia esetében jellemzők. Ez a helyzet a támogatás célszerűségének és legitimitásának kérdését veti fel.⁴⁵

⁴⁵ Egyidejűleg például az adózás progresszivitása, az egyenlőtlenségek elleni küzdelem elveire tekintve.

2.6. táblázat

KAP-kiadások tagállamonként és gazdaságcsoportonként (EU28, 2018)

Tag- állam	1. Tagállamonkénti megoszlás Közvetlen támogatások/piaci és egyéb intézkedések 2018 / vidékfejlesztés 2018 (millió euró)				2. Az EMGA közvetlen támogatá- saiból részesülő gazdaságok %-os aránya (2018)		
	a) Közvetlen támogatások (1. pillér – EMGA)	b) Összesen Első pillér – EMGA (az a) pont is)	c) Összes EMVA (2. pillér)	(b+c) a tel- jes uniós összeg %-ában	d) ≤ 5 000 euró támo- gatásokkal	e) ≤ 20 000 euró támo- gatásokkal	f) ≤ 50 000 euró támo- gatásokkal
BE	501,5	608,9	69,1	1,2	34,36	74,75	3,95
BG	783,8	815,5	205,7	1,8	67,73	90,29	4,60
HR	240,5	249,2	206,1	0,8	91,13	98,78	0,23
CZ	834,1	852,7	324,6	2,0	58,93	81,45	10,05
DK	827,4	842,8	89,7	1,6	48,80	73,13	13,05
DE	4815,1	4999,7	1117,7	10,8	44,85	80,13	4,52
EE	122,6	125,8	128,1	0,4	77,52	90,96	3,67
EL	2043,8	2116,9	579,9	4,8	81,97	98,11	0,17
ES	5072,3	5581,8	899,7	12,1	69,03	90,61	2,08
FR	7193,5	7822,8	1725,0	16,9	27,55	57,14	9,16
IE	1197,0	1226,5	318,7	2,7	44,62	88,84	1,29
IT	3675,7	4322,8	1045,7	9,5	81,69	95,73	1,18
CY	49,4	57,3	14,5	0,1	94,62	98,95	0,18
LV	228,1	237,1	192,6	0,8	87,31	96,39	1,23
LT	462,5	491,4	219,4	1,2	86,39	96,91	0,70
LU	33,1	33,6	14,5	0,1	26,50	58,51	5,48
HU	1279,6	1320,0	385,9	3,1	78,44	92,86	2,60
MT	5,1	5,3	9,3	0,0	96,85	99,19	0,10
NL	720,3	778,6	80,7	1,5	28,40	71,45	3,73
AT	691,4	719,4	512,8	2,2	57,79	95,40	0,39
PL	3364,6	3433,3	944,5	7,8	87,93	99,03	0,23
PT	665,0	769,6	503,0	2,2	87,06	96,22	1,30
RO	1774,5	1810,5	1146,1	5,2	94,15	98,43	0,58
SI	134,8	142,2	110,9	0,4	80,05	99,18	0,10
SK	438,4	447,9	200,2	1,1	73,47	86,58	8,48
FI	523,4	532,3	351,8	1,6	47,25	86,59	2,28
SE	685,6	697,7	195,6	1,6	58,53	83,33	5,08
UK	3132,8	3181,3	580,9	6,7	30,56	68,23	10,39
EU27 (Ex. UK)	38 315,2	41 041,8	11 592,6	–	–	–	–
EU28	41 496,5	44 223,1	12 173,5	100,0	75,23	92,21	1,94

Forrás: a) és b) oszlop: Európai Bizottság, 12. pénzügyi jelentés – Európai Mezőgazdasági Garancia-alap – EMGA 2018. A b) oszlop nem tartalmazza a Bizottság közvetlen kifizetéseit (2018-ban 141,4 millió euró); c) oszlop: Európai Bizottság, 12. pénzügyi jelentés az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról – EMVA 2018 –, Összes tagállami kifizetés, 10a. táblázat (2007–2013 közötti időszak) és 10b. táblázat (2014–2020 közötti időszak); d), e) és f) oszlop: Európai Bizottság, „Indikatív számok a 1307/2013/EK tanácsi rendelet alapján a termelőknek kifizetett közvetlen támogatások támogatási osztályok szerinti felosztásával kapcsolatban – 2018-as pénzügyi év”.

2.9. A KAP 2020 utáni rendszere

A legutóbbi években jelentősen megváltoztak a Közös Agrárpolitikával összefüggő alapvető feltételek:

- *Jelentős csökkenés következett be a mezőgazdasági árakban.* Az árcsökkenést makrogazdasági tényezők, geopolitikai feszültségek és egyéb kényszerítő erők okozták.
- *A kereskedelmi tárgyalásokat* illetően érzékelhető hangsúlyeltolódás ment végbe: a többoldalú megállapodások helyett a kétoldalú megállapodások kerültek előtérbe, az EU pedig nyitott a globális piacok irányában.
- *Az EU új nemzetközi kötelezettségeket vállalt: az éghajlatváltozás mérséklése terén* (a COP 21 révén) és a nemzetközi fejlesztés széles körű szempontjai tekintetében (az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai révén). Az EU továbbá megfelelő választ keres az egyéb alapvető geopolitikai fejlemények, köztük a migráció tekintetében is.

A Bizottság többéves pénzügyi keretről szóló közleménye hangsúlyozta: a korszerűsített Közös Agrárpolitikának elő kell segítenie a mezőgazdasági ágazat teljes mértékben fenntarthatóvá válását és a dinamikus vidéki térségek kifejlődését. Európának intelligens, reziliens, fenntartható és versenyképes mezőgazdasági ágazatra van szüksége annak érdekében, hogy biztosítani tudja polgárai számára a biztonságos, kiváló minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerek termelését, valamint lehetővé tegye erős társadalmi-gazdasági szerkezet kiépítését a vidéki térségekben. A korszerűsített közös agrárpolitikának ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvések felvállalásán, valamint a polgárok egészséggel, környezetvédelemmel és éghajlat-politikával kapcsolatos várakozásainak történő megfelelés révén növelnie szükséges uniós hozzáadott értékét.

A Bizottság a 2017. évi munkaprogramjában előirányzottaknak megfelelően széles körű egyeztetést folytatott a KAP egyszerűsítéséről és korszerűsítéséről. Mindezeket alapul véve hozták nyilvánosságra 2017. november 29-én *Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője* című közleményt. E szakpolitikai dokumentum az idő próbáját kiállni képes KAP tekintetében felmerülő kihívásokat, célkitűzéseket és lehetséges irányvonalakat vázolta fel. Mindezekhez a KAP-nak egyszerűbbé és korszerűbbé kell válnia, s elő kell mozdítania a mezőgazdaság fenntarthatóbbá tételét.

A Bizottság a 2020 utáni időszak közös agrárpolitikájának *főbb prioritásaiként ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseket, a támogatások célirányosabbá tételét, valamint a kutatás, az innováció és a tanácsadás területei közötti eredményes összeköttetések* megteremtését jelölte meg. A KAP teljesítményének javítása érdekében új teljesítési modell kialakítását tűzték ki célul. Abban a szakpolitikai hangsúly a megfelelőségről a teljesítményre helyezhető át. Az EU és a tagállamok feladatai között a szubszidiaritás fokozottabb alkalmazásával új egyensúly teremthető. Az új modell célja stratégiai tervezés, széles körű beavatkozások és közös teljesítménymutatók alapján az EU célkitűzéseinek hatékonyabb megvalósítása. Mindez egyben a jövőbeli KAP-on belüli és az EU más céljaival való szakpolitikai összhang javításához is hozzájárulhat.

2.9.1. Szubszidiaritás: differenciáltabb szabályozás lehetősége

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) a mezőgazdaságot az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe utalja. A közös célokat szolgáló, közösen végrehajtandó Közös Agrárpolitika létrehozásáról rendelkezik. A KAP jelenlegi teljesítési rendszere a részletes uniós szintű követelményeken alapul. Szoros felügyelet, bírságok és pénzügyi ellenőrzési intézkedések jellemzik. E szabályok gyakran a mezőgazdasági üzem szintjéig részletesen előíró jellegűek. Az Európai Unió jelentősen eltérő mezőgazdasági és éghajlati körülményei között azonban *az uniformizálás lehetőségei korlátozottak*.

A javaslat szerinti teljesítési modell szerint az Európai Unió az alapvető politikai paramétereket határozza meg (a KAP céljait, a beavatkozás általános típusait, az alapkövetelményeket). *A tagállamok pedig nagyobb felelősséget viselnek*. Elszámoltathatóbbak a tekintetben, hogyan valósítják meg a célkitűzéseket és a közösen meghatározott célokat.

A nagyobb fokú szubszidiaritás alapján e célok megvalósítása során a helyi körülmények és szükségletek hatékonyabban vehetők figyelembe. A KAP-beavatkozások végrehajtásának módját e rendszerben a tagállamok határozhatják meg. A jelenlegi irányítási rendszerek továbbra is lehetővé teszik valamennyi szakpolitikai cél hatékony nyomon követését és elérését. Ugyanakkor a tagállamok nagyobb beleszólást kaphatnak a kedvezményezettekre vonatkozó megfelelőségi és kontroll-keretszabályozás tekintetében. (Beleértve az ellenőrzést és a szankciókat is.)

Az EU mezőgazdasági ágazata és vidéki térségei alapvető gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihívásokkal szembesülnek. Azok érdemi, az uniós dimenzióra kiterjedő választ igényelnek. Ha a tagállamok – eredményorientáltabb modellben – a KAP-on belül rendelkezésre álló szakpolitikai eszközök kiválasztásához és sajátosságaikhoz igazításához a célok megvalósítása érdekében nagyobb jogot kapnak, akkor még kisebb a valószínűsége annak, hogy e szakpolitika túllépi a fellépés arányos szintjét.

A Bizottság a lefolytatott viták, s az új többéves pénzügyi keret alapján három rendeletre nyújtott be javaslatot [COM(2018) 0392, 0393 és 0394, 2018. június 1.]. Azok meghatározzák a KAP jogalkotási keretét a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozóan. *A reform új szaksza lényegében a KAP végrehajtási modelljét érinti*. Az eredményeket és a szubszidiaritás elvét állítja a középpontba. A tagállamoknak jóval jelentősebb szerep jut a mezőgazdasági beavatkozások kibontakoztatásában. A jövőben az Európai Unió határozná meg az alapvető paramétereket (a KAP célkitűzéseit, valamint a fő beavatkozási típusokat az első és a második pillérben). A tagállamoknak pedig a közösen meghatározott és számszerűsített egyedi célok eléréséhez szükséges többéves stratégiai tervek készítését el.

A jövőbeli KAP kilenc célkitűzésre összpontosítana. Azok a feladatok gazdasági, környezeti és szociális-területi sokféleségét tükrözik. A KAP két pillére és a két mezőgazdasági alap továbbra is fennmaradnak. Integrált megközelítés alapján kiválasztott intézkedésekkel a nemzeti programok megvalósítását segítik. A közvetlen (termeléstől független és termeléstől függő) kifizetések továbbra is az új KAP kiemelt elemeit képezik.

A KAP új irányítása mellett *a reformjavaslatok további sarkalatos pontjai* a következők:

- *Első pillér*. Új lendületet kap a *közvetlen támogatás átcsoportosítása*. A Bizottság 60 ezer euró felett a kifizetések csökkentését, valamint a mezőgazdasági üzemenként 100 ezer eurót meghaladó összegekre felső korlát bevezetését javasolja. Az ága-

zati intervenciós programokat a közös piaci szervezetből az új nemzeti stratégiai tervekhez irányítják át.

- *Új zöld architektúra kiépítése.* A tervezés és az irányítás tekintetében egyaránt jóval rugalmasabb, tervezett rendszer három fő eleme: az új feltételrendszer (kötelező, de részleteiben rugalmasabb); az éghajlattal és környezettel kapcsolatos programok (amelyeket az EMGA finanszírozna, és a jelenleg hatályos zöld kifizetés helyébe lépnek), valamint agrárkörnyezet-védelmi és éghajlatpolitikai intézkedések (amelyeket az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap [EMVA] finanszírozna).
- *Második pillér.* Az EMVA nem a közös kohéziós politika keretébe tartozó struktúrális alap lesz. Egyszerűsítést javasolnak.

A KAP általános célkitűzései a mezőgazdasági üzemek gazdasági életképességére, rezilienciájára és jövedelmére, a jobb környezeti és éghajlat-politikai teljesítményre, valamint a vidéki térségek társadalmi-gazdasági szerkezetének megerősítésére összpontosulnak. Abból a célból, hogy további előrelépéseket lehessen elérni a gazdálkodás, az élelmiszer-termelés és a vidéki térségek fenntartható fejlődése terén. Ezenkívül a KAP átfogó célkitűzései közé tartozik az ismeretek gyarapításának, az innovációnak és a digitalizációnak a mezőgazdaságban és a vidéki térségekben történő előmozdítása is.

Az új KAP a következő konkrét célkitűzések teljesítését szolgálja:

- *a mezőgazdasági üzemek fennmaradását biztosító jövedelem és az üzemek rezilienciája támogatása* EU-szerte az élelmezésbiztonság fokozása céljából;
- *a piacorientáltság fokozása és a versenyképesség növelése*, többek között oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kap a kutatás, a technológia és a digitalizáció;
- *a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban*;
- *hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz történő alkalmazkodáshoz*, valamint a fenntartható energia hasznosításának terjesztéséhez;
- *a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal* – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – *történő hatékony gazdálkodás támogatása*;
- *hozzájárulás a biológiai sokféleség védelméhez*, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése;
- *a mezőgazdasági pálya vonzóvá tétele a fiatal mezőgazdasági termelők számára*, valamint a vállalkozásfejlesztés vidéki térségekben történő előmozdítása;
- *a foglalkoztatás, a növekedés, a társadalmi befogadás és a helyi fejlesztés* előmozdítása a vidéki térségekben, ideértve a biogazdaságot és a fenntartható erdőgazdálkodást is;
- *az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása*, többek között a biztonságos, tápláló élelmiszerek fenntartható termelése és az állatjólét terén.

E célkitűzések teljesítése érdekében a tagállamoknak gondoskodniuk szükséges a KAP keretében nyújtott támogatások egyszerűbbé és eredményesebbé tételéről. Ehhez a rendeletben említett beavatkozástípusok alapján a saját körülményeiknek megfelelő beavatkozásokat fognak kidolgozni. A tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk a környezet- és éghajlat-specifikus célokra, a generációs megújulásra és a szakpolitika végrehajtásának

korszerűsítésére, törekedve a tudás, a tanácsadás és az új (digitális) technológiák hatékonyabb felhasználására.

A tagállamok a KAP-stratégiai tervben mutatják be a konkrét uniós célkitűzések teljesítéséhez javasolt beavatkozásokat. A jogszabályok szabályokat állapítanak meg a KAP-stratégiai terv tartalmáról. A Bizottságnak pedig ellenőriznie kell, és jóvá kell hagynia majd a terveket. *A KAP-stratégiai terv egyesíteni fogja a KAP-hoz tartozó, az EMGA (ideértve a piacok közös szervezéséről szóló rendelet értelmében eddig létrehozott ágazati programokat) és az EMVA keretében finanszírozott támogatási eszközök zömét.* Így tagállamonként egyetlen egységes beavatkozási stratégia készül. A KAP-stratégiai tervben a tagállamok a közösen meghatározott eredménymutatók felhasználásával megállapítják a programozási időszakban elérni kívánt célokat.

A KAP-stratégiai tervek kidolgozását követően a tagállamok a közös mutatók rendszerére támaszkodva évente jelentést készítenek a végrehajtásban elért előrehaladásról. A tagállamok és a Bizottság nyomon követik az előrehaladást, és értékelik a beavatkozások eredményességét.

Közvetlen kifizetések

Termeléstől elválasztott támogatást a tagállam azoknak a gazdáknak nyújthat, akiknek a támogatható területe meghaladja a tagállam által meghatározott területi küszöbértéket. A tagállamnak olyan küszöbértéket kell meghatároznia, amely biztosítja, hogy a kifizetés nem okoz aránytalanul nagy adminisztratív terhet, illetve hogy a kifizetés hozzájárul a kitűzött célok eléréséhez.

Támogatások csökkentése. A javaslat adott naptári évben a 60 ezer eurót meghaladó közvetlen támogatások kötelező csökkentését irányozza elő:

- a) 60 ezer és 75 ezer euró között legalább 25%-os csökkentés,
- b) 75 ezer és 90 ezer euró között legalább 50%-os csökkentés,
- c) 90 ezer és 100 ezer euró között legalább 75%-os csökkentés,
- d) 100 ezer eurós támogatási szint fölött 100%-os csökkentés.

Az elvonás előtt kötelezően le kell vonni a munkabérkiadásokat, valamint a munkát végző, de azért munkabérhez nem jutó, ám a vállalkozás gazdasági eredményéből részesülő személy által kapott összeget. A számítás során a tagállamoknak mezőgazdasági tevékenységért fizetett nemzeti vagy regionális átlag-alapmunkabért kell megszoroznia az érintett gazdálkodó által bejelentett éves munkaegységgel. A cappinggel elvont forrásokat a tagállamoknak elsődlegesen termeléstől elválasztott formában, kiegészítő redisztributív fenntarthatósági jövedelemtámogatásra kell fordítaniuk. A tagállam azonban dönthet úgy, hogy az elvont források egy részét vagy egészét átcsoportosítja vidékfejlesztésre (may also use). Ebben az esetben az uniós társfinanszírozási arány 100%. Az átcsoportosításra vonatkozó döntést a KAP-stratégiai tervnek tartalmaznia kell. Ezen források átcsoportosítására nem vonatkozik az EMGA-ból EMVA-ba történő átcsoportosításra meghatározott 15(+15)%-os küszöb. A döntés 2023-ban felülvizsgálható. A Bizottság delegált jogi aktusban határozhatja meg az elvonás számítási módjának részletszabályait annak érdekében, hogy biztosítsa a források megfelelő elosztását a jogosult kedvezményezettek között.

*Termeléstől elválasztott támogatás kifizetésére alkalmazható intézkedések**a) Fenntarthatósági alap-jövedelemtámogatás (Basic Income Support for Sustainability)*

Termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként kerül kifizetésre. A támogatható területet a tagállam határozza meg, csak valódi gazdálkodó (genuine farmer) kaphatja. A tagállam dönthet úgy, hogy átalánytámogatást nyújt a kisgazdaságoknak, azonban ezt a KAP támogatási tervében külön intézkedésként kell feltüntetni.

A támogatás mértéke alapesetben azonos minden hektárra, azonban a tagállam dönthet úgy, hogy differenciál az azonos társadalmi-gazdasági vagy agronómiai tulajdonságokkal rendelkező területek között.

b) Kiegészítő jövedelemtámogatás (complementary redistributive income support)

A támogatások nagy gazdaságoktól a kis- és közepes gazdaságok irányába történő átcsoportosítása érdekében a tagállamoknak kiegészítő redisztributív jövedelem-támogatást kell nyújtaniuk termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként azoknak a gazdáknak, akik jogosultak az alaptámogatásra. A tagállam határozza meg a hektáronkénti támogatásösszeget és a támogatható maximális hektárszámot is.

c) Kiegészítő jövedelemtámogatás fiatal gazdáknak

A generációs megújulás elősegítése érdekében a tagállam dönthet úgy, hogy kiegészítő jövedelemtámogatást nyújt azoknak a fiatal gazdáknak, akik újonnan és először kezdenek mezőgazdasági tevékenységbe. A támogatást termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként fizetik ki.

d) Önkéntes támogatási rendszer környezeti és éghajlatvédelmi célokra (eco-schemes)

A tagállamoknak a valódi gazdálkodók számára éves alapon hektáronként további támogatást kell nyújtaniuk, amennyiben a termelők olyan, a környezet és az éghajlat számára hasznos mezőgazdasági gyakorlatot folytatnak, amelyek meghaladják a kötelező kondicionalitásnál előírt feltételeket. A gyakorlatok meghatározása tagállami hatáskör. A támogatás termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként kerül kifizetésre. Az intézkedés meghirdetése/alkalmazása tagállami szinten kötelező, a termelők azonban önkéntes alapon csatlakozhatnak.

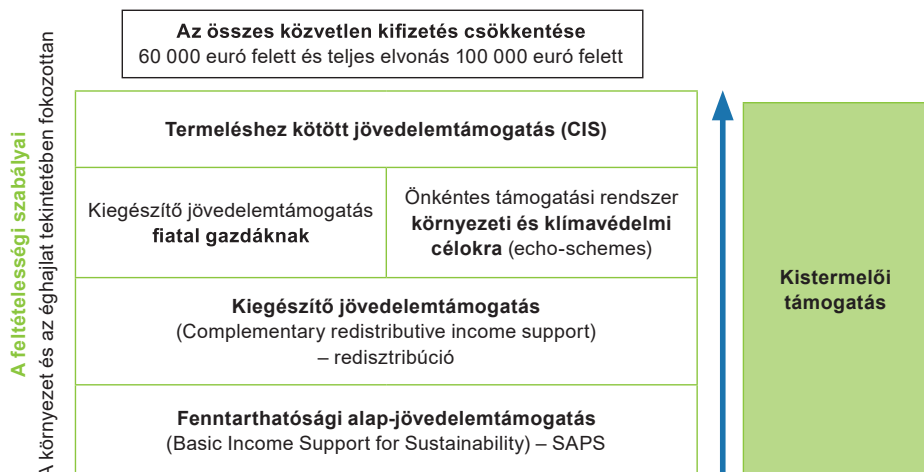
*Termeléshez kötött támogatások kifizetésére alkalmazható intézkedések**a) Termeléshez kötött jövedelemtámogatás (CIS)*

Tagállami döntés alapján a valódi gazdálkodóknak nyújtható. A támogatható ágazatok köre csak minimális mértékben változik a jelenleg hatályos szabályokhoz képest: gabonafélék, olajos növények, fehérjenövények, hüvelyesek, len, kender, rizs, csonthéjasok, keményítőburgonya, tej és tejtermékek, vetőmagok, juh- és kecskehús, marha és borjú, olívaolaj, selyemhernyó, szárított takarmány, komló, cukorrépa, cukornád és cikória, zöldség-gyümölcs, rövid vágásfordulóú növények, továbbá egyéb nem élelmiszer jellegű termények, kivéve azon fajokot, amelyekből potenciálisan a fosszilis anyagok helyettesítőjeként szolgáló terméket állítanak elő. Csak

azoknak az ágazatoknak nyújtható, amelyek különösen fontosak gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból, és amelyek nehézségekkel szembesülnek. Éves alapon hektárszám vagy állategység után fizethető.

b) *Terményspecifikus támogatás a gyapot esetében*

A rendszer felépítését a következő ábra szemlélteti:



2.6. ábra

A közvetlen támogatások várható rendszere 2020 után

Forrás: Európai Bizottság

Vidékfejlesztés

A műveletek kiválasztása során a KAP stratégiai tervezéséért felelős irányító hatóság vagy más, kijelölt közbenő szervezet határozza meg az alábbi intézkedésekhez tartozó kiválasztási kritériumokat.

Vidékfejlesztési támogatások kifizetésére alkalmazható intézkedések:

- Környezeti, éghajlati és más irányítási kötelezettségvállalásért nyújtott támogatások*
A kötelező agrár-környezetgazdálkodási és éghajlati előírásokon túlmenően bizonyos minimumfeltételekhez kötve önkéntes alapon nyújtható azon gazdálkodók számára, akik elősegítik a KAP specifikus céljainak elérését. A vállalatoknak általában 5-7 éves időszakot kell átölelniük.
- Természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatások*
Természeti vagy egyéb jellegű hátrányok kapcsán hektár alapon a valódi gazdálkodók számára évente adható támogatás.
- Bizonyos kötelező előírásokból származó területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatások*

Terület-specifikus hátrányok kapcsán gazdálkodóknak, erdőtulajdonosoknak és földterületek más használóinak nyújtható támogatás. A hátránnyal rendelkező területek meghatározásakor bevonhatók a Natura 2000, az uniós irányelvek alapján kijelölt erdőterületek, egyéb behatárolt természetvédelmi területek, valamint a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben foglalt mezőgazdasági területek.

d) *Beruházási támogatások*

A tagállamok támogatási tervében meg kell határozni a ki nem választható beruházások listáját. A jogszabályban meghatározott listában szereplő elemek közül legalább egyet ki kell választani. Bizonyos kivételektől eltekintve a támogatható költségek maximum 75%-áig nyújtható.

e) *Fiatalfelhasználók és vidékfejlesztési vállalkozások startuptámogatása*

Fiatalfelhasználóknak vagy vidéki területeken folytatott nem mezőgazdasági jellegű tevékenységre, de a mezőgazdasági jövedelmek diverzifikációjához hozzájáruló, maximum 100 ezer euró értékű átalányalapú támogatás.

f) *Kockázatkezelési eszközök*

Biztosítási díjakhoz vagy kölcsönös kockázatkezelési alapokhoz való pénzügyi hozzájárulás. A tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a támogatás csak az átlagos éves termelés legalább 20%-át meghaladó terméskiesést, vagy az előző hároméves időszak, illetve az előző ötéves időszakból a legmagasabb és legkisebb mutató kizárásával számolt hároméves átlagos termelői jövedelemvesztést fedezi. A tagállamoknak az elszámolható költségek maximum 70%-ában kell korlátozniuk a támogatás mértékét.

g) *Szerveződések támogatása*

Legalább két szervezet bevonásával létrejövő, a különböző együttműködési formák ösztönzését támogató intervenció.

h) *Mezőgazdasági tudás- és információcseré támogatása*

Az információs tevékenységekhez kapcsolódó költségek maximum 75%-áig lenne nyújtható, megfelelő indoklás mellett ezen aránytól eltérhetnek a tagállamok.

Az Európai Bizottság 2018. május 2-án hozta nyilvánosságra a *2021–2027-es időszak többéves pénzügyi keretére* (multiannual financial framework – MFF) *vonatkozó javaslatát*. A KAP esetében a 2021–2027-es időszakban is megmarad a kétpilléres szerkezet, a forrásokat továbbra is az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) révén fizetik ki.

Az Európai Unió a jövőben is a költségvetés jelentős részét (a teljes időszakra vonatkozó keret 28,5%-át) fordítja majd a mezőgazdaságra. (Lásd 2.7. táblázat.) Ugyanakkor reálértékben rendkívül jelentős az uniós agrárkiadások csökkenése (–15%). Annak okai a következők: egyrészt az Egyesült Királyság (a költségvetés nettó hozzájárulója) kilépése, másrészt az uniós új prioritásai (migráció, külső határok, digitális gazdaság, közlekedés) fakadó finanszírozási igények. A mezőgazdaságra fordítható költségvetési keret 2018. évi változatlan áron 324,2 milliárd euró. Az hasonlítandó össze a megelőző (2014–2020-re vonatkozó) időszakkal, levonva az Egyesült Királyságra fordított kiadásokat (2.7. táblázat, 1. oszlop). Az első pillér továbbra is elsőbbséget élvez (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap, EMGA, 78,4%), jóllehet 11%-os mértékben csökkent. Ám a vidékfejlesztés forrása a közös költségvetésben 28%-kal csökken a megelőző középtávú időszakhoz képest.

2.7. táblázat

A 2021–2027. évi időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (TPK) és a KAP-tárgyalási javaslatok

Kötelezettség-vállalási elő-irányzatok (milliárd euró 2018-as folyó áron)	EU27 2014–2020 (1)	Az Európai Bizottság 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó javaslata (2018. május) (2)	% (1)/(2)	Az Európai Parlament 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó javaslata (2018. november) (3)	% (1)/(3)	A finn elnökség javaslata (2019. december) (4)	A Tanács elnökségének javaslata (2020. december) (5)	% (1)/(5)
A) Összes TPK kötelezettség-vállalási elő-irányzat	1082,2	1134,6	+5%	1324,1	+22%	1087,0	1094,8	+1%
Az EU27 GNI %-ában	1,16%	1,11%	–	1,30%	–	1,07%	1,074%	–
B) KAP – 1. pillér (EMGA)	286,1	254,2	–11%	286,5	0,0%	254,2	256,7	–10%
C) KAP – vidékfejlesztés (EMVA)	96,7	70,0	–28%	96,7	0,0%	80,0	72,5	–25%
D) KAP ÖSZ-SZESEN (1. és 2. pillér) (B + C)	382,8	324,2	–15%	383,2	0,0%	334,2	329,2	–14%
E) KAP elő-irányzatok a GNI %-ában	35,4%	28,5%	–	28,9%	–	30,7%	30,1%	–

Forrás: Európai Bizottság (2018. májusi javaslatok), Európai Parlament (2018. november 14-ei állásfoglalás, Elfogadott szövegek, P8_TA(2018)0449) és Tanács (2019. decemberi és 2020. februári következtetéstervezet)

Magyarország közvetlen kifizetésekre folyó áron 8,538 milliárd (évi 1,219 milliárd), míg 2018-as áron közel 7,588 milliárd eurót fordíthat. A javaslat vidékfejlesztésre hét évre folyó áron 2,913 milliárd eurót (évi 416 202 millió eurót), míg 2018-as áron 2,589 milliárd eurót irányoz elő. A piaci intézkedések esetében folyó áron 225,7 millió euró állna rendelkezésre. Ez 2021–2027 között folyó áron összesen 11,677 milliárd euró forrást jelent Magyarország számára.

Termeléshez kötött támogatások. A támogatás mértéke a tagállami közvetlen támogatási boríték 10%-a. Ettől eltérően több mint 10%-ot is adhat az a tagállam, amely a közvetlen kifizetésekre vonatkozó jelenleg hatályos rendelet 53. cikk (4) bekezdésében foglaltak szerint az éves nemzeti plafon több mint 13%-át használta önkéntes termeléshez kötött támogatásokra. Az így megemelt támogatási mérték azonban nem haladhatja meg azt a százalékos mértéket, amelyet a Bizottság a 2018-as igénylési évre termeléshez kötött támogatásként jóváhagyott a tagállamnak. A támogatás fehérjenövények esetében további 2%-kal növelhető.

EMVA uniós társfinanszírozási arányok. Az uniós hozzájárulás maximális mértéke a kevésbé fejlett régiók esetében 70%, a legkülső régiók és az égei-tengeri szigetek esetében 70%, a természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatások elszámolható kiadásai esetében 65%, az egyéb régiók esetében 43%. Az uniós hozzájárulás minimális mértéke 20%.

Fentiektől eltérően 100%-os az EMVA-hozzájárulás az EMGA-ból történő forrását-csoportosítás, valamint a támogatások csökkentése által elvont források átcsoportosítása esetében. Az EMVA-hozzájárulás maximálisan 80%-os lehet a management commitment, a nem termelő beruházások, az Európai Innovációs Partnerség (EIP), valamint a LEADER esetében.

Pillérek közötti átcsoportosítás. A tagállamoknak lehetőségük lesz a közvetlen támogatások és EMVA közötti forrásátcsoporthoz, mindkét irányban 15%-os mértékben. Specifikus környezeti vagy éghajlati célok megvalósítása esetén az EMVA-ba további 15% lenne átcsoportosítható.

Egyéb pénzügyi kérdések. Az összes vidékfejlesztési forrás 0,25%-át kell a Bizottság részére technikai segítségnyújtásra elkülöníteni. Környezeti és klímacélokra kell fordítani az EMVA-források minimum 30%-át, amibe nem számítanak bele a természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatásra fordított források. Az EMVA-források minimum 5%-át LEADER-re, 4%-át pedig technikai segítségnyújtásra kell elkülöníteni. A fiatal gazdálkodók és vidékfejlesztési vállalkozások startuptámogatására Magyarország esetében évente 24,395 millió eurót kell fordítani a rendelet X. Melléklete alapján.

Az éghajlatváltozás elleni célok megvalósítására kell felhasználni a fenntarthatósági alap-jövedelem-támogatás és a természeti vagy egyéb területspecifikus hátrányokra nyújtott támogatás 40%-át, valamint az önkéntes környezeti és klímavédelmi célokat szolgáló támogatás 100%-át.

Monitoring, jelentéstétel és értékelés. A tagállamoknak a KAP teljesítményének mérése érdekében teljesítmény-, monitoring- és értékelési keretet kell kidolgozniuk. Ennek tartalmaznia kell az indikátorokat (teljesítmény, eredmény és hatás); az adatkezelés szabályait; a monitoring és értékelési tevékenységekről készülő rendszeres jelentéseket; továbbá az ex-ante, az interim és ex-post értékeléseket, valamint minden egyéb, a KAP-tervhez kapcsolódó tevékenység értékelését. Valamennyi KAP-támogatási tervnek ugyanazokat az indikátorokat kell alkalmaznia a célok kitűzéséhez és a terv végrehajtásának méréséhez. Ezek a közös indikátorok lesznek az alapjai a monitoringnak, értékelésnek és az éves teljesítményjelentésnek. A közös indikátorok listáját a rendelet melléklete tartalmazza. Az éves teljesítményjelentést a tagállamoknak 2023. február 15-éig, majd ezt követően 2030-ig minden év február 15-éig kell benyújtaniuk a Bizottságnak. Az éves jelentésben a tagállamok konkrét számokkal támasztják alá KAP-terveik végrehajtását. Ha a tényleges kibocsátás és a kifizetések között több mint 50%-os az eltérés, akkor ezt a tagállamnak írásban kell indokolnia. Abban az esetben, ha a bejelentett eredményindikátor(ok) értéke több mint 25%-kal eltér a kitűzött céltól, a Bizottság felkérheti az adott tagállamot arra, hogy az nyújtson be egy korrekciós intézkedéseket tartalmazó akcióttervet.

A jövőbeli költségvetési kerettel kapcsolatos jelentős nézetkülönbségek a 2020 utáni KAP meghatározását is megnehezítik.⁴⁶ (A 2020 tavaszáig történeteket a 2.7. táblázat foglalja össze.)

A költségvetési összefüggéseken túl is az Európai Parlament megnövekedett szerepe a KAP-jogalkotásban szükségképpen a korábbiaknál is kiterjedtebb vitákkal jár. Mindezek miatt a következő időszak KAP-szabályainak meghatározása az eredetileg elgondoltnál hosszabb időt igényel.⁴⁷

A Közös Agrárpolitika következő időszakára lényeges hatást gyakorolhat az „*európai zöld megállapodásról*” folytatott vita. Ez utóbbit a Bizottság 2019. december 11-ei közleményével indította meg [COM(2019) 0640]. A zöld megállapodás fenntartható és klímasemleges növekedési modell kialakítását irányozza elő 2050-re. E modell jelentős hatást fejt ki az európai agrár-élelmiszeripari rendszerre. Több területen is konkrét javaslatok várhatók. Ilyen témakörök többek között: a biológiai sokféleség, az erdők vagy az üvegházhatásúgáz-kibocsátás szintje. (Utóbbiba beleértve az úgynevezett „termelőtől a fogyasztóig” stratégiát, amelynek célja az élelmezésbiztonság megerősítése, a peszticidek, műtrágyák és antibiotikumok használatának csökkentése, a mezőgazdasági innováció támogatása és a fogyasztók tájékoztatásának javítása.) A zöld megállapodás keretében elfogadott cselekvési irányvonalakat nemzeti stratégiai tervek követik, amelyeket 2021 folyamán terjesztenek elő és – elvben – 2022-től hajtanak végre.

2.10. A szabályozás jövője. Radikális reform versus renacionalizáció?

A radikális reform – amelynek az alábbiakban egy lehetséges modelljét körvonalazunk – kulcsfontosságú tényezője a következetes és teljes szétválasztás. (HALMAI 2004)⁴⁸ A teljes szétválasztás szerkezeti szempontból elválasztja a közvetlen támogatásokat a termeléstől. Ebben a rendszerben nem lehetséges részleges összekapcsolás sem. Ugyanakkor mennyiségi korlátozások sem lehetségesek. A rendszer alapvető szabályai az egész EU-ban

⁴⁶ A Tanács finn elnöksége 2019 decemberében a 2021–2027-es időszakra vonatkozó pénzügyi keret globális szintje, illetve a kiadásoknak az unió hagyományos politikái (KAP, kohézió) és az új prioritások közötti elosztása tekintetében kompromisszum elérésére tett kísérletet. A javaslat a többéves pénzügyi keretet az európai bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 1,07%-ára történő mérséklésére irányult. Ugyanakkor a vidékfejlesztési költségvetést 10 milliárd euróval növelte volna. Megállapodás azonban nem történt. Az Európai Tanács elnöke, Charles Michel 2020. február 20–21-én előterjesztett javaslata csekély mértékben (a GNI 1,074%-ára) növelni kívánta az előzőhöz képest a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó teljes költségvetést, ám a KAP számára elkülönített teljes összeget 5 milliárd euróval tovább csökkentette. (2.7. táblázat) A KAP és a kohéziós politika védelmezői, illetve a GNI 1%-ra szűkítését szorgalmazó „puritán” országok véleménye közötti éles választóvonalat nem sikerült megtörni. Így a 27 tagállam képviselői végül megállapodás nélkül álltak fel a tárgyalóasztaltól.

⁴⁷ Az Európai Bizottság egyéves átmeneti időszakra tett javaslatot. Annak fő elemei: jelenlegi szabályok alapján a megfelelő pénzügyi keretek biztosítása (business continuity); a közvetlen kifizetések és piaci intézkedések folytatása, az első és második pillér közötti pénzügyi rugalmasság fenntartásával; a vidékfejlesztési programok folytatása, esetenként új megoldásokkal.

⁴⁸ A felvázolt intézkedések egy részét a 2013 utáni újabb szabályozás megvalósította. E kézirat lezárása idején még folyamatban van a 2020 utáni agrárpolitikáról indított vita. Az a jelenlegi ismeretek szerint további támogatáscsökkentéseket és kiigazításokat irányoz elő, ám nem eredményezné a jelenlegi rendszer mélyreható változását.

azonosak. A kötelező feltételeesség köre a reális lehetőségekkel párhuzamosan bővíthet. A teljes mértékben szétválasztott közvetlen támogatások a multifunkcionális szolgáltatások, a közjavak előállításához kapcsolódnának, és azok többletráfordításait fedeznék (lásd ELEKES–HALMAI 2009).

Egyidejűleg a piaci reformok elmélyítése is megvalósulhat:

- ha az intézményi árak a tartósan előre jelezhető világpiaci árak szintjére csökkenhetnek;
- ha az intervenció kizárólag biztonsági háló szerepet kap;
- ha a külső védelem csökken, de továbbra is érvényesül közösségi preferencia;
- ha az új tagországokban széles körű agrárpiacon-fejlesztési programok valósulhatnak meg (a nemzeti forrásokon kívül a KAP támogatásaival is), amelyek a piaci transzparencia és a mezőgazdasági alkuerő növelését célozzák.

E feltételek között a piaci koordináció szerepe válhat meghatározóvá. Az erősödő feltételeesség és a támogatások degressziója gyengítené a földtulajdonosok pozícióját. Javulna a támogatási transzfer. A földárak és bérleti díjak csökkennének. A mezőgazdasági termelők jövedelme emelkedne. Egyidejűleg folytatódna az európai agrárrendszer szerkezeti átalakulása.

A Közös Agrárpolitika radikális reformja valójában az eddigi kétpilléres szerkezet meghaladását igényli. Az új első pillér a környezet és egyéb közjavak előállítását díjazhatná, a szigorúbb előírások teljesítését megnövelt kifizetésekkel. Az új második pillér pedig a vidéki gazdaság modernizációját, a vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének elérését szolgálhatná. (Ilyen javaslatról lásd ELEKES et al. 2009; ELEKES–HALMAI 2009; ELEKES–HALMAI 2010.) E rendszerben e közös politika tartalma alapvetően megváltozhat: annak lényegét a *közös vidékpolitika* elnevezés tükrözhetné (lásd HALMAI–CSATÁRI–VÁSÁRY 2010).

A *renacionalizáció* lehetősége a KAP háttérében mindvégig jelen volt. Annak részleges formája is elképzelhető. Felmerülhet – a korábbi elképzeléseken túlmenően a 2003 utáni eltérő nemzeti implementációkra is tekintettel – a közvetlen támogatások részben renacionalizált („visszanemzetiesített”) rendszerének lehetősége: a tagországok kormányai – az EU-s versenypolitika, illetve az egyes kidolgozandó KAP-előírások keretei között – csaknem teljes önállóságot kaphatnának a közvetlen támogatások allokációjában. E lehetőség révén az adott nemzeti agrárszerkezethez jobban illeszkedő rendszer lenne kidolgozható. (A közvetlen támogatások 2015-től belépő rendszere több tekintetben e sajátosságokat tükrözi.) Ugyanakkor a KAP szupranacionális jellegének gyengülése egyre inkább megkérdőjelezheti annak közös finanszírozását. (Különösképpen a pénzügyi szolidaritást, azaz az első pillér teljes egészében közös finanszírozását.) Felmerülhet a teljes, a finanszírozásra is kiterjedő renacionalizáció igénye is.⁴⁹

A radikális reform – eltérően a renacionalizációtól – az eddigi reformok folytatása, elmélyítése lehetne. E megreformált közös politika a 21. században is az európai integráció alapvető eleme maradhatna.

⁴⁹ Ezt erősítheti az EU nagymértékben megnövekvő heterogenitása. A fejlett tagállamok szívesebben áldoznának kizárólag saját mezőgazdaságuk támogatására. Ugyanakkor az egyre inkább nemzeti eltéréseket mutató első pillér a belső piac működésében is zavart okozhat.

Am más irányú változás sem lehetetlen: a világgazdaság átfogó liberalizálásával párhuzamosan – mint arra már utaltunk – akár a KAP teljes leépítése is bekövetkezhetne. Mindazonáltal ez utóbbi változat nem tűnik túlzottan valószínűnek. Az európai integrációs folyamat mélyülésével egyidejűleg alapvető, a belső piac tekintetében is megkerülhetetlen közös politika aligha lenne teljesen kiiktatható. Ráadásul az európai társadalmak valószínűleg nem kívánnak lemondani az „európai” stílusról, az európai (multifunkcionális) mezőgazdaság pótlólagos rurális szolgáltatásairól.

Áttekintendő fogalmak

- Kínálatszabályozás
- Kvóta
- Területpihentetés (set aside)
- Szétválasztás (decoupling)
- Közvetlen támogatás (direct payment)
- Moduláció
- „Kistermelő”
- Kísérő (kiegészítő) intézkedések
- Termelői támogatás becslése (PSE)
- Területi alapú támogatás
- Kapcsolt közvetlen támogatás
- Szétválasztás szűkebb és tágabb értelemben
- Teljes szétválasztás
- Hatékony teljes szétválasztás
- A szétválasztás mértéke
- Statikus és dinamikus hatások
- Tőkésítés (kapitalizáció)
- Tranzaktív költségek
- Renacionalizáció
- „Nemzeti boríték”
- Kölcsönös megfeleltetés
- Fenntarthatóság (sustainability)
- Félidejű felülvizsgálat
- Egységes gazdaságtámogatás (SPS)
- Pénzügyi mechanizmus
- Referenciaösszeg/ referenciaterület
- Jogosult földterület
- Támogatási jogosultság aktiválása
- Részleges szétválasztás
- Termékspecifikus támogatás
- Nemzeti felső határ
- Nemzeti tartalék
- Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer
- SPS regionalizációja

- Jó mezőgazdasági és környezeti állapot
- Részleges összekapcsolás
- Szétválasztási modellek
- Történelmi modell
- Regionális modell
- Hibrid modell (statikus/dinamikus)
- Annuitás
- Nemzeti implementáció
- „Egészségügyi Felülvizsgálat” (Health Check)
- Egyszerűsítés
- Nivelláció
- Marginális földterület
- Extenzifikáció
- Egységes közös piaci szervezet
- Biztonsági háló
- Tartalékalap
- rendkívüli intézkedések
- termelői szervezetek
- alaptámogatási rendszer (BPS)
- progresszív támogatáscsökkentés, maximalizálás
- „zöldítés” (greening)
- fiatal gazdák támogatása
- termeléstől függő támogatás
- természeti korlátokra vonatkozó támogatás
- kistermelői támogatás
- pillérek közötti átcsoportosítás
- „aktív mezőgazdasági termelő”
- szubszidiaritás
- stratégiai terv
- kötelező támogatáscsökkentés
- fenntarthatósági alap-jövedelemtámogatás (BISS)
- kiegészítő jövedelemtámogatás (CRIS)
- kiegészítő jövedelemtámogatás fiatal gazdáknak
- önkéntes támogatási rendszer környezet- és éghajlatvédelmi célokra
- termeléshez kötött jövedelemtámogatás (CIS)
- vidékfejlesztési intézkedések
- „Európai Zöld Megállapodás”
- Teljes renacionalizáció
- „Zöld kötvény”

Felhasznált irodalom

ALSTON, J. M. – HURD, B.H. (1990): Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 72, No. 1. 149–156. DOI: <https://doi.org/10.2307/1243154>

- ALSTON, J. M. (1992): Economics of Commodity Supply Controls. In BECKER, T. – GRAY, R. – SCHMITZ, A. eds.: *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*. Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk.
- BAKSA A. – VÁSÁRY Miklós (2014): A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon. In JÁMBOR A. – MIZIK T. szerk.: *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai.
- BAKSA A. – VÁSÁRY M. – GÁBORNÉ J. Á. – KRÁNITZ L. (2018): *A Közös Agrárpolitika működésének 2020-után várható keretrendszere: A 2020 után működő uniós agrárpolitikai intézkedések és közvetlen támogatások várható feltételrendszerének bemutatása*. Miskolc, A Közgazdasági-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány.
- BECKER, T. – GRAY, R. – SCHMITZ, A. eds. (1992): *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*. Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk.
- BRÜMMER, B. – LOY, J. P. (2001): Der Einfluss staatlicher Ausgleichszahlungen auf Landpreise in Schleswig-Holstein, Vortrag bei der 41. Jahrestagung der GEWiSoLa in Braunschweig. In BROCKMEIER, M. – ISERMEYER, F. – VON CRAMON-TAUBADEL, S. Hrsg.: *Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen*. Schriften Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. Vol. 37. Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverlag. 389–399. DOI: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.209996>
- BUCKWELL, A. (1996): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. Winegarten Memorial lecture. NFU, 10th December.
- BUCKWELL, A. (1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*. *European Economy*, No 3.
- BURRELL, A. ed. (1989): *Milk Quotas in the European Community*. Wallingford (UK), CAB-International.
- BURRELL, A. – OSKAM, A. eds. (2000): *Agricultural Policy and Enlargement of European Union*. Wageningen, Wageningen Pers.
- COCHRANE, W. W. (1959): Some Further Reflections on Supply Control. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 41, No. 4. 679–717. DOI: <https://doi.org/10.2307/1234840>
- COLMAN, D. – FRANKS, J. (1999): Agriculture. In ATKINSON, B. – LIVESSEY, F. – MILWARD, B.: *Applied Economics*. London, MacMillan.
- COLMAN, D. – ROBERTS, D. (1997): The Common Agricultural Policy. In ARTIS, M. J. – LEE, N. eds.: *The Economics of European Union*. Oxford, Oxford.
- DE BENEDICTIS, M. – DE FILIPPIS, E. – SALVATICI, L. (1994): Nature and Causes of CAP Changes in the 80s and the Tentative Exploration of Potential Scenarios. In ANANIA, G. – CARTER, C. A. – MCCALLA, A. F. eds.: *Agricultural Trade Conflicts and GATT*. San Francisco, Westview.
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2009): The „hottest topic” of the budgetary review: will the CAP survive? *Intereconomics*, Vol. 44, No. 5. 300–308. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-009-0307-x>
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2010): A költségvetési felülvizsgálat „legforróbb” témaköre: A Közös Agrárpolitika finanszírozása. *Külgazdaság*, 54. évf. 1–2. sz. 32–66.
- ELEKES A. – HALMAI P. – PAPP G. – UDOVECZ G. – VÁSÁRY V. (2009): A vision of the future of the Common Agricultural Policy. *Studies in Agricultural Economics*, No. 110. 23–42.
- FISCHLER, F. (1995): Előadás az Outlook’95 Agra Europe konferencián. London.
- FISCHLER, F. (2001a): The CAP after Agenda 2000. The Achievements and Challenges. Opening Address for International Green Week 2001. Berlin, 18 January 2001.
- FISCHLER, F. (2001b): Outlines vision for new EU rural policy. Agra Europe (London) No. 1951.
- FISCHLER, F. (2004): Europe will plough on with its farm reforms. Speech (IP/04/247), Washington D.C., 20 February 2004

- GUYOMARD H. – MAHÉ L. – ROE T. – TARDITI S. (1994): The CAP Reform and US-EC Agricultural Trade Relations: the GATT as a Cap on the CAP. In ANANIA, G. – CARTER, C. A. – MCCALLA, A. F. eds.: *Agricultural Trade Conflicts and GATT*. San Francisco, Westview.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda – Budapesti Agrárkamara.
- HALMAI P. (2004): *A reform ökonomiája*. Budapest, KJK–KERSZÖV.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2020): Közös Agrárpolitika. In KENGyel, Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HALMAI, P. – CSATÁRI, B. – VÁSÁRY, V. (2010): Új vidékpolitika felé. Változó európai paradigma, növekvő hazai kihívások In SZARKA, L. – HORÁNYI, K. – HORVÁTH, Cs. szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- HEIDHUES, T. – JOSLING, T. – RITSON, C. (1978): *Common Prices and Europe's Farm Policy*. Themes Essays No. 13. London, Trade Policy Research Centre.
- HODGE, I. – LATA CZ-LOHMANN, U. – McNALLY, S. – RENWICK, A. – RUSH, C. (2003): Beyond money for nothing; beyond set-aside? *EuroChoices*, Vol. 2. 26–31.
- HORSEMAN, J. (1994): *Understanding the CAP. Current Issues and Future Development*. Agra Europe Conference, London.
- HORSEMAN, J. (2003): *CAP Reform 2003*. Agra Europe Conference, London.
- KEYZER, M. et al. (2001): *Impact quantification of CAP adjustment in the context of the mid-term review*. Amsterdam, Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit.
- KOESTER, U. – TANGERMANN, S. (1976): *Alternativen der Agrarpolitik: Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*. Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft. Vol. 182. Münster–Hiltrup, Landwirtschaftsverlag.
- KOESTER, U. – TANGERMANN, S. (1990): The European Community. In SANDERSON, F. ed.: *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Washington D.C., RFF.
- LERNER, G. – STANBURY, T. (1985): Measuring the Cost of Redistributing Income by Direct Regulation. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 18.
- McSHARRY, R. (1991): Reflection Paper. *Green Europe I*, Brussels.
- MEESTER, G. – STRIJKER, D. (1985): *Het Europees landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening* (WRR, V46), State Publishing Office, The Hague.
- OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures, AGR/CA/APM(2001) 24/FINAL, Paris
- OXFAM (2004): Spotlight on subsidies Cereal injustice under the CAP in Britain Oxfam Briefing paper no. 55
- SANDERSON, F. ed. (1990): *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Washington D.C., RFF.
- SUMMER, D. A. (1994): Agricultural trade Relations between the United States and the European Community: Recent Events and Current Policy. In ANANIA, G. – CARTER, C. A. – MCCALLA, A. F. eds.: *Agricultural Trade Conflicts and GATT*. San Francisco, Westview.
- VÁSÁRY, M. (2008): *Az agrártámogatási rendszer adaptációja: a közvetlen támogatások implementációjának egyes összefüggései*. Budapest, Agroinform.