

4. A Közös Agrárpolitika átvétele az új tagállamokban

Vásáry Miklós

4.1. A magyar csatlakozás előzményei

A magyar csatlakozás hosszú előkészítő szakasz eredményeként valósult meg. E folyamatba illeszkedett az agrárgazdaság is. Az 1990-es évek elejétől – az Európai Megállapodás alapján – fokozatosan átvételre kerültek az *acquis communautaire* fontos elemei. Azzal párhuzamosan fokozatos kereskedelmi liberalizáció valósult meg.

E folyamat fő szakaszai az alábbiak:

Az 1960-as évektől kiépülő közös piaci szervezetek, a magas közösségi preferencia (lásd 1.3.3. pont) a magyar agrárexport számára hátrányos, sőt diszkriminatív feltételeket eredményeztek. Magyarország – az 1973. évi GATT-tagság ellenére – állami kereskedelmű országnak minősült, s viselnie kellett e kategória hátrányos kereskedelempolitikai következményeit. E feltételek között Magyarország csak technikai könnyítéseket tudott kiharcolni, illetve a juhhús tekintetében szektorális megállapodás révén javította piacrajutási feltételeit. Az átfogó rendezésre irányuló törekvései nem voltak megvalósíthatók.

- Az 1980-as évek közepétől a megváltozó nemzetközi politikai légkörben immár lehetségessé váltak az átfogó rendezést célzó tárgyalások. 1988 szeptemberében az Európai Közösségekkel kötött Együttműködési Megállapodás a kapcsolatok normalizálását, s egyúttal – 5 év alatt – a kereskedelmi diszkriminációk leépítését, a legnagyobb kedvezmény elvének érvényesítését tűzte ki célul.
- Az 1989-ben felgyorsuló, történelmi horderejű folyamatok hatására az EU jelentős agrárkereskedelmi preferenciákat nyújtott az általános preferenciarendszer (GSP) kiterjesztése révén.
- 1989 őszétől merült fel a társulási szerződés megkötésének lehetősége. Az 1990. júniusi dublini csúcson társulási tárgyalásokra hívták meg az akkori visegrádi hármak országait (Csehszlovákiát, Lengyelországot, Magyarországot). Az eredményes tárgyalások alapján 1991. december 16-án Brüsszelben a három ország egyidejűleg írta alá az Európai Megállapodást, mint a társulási kapcsolatok legújabb formájáról szóló megállapodást. E szerződés deklarálta a későbbi csatlakozás előkészítését szolgálta. Jogharmonizációs kötelezettségeket írt elő az érintett közép- és kelet-európai országoknak. Széles körű, kétoldalú, konszolidált kereskedelmi kedvezményeket (köztük agrárkereskedelmi preferenciákat) nyújtott. Az érintett ország gazdasági átalakulását, adaptációs képességeinek növelését segítő támogatásokat is előírányoztak. Szabályozták a politikai koordinációt is.

- Szemben az ipari szabadkereskedelemmel, az agrárgazdaságban koncessziós rendszer, azaz meghatározott, korlátozott, kölcsönös, de aszimmetrikus kereskedelmi kedvezmények rendszere működött.¹ 2000-től a preferenciák mértéke jelentősen emelkedett, a mennyiségi korlátok mérséklődtek. A preferenciális kereskedelem ezt követően már lényegében egyenrangú része volt a belső piacnak, a piaci versenynek. (HALMAI 2002)

4.2. Az Európai Unió keleti kibővülése

4.2.1. A belépés követelményei: A koppenhágai kritériumok

1993 júliusában az Európai Tanács a koppenhágai csúcson meghatározta a tagságra pályázó közép- és kelet-európai országok számára a csatlakozás kritériumait. Az úgynevezett „koppenhágai kritériumok” szerint a tagjelölt országnak:

- stabilan működő demokratikus intézményrendszerrel kell rendelkeznie, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését, és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását (politikai kritériumok);
- működő piacgazdasággal kell rendelkeznie, továbbá képesnek kell lennie az Európai Unióban meglévő piaci erők versenyében történő helytállásra;
- képesnek kell lennie a tagságból származó kötelezettségek teljesítésére (az *acquis communautaire* adaptálására és alkalmazására), beleértve a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljait is.

Ugyanakkor további fontos feltétel az EU befogadó kapacitása, illetve az integráció szintjének, szorosságának megőrzése. Ezzel az EU világosan kifejezte: a csatlakozni szándékozó államok belső folyamatai, átalakulásának problémái elválaszthatatlanok a bővítés kérdésétől, másrészt az unió bővítése csak továbbfejlesztése (mélyítése) függvényében valósulhat meg.

A koppenhágai kritériumok politikai deklarációnak tekinthetők. Annak különös jelentősége: az EU története során először fogalmazta meg valamely csatlakozni kívánó országcsoporthoz számára a belépés feltételrendszerét.

4.2.2. A kritériumoktól a csatlakozási tárgyalásokig

A koppenhágai kritériumok meghatározása után az EU keleti kibővítésének fontos állomásai:

1. előcsatlakozási stratégia (pre-accession strategy) körvonalazása, amely az Európai Megállapodást kötött országok teljes tagságra történő felkészítését szolgálta, annak keretében az úgynevezett strukturált párbeszéd intézményesítése az érintett országokkal; továbbá az egységes belső piac átvételéhez – az 1994. decemberi esseni csúcs alapján az 1995. júniusi cannes-i csúcson – Fehér Könyvet fogadtak el, amely közel 1100 (nagyreszt jogalkotási feladatot képező) intézkedést ajánlott;

¹ Jellemzően vámkvóták keretei között nyújtott vám- és lefőlözéskedvezményeket.

2. csatlakozási tárgyalásokat irányoztak elő a felvételüket kérő közép- és kelet-európai, illetve mediterrán országokkal az 1996–1997. évi, az EU intézményi reformját célzó kormányközi konferencia lezárását követő 6 hónap múltán. Az 1997 októberében aláírt Amszterdami Szerződés után az 1997. december 12–13-i luxemburgi csúcson a következő formulát fogadták el: a bővítési folyamat 1998 tavaszától valamennyi felvételét kérő országgal megkezdődik, de a tárgyalások csak a Bizottság országvéleményei szerint legfelkészültebbekkel (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia, Észtország és Ciprus) kezdődtek meg 1998. március 31-én.

E megoszlás azonban nem jelentett éles határvonalat. A jelöltek felkészültségét évente felülvizsgálták a Bizottság által készített átfogó értékelés, illetve az egyes országok előrehaladását bemutató éves jelentések (Regular Report) alapján. 1999 decemberében a helsinki csúcs a csatlakozási tárgyalások kiszélesítéséről határozott, s az úgynevezett „második körbe” tartozó országokkal is a tárgyalások megkezdéséről döntött (Szlovákia, Lettország, Litvánia, Románia, Bulgária, illetve az időközben ismét felvételét kérő Málta).

A csatlakozási stratégia, a Csatlakozási Partnerség (Accession Partnership) keretében a csatlakozási tárgyalásokat folytató tíz közép- és kelet-európai ország számára az EU programokat határozott meg az egyéni felkészülés támogatására. A Csatlakozási Partnerséggel összhangban kellett lennie a tagjelölt saját kormánya által elfogadott felkészülési programjának, az *acquis communautaire* átültetésének és alkalmazásának menetrendjét tartalmazó intézkedéscsomagnak, az úgynevezett Közösségi Vívmányok Átvétele Nemzeti Programjának (National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA, röviden Nemzeti Program). A Csatlakozási Partnerségek és a Nemzeti Programok – amelyek lényegében egymás tükörképeinek felelnek meg, és amelyek elfogadása előtt a felek egymással konzultáltak – végrehajtását az Európai Megállapodások alapján létrehozott társulási intézmények kísérték figyelemmel. A Csatlakozási Partnerség fő eleme volt, hogy a programok végrehajtására az EU a maga részéről technikai és anyagi forrásokat biztosított, utóbbiakat mindenekelőtt az úgynevezett előcsatlakozási alapok (Pre-Accession Funds), azaz a PHARE (Poland, Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy), az ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) és a SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) programok. Mindhárom program általános célja az volt, hogy csökkentse a társadalmi és gazdasági különbségeket Magyarország és az EU között, továbbá, hogy segítse elő a csatlakozásra való felkészítést, azaz a tagjelölt államok szabályozási, technikai és adminisztratív tekintetben képesek legyenek a programokat kezelni, ezzel együtt képessé váljanak a majdani tagság kezdetétől is a már a tagállamokat megillető programok és intézkedések működtetésére. A PHARE programot az Európai Közösség 1989-ben indította útjára eredetileg azzal a céllal, hogy támogatást nyújtson a politikai demokrácia megszilárdításához (ekkor még csak Lengyelország és Magyarország számára), továbbá a programon belül nagyobb hangsúlyt kaptak a pénzügyi és beruházási támogatások, a környezetvédelem és a privatizáció. Az ISPA fele-fele arányban a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatta a közép-kelet-európai országokban. A harmadik előcsatlakozási alap, a SAPARD célja a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés előmozdítása. Ezzel együtt a PHARE technikailag az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az ISPA a Kohéziós Alap, a SAPARD pedig a mezőgazdasági alapok elődjének tekinthető. Az előcsatlakozási alapokról végül az 1999. márciusi berlini csúcson döntöttek,

ekkor irányozták elő a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó költségvetést a Bizottság által megjelentetett *Agenda 2000* című dokumentum elfogadásával együtt. (NFÜ 2013)

A bővítési folyamat az unió és a tagjelöltek közötti szoros és folyamatos együttműködésre épül, amelyben mindenkinek megvannak a kijelölt feladatai. A folyamat a párbeszédre és az egyéni felkészülésen alapul. A csatlakozás konkrét feltételei azonban a bővítési folyamat részét képező – több szakaszból álló – csatlakozási tárgyalásokon dőltek el.

4.2.3. Az új tagállamok felvételének eljárási menete. A csatlakozási tárgyalások²

Az EK Szerződés 49. cikke szerint a pályázó országnak a Tanácshoz kell benyújtania belépési szándékát. A Tanács ezt követően felkéri a Bizottságot, hogy készítsen jelentést, úgynevezett (ország)véleményt (franciául elterjedt néven „avis”-t) a jelölt ország tagságra való alkalmasságáról.³ A Tanács a Bizottság véleményének ismeretében konszenzussal dönt a csatlakozási kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról. Ha a Tanács álláspontja pozitív, akkor az EU csatlakozási tárgyalásokat kezd a jelölt országgal.

A csatlakozási tárgyalások hivatalosan a tagállamok és a jelölt ország kormányai között bilaterális alapon folynak. E tárgyalások szerkezetük szerint két *összetevőből* állnak: a közösségi joganyag áttekintéséből és a konkrét érdemi tárgyalásokból.

A csatlakozási tárgyalások első szakasza a közösségi joganyag átvilágítása, az úgynevezett „acquis screening”. Ennek során a tárgyalópartnerek áttekintették az Európai Unió – 1998–2002 között folytatott tárgyalásain – 31 fejezetben összefoglalt joganyagát. Minden egyes fejezet átvilágítása két szakaszból áll. Azokra a részekre, amelyek esetében valamiféle észrevételt tesz, vagy átmeneti könnyítést kér valamelyik fél, a tárgyalások későbbi úgynevezett érdemi szakaszában visszatérnek.

Ez utóbbi képezi a tárgyalások második összetevőjét. Érdemi tárgyalási fordulóra valamely fejezetben akkor kerülhet sor, ha annak átvilágítása lezárult. Az *érdemi tárgyalások* menete az átvilágításhoz hasonlóan fejezetenként sorban halad. Azzal a különbséggel, hogy az egyes fejezetek csak akkor zárulnak le, ha a tárgyalásokon megvalósuló egyeztetéseket követően egyik oldalon sem marad vitatott pont. Azokat a fejezeteket azonban, ahol marad ilyen, félreteszik. Miután minden fejezetet áttekintettek, a megmaradt rendezetlen kérdéseket közös csomagban igyekeznek megtárgyalni. Ez a tárgyalások legnehezebb és hosszát tekintve legbizonytalanabb kimenetelű szakasza, ahol minden a felek kompromisszum-készségén múlik.

A screening lebonyolításáért a Tanács megbízása alapján az Európai Bizottság a felelős, az „átvilágítás” a Bizottság és az adott kormány között zajlik. Ugyanakkor az *érdemi tárgyalásokat a tagjelölt ország az EU15 kormányaival folytatja*, kormányközi konferencia keretében.

A tárgyalások eredménye egyértelműen a kormányközi konferenciákon dől el. Itt határoznak arról, hogy valamely tagjelölt milyen területeken kaphat bizonyos ideig tartó

² Az alábbiakban nagymértékben támaszkodtunk HORVÁTH (2005), illetve HALMAI (2002, 2007) munkáira.

³ A Bizottság véleményében nemcsak a pályázó ország alkalmasságát, de esetleges tagságának az unió működésére gyakorolt hatását is vizsgálja.

átmeneti mentesítéseket, könnyítéseket (*úgynevezett derogációkat*), hogy az EU részéről milyen technikai adaptációkat kell végrehajtani a közösségi jogszabályokon (például a tagjelölt védjegyeinek beiktatása), vagy hogy a tagjelöltnek milyen befizetéseket kell teljesítenie a közös költségvetés felé, és onnan milyen nagyságrendben számíthat támogatásokra, valamint hogy a különböző közösségi intézmények működésébe hogyan kapcsolódhat be.

A csatlakozási tárgyalások lezárultát megelőzően, közvetlenül a csatlakozási szerződés aláírása előtt, a tagállamok és a jelölt ország kormányai között létrejött politikai egyezséget követően, az Európai Parlament a hozzájárulási eljárás keretében jóváhagyja, vagy elutasítja a jelölt ország csatlakozását. Amennyiben a Parlament hozzájárulását adta, a tagállamok és a jelölt ország aláírják a csatlakozási szerződést, amelyet ezt követően minden aláíró országban ratifikálni kell. Ez általában a nemzeti parlamentekben történik egyedi szabályozás szerint, azaz az egyes tagállamok és a jelölt ország alkotmányos előírásainak megfelelően. Mivel a belépés általában alkotmánymódosítással is jár, a csatlakozó állam rendszerint a népszavazás intézményét is alkalmazza.

A tárgyalások során a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 3 fejezetért volt felelős: mezőgazdaság, halászat és regionális politika. A mezőgazdaságot érintő csatlakozási tárgyalások első szakasza, a közösségi joganyag átvilágítása 1998. szeptember és 1999. november között zajlott. Az átvilágítás során megvizsgálták, hogy az EU teljes joganyagát (a vívmányok: rendeletek, irányelvek, döntések, bírósági határozatok stb.) Magyarország át tudta-e ültetni saját jogrendjébe, illetve a csatlakozás után képes-e azokat alkalmazni. Az érintett nyolc átvilágítási forduló⁴ a mezőgazdaság teljes területét lefedte. Ezek az alábbiak:

- a) szántóföldi növények, zöldség-gyümölcs;
- b) állategészségügy;
- c) Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA), Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER),⁵ intervenció, vidékfejlesztés, korai nyugdíjazás, agrár-környezetvédelem, erdészet, feldolgozás és értékesítés támogatása;
- d) állatok és állati termékek: tej, marha, juh, kecske, sertés, baromfi, tojás, albumin, méz;
- e) kereskedelmi mechanizmusok, minőségpolitika, agrimonetáris rendszer, állami támogatások, testtüzemi rendszer (FADN), Non-Annex termékek;
- f) növények és növényi termékek: bor, cukor, dohány, rizs, komló, banán, gyapot, olívaolaj, selyemhernyó, rostlen és kender, vetőmag, szárított takarmány, virág és élő növény;
- g) növényegészségügy;
- h) *Agenda 2000*.

Az átvilágítás során azonosított fő tárgyalási témákra vonatkozóan dolgozták ki a magyar mezőgazdasági tárgyalási álláspontot (a pozíciós dokumentumot), amelyet 1999. november 29-én Brüsszelben adtak át. Ezt követték a technikai konzultációk, szakterületi egyeztetések.

⁴ Minden forduló multilaterális (információsztálgáltató) és bilaterális (problémáfeltáró) szakaszból állt.

⁵ Az IIER részét képező Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) a direkt támogatások jogosultsági hátterének ellenőrzésére, a kérelmek kezelésére és az NVT-programok, valamint a NATURA 2000 területek nyilvántartására szolgál, továbbá az EMOGA-ra benyújtott kérelmek 80%-ának távérzékeléses ellenőrzését hivatott biztosítani.

Az Európai Bizottság vitaanyagot készített, amelyben a csatlakozási tárgyalásokon az EU által képviselendő általános alapelveket fektette le. Ezt először 2002 januárjában, következő Közös Álláspontját pedig 2002 júniusában adták közre. Az első dokumentum az egyes tagjelölt országokra nézve még nem tartalmazott specifikus információkat, míg a második a költségvetést érintő uniós pozíciókat.

Az Európai Bizottság a 2002. március 21-én megtartott főtárgyalói fordulón a növény- és állategészségügyi részfejezeteket további tárgyalást nem igénylőnek minősítette, egyben – a tagjelöltek közül elsőként – elfogadta Magyarország ezeken a területeken benyújtott átmeneti mentességi igényeit (többek között ez nagy kapacitású vágóhidakra, tojótúrketrecekre vonatkozott). Az Európai Unió 2002. november 20-án hozta nyilvánosságra újabb Közös Álláspontját, amely minden egyes (összesen 95) magyar tárgyalási pozíció esetében tartalmazta az uniós álláspontot (legtöbb esetben a már korábbi megállapodásokat). 2002. november végére az eredetileg megfogalmazott 95 pozícióból már csak mindösszesen 10 igényelt további egyeztetést.⁶

A csatlakozási tárgyalások további lényeges témakörét képezte a termelési kvóták kérdése. A túltermelés megakadályozása és a piaci egyensúly elérése, fenntartása érdekében az unió számos mezőgazdasági termék esetében termelési kvótát alkalmazott. Ez egyes esetekben szigorú mennyiségi korlátot jelentett (például tejkvóta), más esetekben a kvóta a közösségi költségvetésből támogatott mennyiség felső határát jelentette (például gabona-, szarvasmarha-, juhkvták). A tárgyalások során sikerült elérni, hogy a termelési kvóták mindenhol érvényesüljenek a 2000–2002 közötti időszakra általánosságban jellemző magyar termelést, sőt egyes esetekben fejlődési lehetőséget is biztosítsanak (például húsmarha, cukor). Az EU-s szabályozás számos mezőgazdasági termék esetében nem állapított meg termelési kvótát: ilyen a baromfi- és sertéságazat, a zöldség-gyümölcs szektor termékei, a vetőmag- és gyógynövényágazat, és egyéb kisállatok, például nyúl, galamb.

A csatlakozási szerződés 2003. április 16-i aláírása után Magyarország aktív megfigyelői státuszt kapott az uniós intézményekben (munkacsoportok, szakértői bizottságok, egyéb ülések munkájában) való részvétel érdekében. Az úgynevezett interim, vagyis aktív megfigyelői időszak tapasztalatai jelentősen segítették a sikeres tagállami működésre való felkészülést. A hazai szakértőknek ebben a periódusban már hozzá kellett szokniuk, hogy a munkához szükséges dokumentumok csak angol nyelven állnak rendelkezésre, azok terjedelmére és a rendelkezésre álló idő rövidségére való tekintettel magyar nyelvre történő fordításuk nem kivitelezhető. Az EU-integrációt megelőző időszakban már érezhető volt, hogy a közösségi szabályozás átvétele rendkívüli erőfeszítéseket kíván. Szigorú jogharmonizációs, intézményfejlesztési és megfelelő szintű adminisztratív kapacitás együttes megteremtését igényelte (FVM 2003).

Ezzel párhuzamosan az agrárminisztérium egy nagyszabású, átfogó termelői felkészítési programba fogott 2003 első félévében azzal a céllal, hogy az agrárszereplők képesek legyenek az új körülményekhez rugalmasan alkalmazkodni, az előnyöket kiaknázni és a keletkező veszélyeket, kockázatokat elhárítani. A csatlakozás 2004. május 1-jei időpontjára Magyarországnak be kellett fejeznie jogharmonizációs és intézményfejlesztési feladatait.

⁶ Ezek közül kiemelkedő jelentőségű volt az EU-támogatások legnagyobb részét élvező szántóföldi növénytermesztés támogatható területnagysága, illetve a támogatási összeg meghatározásához szükséges történelmi gabona termésátlag meghatározása, a szarvasmarha-ágazat kvótakérdései, valamint a bortermő zónák besorolása.

A csatlakozási felkészülés fontos elemét a hazai agrárpolitika (támogatási rendszer) és a minisztérium (háttérintézeti) szervezeti rendszerének EU-konform átalakítása jelentette.

4.3. Az agráradaptáció közgazdasági problémái⁷

Az EU keleti kibővítése óriási változásokat eredményezett. A 2004–2007 között csatlakozott 10 új tagország területe több mint 1 millió négyzetkilométer, lakosságuk meghaladja a 100 millió főt. Ugyanakkor a kibővítés alapp problémája a tagországok és a tagjelöltek gazdasági fejlettségének jelentős különbsége.

Aláhúzást igényelnek az alábbiak:

- a tagjelöltek alacsonyabb gazdasági fejlettségét jelzik az egy főre jutó GDP értékei: a 2004-ben csatlakozott országokban annak átlaga a fele, a 2007-ben csatlakozott két országban pedig csak az egyharmada az EU15 országok átlagának (vásárlóerő-paritásban);
- a gazdasági növekedés csökkentheti az elmaradást; ám egyes országokban továbbra is jelentős strukturális problémák jelentkeznek;
- e feltételek között a mezőgazdaság aránya mind a jövedelemtermelésben, mind a foglalkoztatottságban jóval meghaladja a fejlett nyugat-európai országok szintjét. (Például 2005-ben Lengyelország esetében a foglalkoztatottak 17%-a, míg Romániában 33%-a végzett mezőgazdasági munkát.)

4.3.1. Csatlakozási forgatókönyvek

A korábbi kibővülések során szerzett tapasztalatok is megerősítik, hogy a csatlakozás különlegesen fontos és bonyolult területe a Közös Agrárpolitika (KAP) rendszerébe történő beilleszkedés.

Az eddigi csatlakozások forgatókönyvei alapján két fő agrárgazdasági adaptációs forgatókönyv körvonalazható:

- csatlakozás *átmeneti* időszak beiktatásával, vagy
- a KAP teljes átvétele *átmenet* nélkül (ez utóbbit nevezik „big bang”-nek is).

A mediterrán országok 1980-as években bekövetkezett csatlakozásai esetében hosszú átmeneti időszak alkalmazása révén valósult meg az agrárgazdaság adaptációja.

Az átmenet legfontosabb feladata a közösségi szabályok és az ezek alkalmazásához szükséges EU-konform nemzeti intézményrendszer átvétele, illetve kialakítása volt. A működés intézményrendszerét sajátosságaiknak megfelelő formában – ám a közösségi jog elsőbbsége mellett – a tagországok hozzák létre.

Az EU-tagországok és az új tagok között a csatlakozáskor azonnal – ám az 1990-es évekig nem fokozatok nélkül – alkalmazni kellett a tagállamok között érvényes piaci szervezetet, azaz az újonnan csatlakozók és az addigi EU-tagok között liberalizálták

⁷ A témakörrel lásd részletesen – más művek mellett: HALMAI-PÁLOVITS 1997; HALMAI 2001, 2002, 2004; ELEKES et al. 2003; VÁSÁRY 2008; VÁSÁRY et al. 2013.

az agrár-külkereskedelmet. Az átmeneti szakaszban került sor az árak, a támogatások és az egyéb előírások összehangolására.

A csatlakozási tárgyalások mozgásszabadsága szinte kizárólag a közös piaci szervezetek alkalmazásának időpontjára, illetve az az alóli időleges kivételek (derogációk) engedélyezésére vonatkozott.

Az egységes belső piac megteremtése alapvetően módosította a korábbi körülményeket. A nemzeti határellenőrzések megszüntetése (1993. január 1-jétől) az *acquis communautaire* teljes átvétele esetén lényegében kizárja az agrárpiacon rendtartásokba vont részpiacok bármely nemzeti szabályozási eltérését. Ugyanakkor a Közös Agrárpolitika 1992-től megkezdett reformja sok tekintetben ugyancsak új helyzetet teremt a csatlakozás lehetséges feltételeit illetően. Mindezt megerősítik az 1995. évi kibővülés (azaz Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozása) agrárgazdasági adaptációjának feltételei.

4.3.2. Agrárgazdasági transzformáció és a KAP kiterjesztése⁸

4.3.2.1. Az átalakulás fő jellemzői⁹

A gazdasági átalakulás a mezőgazdaság területén drasztikus változásokkal járt. Noha az átalakuló országok közötti eltérések jelentősek, az átalakulás fontos közös jellemzői:

- a liberalizálás és a dereguláció folyamataival párhuzamosan jelentős piacvesztés érte az agrárgazdaságot, erőteljesen romlott az interszektoralis cserearány;
- a dekollektivizálás és privatizáció előrehaladt, de az agrárstruktúrák csak részlegesen szilárdultak meg, egyidejűleg polarizált üzemi szerkezet alakult ki (egyik póluson a nagy méretű árutermelést folytató kommercializált egységek, másik oldalon pedig a „félíg önellátó” – semi subsistence – egységek, lásd POULIQUEN 2001; MATHIJS–NOEV 2002);
- jelentősek az intézményi problémák egyrészt az erőforráspiacok (föld, tőke), másrészt az agribusiness kapcsolati rendszere terültén, ezért korlátozottak az alkalmazkodás intézményi feltételei, illetve kedvezőtlen a mezőgazdasági termelők alkuereje.

Mindezek a folyamatok a mezőgazdaság nemzetgazdasági teljesítményeinek visszaesésével jártak. Marcours és Swinnen szerint a visszaesést az intézményi problémák és a támogatások csökkenése okozták (MARCOURS–SWINNEN 2002). Jelentősen csökkentek a beruházások (CSÁKI–NASH 1997, 69–70.). Az átalakulás makrogazdasági feltételei, a transzformációs krízis, illetve az azt követő depresszió megnehezítették a sikeres átalakulást és konszolidációt.

4.3.2.2. A KAP keleti kiterjesztése

A KAP keleti átvétele konszolidált struktúrák számára is komoly kihívást jelent. A közép- és kelet-európai országok (KKEO-k) agrárgazdaságainak beillesztése viszont történelmileg

⁸ Lásd HALMAI 2002, 2007.

⁹ Lásd HALMAI 1992; SIPOS–HALMAI 1987, 1988a, 1988b, 1993.

példa nélküli feladatot jelent: az úgynevezett transzformációs krízis időszakában (vagy az azt közvetlenül követő időszakban) egyidejűleg kell a struktúrákat megszilárdítani és az EU egységes belső piacába, illetve a közös politikák rendszerébe beilleszkedni.

A KKEO-k nagy termelési potenciállal rendelkeznek. Ám azt a súlyos strukturális, pénzügyi és irányítási hiányosságok, valamint a politikai és gazdasági átalakulás következtében az elmúlt években csak korlátozottan használták ki.

Az agrárszerkezetet jelentős strukturális problémák terhelik. A törpe- és a kisüzemek összességükben nem képesek a gyors átállásra. A versenyben nem kielégítő gazdasági eredményekre figyelemmel vagy növekedniük szükséges, vagy el kell tűnniük. E struktúraváltás gazdasági, társadalmi és politikai megfontolásokból egyaránt támogatást és könnyítést igényel. Ezzel párhuzamosan szükséges mind a mezőgazdasági üzemek, mind a vidéki infrastruktúra modernizációja. Ez nemcsak a tőke elérhetőségét, hanem az intézmények fejlődését is jelenti, így például működőképes tőke- és földpiacokat, jobb szakmai képzést, információt és tanácsadást. A mezőgazdasági beszerzési és értékesítési piacok az iparhoz és élelmiszeriparhoz hasonlóan a nyugati színvonalhoz képest kevésbé hatékonyak. A versenyképesség gyengeségei korlátozzák az épített agrárgazdaságok teljesítményét.

A *Közös Agrárpolitika keleti kiterjesztése* (egyebek mellett) a következő fő problémákat vetette és veti fel:

- a jelentős költségvetési terhek;
- a magas KAP-árak átvétele;
- a KAP-kínálatellenőrzés átvétele;
- a közvetlen támogatások adaptációja.

Az alábbiakban e tényezőket tekintjük át röviden.

4.3.2.3. Költségvetési terhek

A KAP keleti irányú kiterjesztése jelentős többletköltségekkel jár, ez pedig tovább növelheti az EU-költségvetés feszültségeit. Egyes kutatók (például BUCKWELL 1996) felhívták a figyelmet: a jelenlegi KAP-nak a KKEO-ra történő kiterjesztése tekintetében nem a költségvetési teher a fő – illetve kizárólagos – probléma. Az EU ilyen jelentős kibővülése „nem úszható meg jelentős költségvetési kiadások nélkül, ha a csatlakozó országok annyival szegényebbek és annyival mezőgazdaságibb jellegűek, mint az EU15-ök. Európa e reményeink szerint dinamikus részének integrálása jelentős gazdasági lehetőségeket is feltár”. (BUCKWELL 1996)

4.3.2.4. A magas árszínvonal átvételének buktatói

Valamely, csatlakozás előtt álló országban a támogatott árszintek növekedésének erős közgazdasági korlátai vannak:

- az agrárárak szintjének esetleges növekedése – tekintettel az élelmiszer-vásárlásra fordított kiadások jelentős arányára – súlyos társadalmi következményekkel járna;
- a feldolgozás és az értékesítés területén működő, nemzetközi összehasonlításban kevésbé versenyképes vállalkozások számára nehezen megoldható helyzetet

eredményezze a nyersanyagárak jelentős növekedése, egyidejűleg a fogyasztói piacon éleződő versenyhelyzet;

- a magasan támogatott árszint erős termelésösztönző hatást fejtene ki, ami növelné az intervenció és az exporttámogatási igényeket, ez a költségvetési egyensúly mellett a WTO-kötelezettségek betartását is nehezítené;
- a magasan támogatott belső árak alááshatnák a régió országai agrártermékeinek nemzetközi versenyképességét, ugyanakkor a növekvő élelmiszerárak miatt növekvő bérköltségek következtében esetleg csökkenne a többi ágazat versenyképessége is.

Ugyanakkor a jelzett áreltérés mértéke a csatlakozásig jelentősen mérséklődött. Egyrészt a KKEO agrárárainak növekedése, másrészt az EU-árak mérséklődése a különbséget csökkentette. (E hatást az új tagországok nemzeti valutáinak folyamatos reálfelértékelődése tovább erősítette.)

4.3.2.5. *A kínálat-ellenőrzés átvétele*

A KAP átvétele egyidejűleg részletes, gazdaságonkénti kínálat-ellenőrző intézkedések alkalmazásának bevezetését igényelte. Az átalakuló gazdaság szerkezet, a formális és informális földbérleti szerződések (országoként is változó) helyzete megnehezítette a szántóföldek művelésből való kivonásának ellenőrzését vagy a tejkvóta alkalmazását. A birtokméretek nagyfokú szétaprózódása miatt a termelők széles köre mentesülne a területkivonási kötelezettségek alól.

4.3.2.6. *A közvetlen támogatások kiterjesztése*¹⁰

Több tanulmány is megvizsgálta a KAP közvetlen kifizetéseinek a kelet- és közép-európai országok mezőgazdasági termelőire történő kiterjesztése előzetesen várható hatásait. Az EU agrárpolitikai elemzői már korábban megkérdőjelezték ennek célszerűségét. (EB 1996)

Fenti álláspont fő érvei az alábbiak:

- A kifizetések önmagukban nem lényegi elemei a KAP-elveknek. Eredetileg aszerint differenciálták őket, hogy a KAP 1992. évi reformja mekkora veszteséget okozott az értékesítési árbevételben. Ezért „egyértelműen úgy lehet érvelni, hogy a KKEO-termelők nem jogosultak kifizetésre, minthogy semmilyen veszteséget nem szenvednek az EU-tagság következtében. Ez indokolhatja, hogy a csatlakozás feltételei miért legyenek mások a KKEO-k, mint a korábban belépők esetében.” (EB 1996)
- Bár e transzfer bevezetése valamiféle kezdő lökést adhat a gazdaságnak, egyes vidéki körzetekben a kifizetések várhatóan növelnék a mezőgazdasági földek árát, és ezáltal akadályoznák a gazdaságok és általában a mezőgazdaság szerkezetváltását.
- Az EU-tagságot feltételezve a mezőgazdasági termelők eleve jobban járnának az EU-csatlakozás következtében – a magasabb mezőgazdasági árak révén –, mint

¹⁰ Lásd ELEKES–HALMAI 2005, ELEKES–HALMAI–VELIKOVSKY 2006, VÁSÁRY 2008.

- a többi állampolgár. Ugyanakkor a többletpénzmenyiség egyúttal többletkereslethez s az inflációs nyomás erősödéséhez vezethetne.
- A kifizetések eloszlása – a Közösség adófizetőinek szempontjából – meglehetősen önkényes lenne („allokációs probléma”). Ha a kifizetésben csak a föld használóit részesítik, akkor is előfordulhat, hogy azokból elsősorban a földtulajdonosok profitálnak. Egyes érintett országokban a földek jelentős hányadát városi lakosok birtokolják. Felvethető a kérdés: miért részesüljenek a KAP-támogatásokból nagy arányban olyan városiak, akik történelmi okok folytán jutottak földhöz?
 - Nemcsak a tulajdoni struktúra, de a birtokszerveződés is radikálisan eltér az EU-ban és a legtöbb KKEO-ban. A földeknek általában csak kis hányadát művelik az EU-konceptió szerinti családi gazdaságok keretében. A mezőgazdasági termelés nem jelentéktelen része nagy méretű, profitérdekelt gazdaságokban folyik. E nagy „ipari farmoknak” jutó transzfer a közvetlen támogatások kiterjesztése esetén jelentős volna. Hatása a vidék jövedelmére és fejlődésére előzetesen nehezen felmérhető.
 - Ha e kifizetéseknek lenne is bizonyos pozitív hatásuk az agrárszektorra, vizsgálendő – vetették fel az EU-szakértők –, vajon nem lenne-e a haszon jobban célzott eszközökkel növelhető. A strukturális intézkedéseket megfelelőbbeknek tekintették a gazdaság tartós fejlődését és a felzárkózáshoz szükséges időt lerövidíteni képes feltételek kialakítására.

Ugyanakkor nehezen képzelhető el olyan Közös Agrárpolitika, amelyben a termelők fele (általában a gazdagabbak) jelentős közvetlen támogatásokhoz jut, míg a KKEO mezőgazdasági termelői abban nem részesülhetnek. E különbségtétel diszkrimináció s egyben súlyos versenyhátrány lenne az újonnan csatlakozó országok agrárpiaci szereplői számára.

4.4. A csatlakozást megelőző folyamatok

A csatlakozási tárgyalások során több fontos, már a nemzeti adaptációt lehetővé tevő folyamatot és intézkedést alkalmaztak. Ezek közül a SAPARD-program kialakítása és az agrárkereskedelem liberalizációja érdemel kiemelés.

4.4.1. A SAPARD-program alkalmazása

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a *Magyarország SAPARD Terve 2000–2006* című programdokumentumot a Tanács 1268/99 EK rendelete alapján készítette el, amelyet 1999 decemberében hivatalosan benyújtott a Bizottsághoz.

A SAPARD-program alapvető célja az volt, hogy a csatlakozó országok az EMOGA-ból finanszírozott agrárstruktúra- és vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó közösségi jogszabályokat átvegyék, illetve hogy ezáltal hozzájáruljon a fenntartható és versenyképes agrárgazdaság kialakításához, valamint a vidék életképességének növeléséhez. A program célzott törekvése volt

- növelni a magyar agrárgazdaság versenyképességét;
- csökkenteni a mezőgazdasági tevékenységből származó káros környezeti hatásokat;

- elősegíteni a vidéki térségek adaptációs képességét;
- elősegíteni a munkahelyteremtést és munkahelymegtartást;
- felkészíteni a tagjelölt országokat a vidékfejlesztési források fogadására.

Az érintett országoknak egy programdokumentumot kellett elkészíteniük a KAP II. pillére által meghatározott prioritások, valamint az országspecifikus célkitűzéseik alapján. A programdokumentum alapján lehetett lehívni a rendelkezésre álló keretet. Az EU éves szinten 520 millió eurót határozott meg a SAPARD-programra a csatlakozni kívánó országok számára. Magyarország 38 millió eurót kapott éves szinten, amely az akkori árfolyamon (1999-es 1 euró = 250 forint) 9,5 milliárd forintnak számított. Magyarországnak a saját költségvetéséből 3 milliárd forintot kellett biztosítania a társfinanszírozási kötelezettségként. Tehát Magyarország teljes éves kerete hozzávetőlegesen 12,5 milliárd forint volt.

A SAPARD-program intézkedései az alábbiak voltak:

- agrárstruktúra-fejlesztési intézkedések;
- mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása;
- mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése;
- szakképzés;
- agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése;
- termelői csoportok felállítása, működtetése.

A program intézkedéseit meg kellett bontani agrárstruktúra-fejlesztésre vonatkozó intézkedésekre, környezeti intézkedésekre, vidékfejlesztési intézkedésekre és technikai segítségnyújtásra. Az agrárstruktúra-intézkedések közé tartozott a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása, a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése és a szakképzés, valamint a termelői csoportok felállítása és működtetése, a környezetiak közé az agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése. A vidékfejlesztési intézkedések között a falufejlesztést és -felújítást, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelmét és megőrzését, a tevékenységek diverzifikálását, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztését, valamint a vidéki infrastruktúra fejlesztését és javítását szolgáló intézkedésekre volt lehetőség. A program forrást biztosított a technikai segítségnyújtásra is, amely lényegében a program népszerűsítésére, információs anyagok készítésére, előadások és tanfolyamok szervezésére szolgált. A programdokumentum elfogadásának csúszása miatt csak a mezőgazdasági és élelmiszeripari beruházások, a szaktanácsadás, a falufejlesztés, a diverzifikáció és a vidéki infrastruktúra fejlesztése jogcímek indultak el. A mezőgazdasági intézkedésekre fordított összeg a teljes forrás 62,4%-át tette ki, míg a vidékfejlesztési intézkedések 36,5%-ban részesültek a forrásból, a szaktanácsadás pedig 1,1%-ot tett ki.

A SAPARD-program lebonyolításához kapcsolódó intézményi feladatokat 2003. július 1-től a SAPARD Hivatal és az Agrárintervenciók Központ összevonása után a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) mint általános jogutód látta el. (MÁK 2020)

Magyarországnak a csatlakozást megelőzően tervdokumentumot kellett benyújtani a két részleghez kapcsolódó nemzeti program elkészítéséről. Magyarországon az EMOGA

Orientációs Részlegét az Agrár Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP), míg a garancia részlegét a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) testesítette meg.¹¹

4.4.2. Az agrárkereskedelem fokozatos liberalizációja

Az 1990-es évek elejétől – az Európai Megállapodás alapján – fokozatosan átvették az közösségi joganyag elemeit. Azzal párhuzamosan kereskedelmi liberalizáció is megvalósult. Szemben az ipari szabad kereskedelemmel, az agrárgazdaságban koncessziós rendszer, azaz meghatározott, korlátozott, kölcsönös, de aszimmetrikus kereskedelmi kedvezmények rendszereként működött. 2000-től a preferenciák mértéke jelentősen emelkedett, a mennyiségi korlátok mérséklődtek. A preferenciális kereskedelem ezt követően már lényegében egyenrangú része volt a belső piacnak, a piaci versenynek.

Az EU és Magyarország közötti agrárkereskedelmi kapcsolatok liberalizálásában a csatlakozás előtt jelentős előrelépést jelentett a 2000 júliusától érvényes újabb kereskedelmi egyezmény, amely már az agrárpiacot is érintette. A vámok lebontásán túl további eredménynek tekinthető, hogy új, addig szinte nem is exportált cikkek kerültek fel a kedvezményes listára, valamint az egyazon termékekre többféle kedvezmény szintet biztosító kvóták összevonása.

A megállapodás három csoportba foglalta az érintett mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeket.

- a) A „kétnullás megoldás” termékeinél mindkét fél kölcsönösen eltörölte a vámokat mennyiségi megkötés nélkül. A legkevésbé érzékeny termékek tartoztak ide, egyebek mellett a következők: tenyésztések, sonka, belsőségek, olajos magvak, cukorrépa, déligyümölcs, dió, kávé, fűszerek.
- b) A „négynullás megoldás” termékeinél mindkét fél eltörölte a vámokat és az exporttámogatásokat egyaránt, az addig elért legnagyobb export mint kvóta szintjéig. Idetartozott a baromfi, a sertés, a sajt és a búza.
- c) A „klasszikus lista” az 1991. évi társulási megállapodásban rögzítettekhez hasonló vámkedvezményes kvótákat tartalmazott. A magyar export jelentős tételei: kukorica, méz, spárga, gomba, szilva, sörépa, marhahúskészítmény, tartósított édes paprika. Az import fontosabb tételei: rizs, rozs, vágási melléktermék, növényi hagyma és gumó, paradicsom, növényolaj (FVM 2002).

Az új tagállamok egymás közötti kereskedelmi megállapodásainak (Central European Free Trade Agreement: CEFTA) köszönhetően közvetlenül a csatlakozás előtt jelentős integráció következett be mind a mezőgazdasági kereskedelem, mind pedig az agrárpiacok tekintetében. Számos EU10-beli mezőgazdasági termelőt segített az, hogy az EU-val történő mezőgazdasági kereskedelem folyamatos liberalizációja megvalósult. A mezőgazdasági termékekre vonatkozó kétoldalú kereskedelmi egyezményeket egyrészt az Európa Megállapodást jelentette.

¹¹ Ezt követte a Darányi Ignác Terv – Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (DIT-ÚMVP), amely a 2007–2013-as időszakra vonatkozott.

Ennek értelmében az EU és a tagjelölt államok közötti kereskedelmi kapcsolatok alapjait rögzítették, és ezek arra irányultak, hogy leépítsék a kereskedelmi korlátokat (FVM 2003).

A „dupla profit” megállapodás kiterjesztette a liberalizáció folyamatát érzékenyebb szektorokban olyan termékekre, amelyek esetében belső KAP-támogatást alkalmaznak magasabb határvédelemmel párosulva, mint például gabonák, tejtermékek, marhahús és juhhús. Ezek az egyezmények segítették az EU10-ek felkészülését abban, hogy ugyanazon belső piacon működjenek és versenyezzenek. A 10 tagjelölt közép- és kelet-európai ország növelni tudta az alapvető mezőgazdasági termékek EU-ba irányuló exportját a „dupla nulla” és „dupla profit” kereskedelmi egyezmények megvalósítását követő két év során (2000. júliustól 2002. júliusig) az azt megelőző kétéves periódushoz képest.

Az újonnan csatlakozó országok között a mezőgazdaság nemzetgazdasági szerepét, valamint hatékonyságát és versenyképességét illetően eltérők a különbségek. Ezek az országok bizonyos szempontból hátrányban voltak az EU-val szemben a támogatottsági szintet illetően mind a külső, mind a saját piacaikon. Ugyanakkor saját piacaik védettek is voltak a nagy mennyiségű (de a hazainál gyengébb minőségű) importterméktől. Ezen országok mezőgazdaságai az EU-adaptációs folyamatban komolyabb alkalmazkodásra kényszerültek, mint a többi ágazat. Ez alapvetően a komparatív előnyökkel rendelkező és versenyképes agrártermékekre való specializálódást igényelt, továbbá szemléletváltást is a feldolgozott termékek irányában. Ezenfelül rendkívül fontos a szerepe a megfelelő marketingmunkának, a piaci igényekhez való jobb alkalmazkodásnak, a környezetbarát technológiák alkalmazásának, az uniós szabályok és előírások pontos betartásának, valamint az agrár-infrastruktúra fejlesztésének.

4.5. Az adaptáció konstrukciója. Csatlakozási szerződések

A csatlakozási tárgyalások lényegében a nizzai csúcson elfogadott stratégiai dokumentum (Road Map, „útiter”) szerint haladtak előre 2001-ben. 2002-re a közös költségvetést érintő legnehezebb tárgyalási fejezetek (köztük a mezőgazdaság), illetve intézményi tartalmi fejezetek maradtak (HALMAI 2007).

4.5.1. A közvetlen támogatások kiterjesztése

A lényeges költségvetési hatásra, továbbá az előző pontnál megfogalmazott szempontokra is figyelemmel a 2002. évi csatlakozási tárgyalások egyik legbonyolultabb és legnehezebb témaköre volt a közvetlen támogatások kiterjesztése az új tagországokra.¹² 2002 januárjában az Európai Bizottság munkadokumentumot (Issues Paper) bocsátott vitára e témakörrel. A dokumentum 10 évig tartó lépcsős, a tagállamok által megítélt lehetséges összegek 25%-os szintjén kezdődő adaptációs módszert ajánlott a közvetlen támogatások kiterjesztésére. E támogatások nemzeti kiegészítését a vitaanyag lényegében kizárta. A végrehajtás meg-

¹² Valójában sokáig még az is vitatott volt az EU15 országaiban, hogy a közvetlen támogatás egyáltalán kiterjedjen-e az új tagországokra. Lásd például 1995 decemberében a madridi csúcsra beterjesztett dokumentumot, vagy az *Agenda 2000* 1997. júliusi tervezetét, illetve az EU15 2000. júniusi közös pozíciós dokumentumát.

könnyítésére az EU15-ben akkor működő úgynevezett standard rendszer helyett lehetőséget kínált az egyszerűsített területi kifizetési rendszer alkalmazására.

A tagjelölt országok szakértői vitába szálltak a fenti tanulmány álláspontjával. Hangsúlyozták: a konstrukció hátrányos megkülönböztetést s versenyhátrányt jelentene az új tagországok termelői számára.

A 2002. októberi brüsszeli csúcstalálkozón az EU15 országok megállapodtak a KAP jövőbeli finanszírozásáról. Annak keretében a tagállamok megegyeztek az új tagállamoknak nyújtott agrártámogatásokról is. Az új tagállamok termelői átmeneti időszak nélkül részesedhetnek a KAP piaci támogatásából. (Ártámogatások, intervenció, exporttámogatások.) A közvetlen támogatásokkal kapcsolatban lényegében a 2002. januári dokumentum (Issues Paper) szerinti lépcsős formulát fogadták el. Az EU15 közös pozíciós dokumentumát az agrártámogatásokról csak 2002. november végén adták át. Ezt követően a mezőgazdasági tárgyalási fejezetben érdemi tárgyalások már nem folytak. A nyitott kérdéseket, mindenekelőtt a közvetlen támogatások keleti kiterjesztésének ügyét a 2002. december 13-i koppenhágai csúcstalálkozónak, a legfelsőbb szinten kellett eldöntenie.

A koppenhágai csúcson a lépcsős formulát fogadták el. Ugyanakkor a megállapodás lehetőséget nyújtott a közös költségvetésből fedezett közvetlen támogatások nemzeti kiégésítésére.

A csatlakozási tárgyalásokat az egyes országokkal egyenként folytatták és zárták le. A csatlakozási megállapodások az egyes országok felkészültsége, érdekei és igényei szerint számos eltérést is tartalmaznak. Ám a 2004. évi csatlakozások alapkonstrukciója azonos. A csatlakozás alapvető agrárgazdasági rendelkezéseiben nincs lényeges minőségi különbség az egyes országok között. (Ugyanez a konstrukció érvényes Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozására is.) A következő pontban a magyar csatlakozás agrárgazdasági feltételeit foglaljuk össze (HALMAI 2007).

4.5.2. Magyarország fő agrárgazdasági csatlakozási feltételei

A csatlakozás konkrét feltételei hosszas tárgyalások után alakultak ki. A csatlakozási alku sarokpontjai a következők voltak:

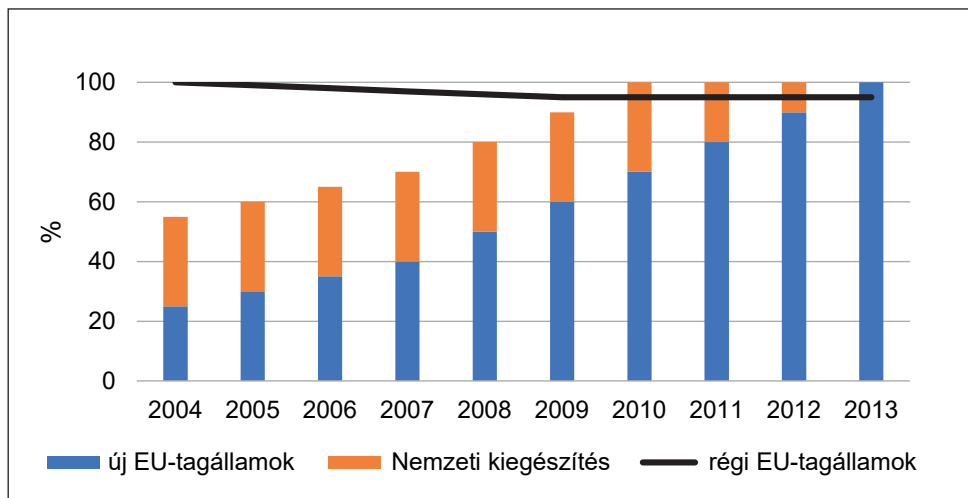
1. Nincs átmeneti szakasz, a belső piac – néhány átmeneti mentesség, technikai adaptációk mellett – a belépést követően azonnal kiterjedt a magyar gazdaságra, így az agrárgazdaságra is. A piaci támogatások, mint az intervenció és exporttámogatás a csatlakozást követően megkülönböztetés nélkül vonatkoztak a magyar piaci szereplőkre is. Ez azt jelentette, hogy a magyar agrártermelők és -forgalmazók a tagság első napjától teljes joggal vettek részt a közösségi intervenciók rendszerében és pályázhatnak exporttámogatásokra. Továbbá a közösségi jogszabályok által biztosított intervenciók felvásárlási árak, egyes termékek piacról történő átmeneti vagy végleges kivonásához kapcsolódó támogatások (például borfelesleg lepárlási támogatása, zöldség-gyümölcs szektor kivonási támogatásai és egyes feldolgozási támogatásai, sertéshús magántárolási támogatása), illetve az exporttámogatások 100%-os szinten érvényesültek a magyar termelők esetében is.¹³ Ezenfelül átmenet nélkül

¹³ A csatlakozáskor az volt a feltételezés, hogy mindezek eredményeként az értékesítési biztonság számottevően javulhat, a korábbinál sokkal kiszámíthatóbbá és tervezhetőbbé válik a bevétel.

alkalmazták egyes, a kvótaszabályozás körébe tartozó termékek támogatásait, amelyek nem tartoztak a közvetlen támogatási rendszer keretébe (szárított takarmány, konzervipari felhasználásra kerülő paradicsom, őszibarack és vilmoskörte).

2. A mennyiségi keretszámok többnyire megengedték a magyar agrártermelés némi bővítését, ám a korábbi – az 1990-es évek előtti – magasabb termelési bázist nem sikerült elfogadtatni a régi tagállamokkal.

3. A Közös Agrárpolitika legnagyobb támogatási tételét, a közvetlen területalapú támogatásokat fokozatosan folyósították. Ennek alapján az első évben a közös költségvetés az újonnan csatlakozó országok (így Magyarország) számára járó teljes közvetlen támogatási összeg 25%-át, majd 5, illetve 10%-os lépésekben egyre növekvő részét fedezte, majd a 100%-ot 2013-ban érte el. E támogatást nemzeti forrásokból legfeljebb 30%-kal ki lehetett egészíteni (top up).¹⁴ A két forrásból (közösségi költségvetés + nemzeti top up) legfeljebb 100% folyósítható. A fokozatos bevezetést a következő ábra szemlélteti. (HALMAI 2007)



4.1. ábra

A közvetlen támogatás szintjének változása a régi és az új tagországok esetében (% , 2004–2013)

Megjegyzés: az EU15 közvetlen támogatási szintje = 100%

Forrás: a szerző szerkesztése

E támogatások bonyolult EU-feltételei (a „standard” rendszer) helyett a csatlakozási szerződés legfeljebb 3+2 évre biztosította az egyszerűsített területi alapú kifizetések (Single Area Payment Scheme – SAPS) folyósítását. A közvetlen kifizetések szántó-, illetve legelőterületekre jártak, kedvezményezettjeik a szántóföldi növénytermesztők, illetve a legeltetési állattartást (szarvasmarha, juh) folytatók.

¹⁴ Valamennyi 2004-ben csatlakozott ország esetében hasonló feltételeket szabtak meg. A közvetlen támogatás részleges, fokozatosan növekvő finanszírozása a csatlakozás feltétele volt – lépcsős formula.

4. A csatlakozási szerződés szerinti vidékfejlesztési támogatások egyrészt az EMOGA Orientációs Részlegéből, a Strukturális Alapok szabályai szerint jellemzően beruházási célokat szolgáltak (Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program – AVOP). Másrészt az EMOGA Garancia Részlegéből az úgynevezett kísérő intézkedések (mezőgazdasági földterületek erdősítése, korai nyugdíj, kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi megszorítások alá tartozó területek támogatása, agrár-környezetgazdálkodás), illetve az új tagországok átmeneti támogatási lehetőségei (félig önellátó gazdaságok támogatása; termelői csoportok létrehozásának támogatása; EU-előírásoknak történő megfelelés; technikai segítségnyújtás) céljaira volt támogatás nyújtható a Nemzeti Vidékfejlesztési Program keretében.

5. Nemzeti támogatás. Az új tagországoknak (így Magyarországnak) a csatlakozást követő 4 hónapon belül be kellett jelenteniük az Európai Bizottságnál nemzeti támogatásaikat. A tagság harmadik évének végéig azokat összhangba kellett hozniuk a közösségi szabályokkal, vagy be kellett fejezniük folyósításukat. Az Európai Bizottság a három év letelte előtt is vizsgálhatta ezeket a támogatásokat, s utasíthatta az új tagállamot a támogatás azonnali megszüntetésére. Új nemzeti támogatás csak az Európai Bizottság jóváhagyásával volt bevezethető. A Bizottság a jóváhagyás keretében azt vizsgálja, hogy az adott támogatás összhangban áll-e a KAP elveivel és szabályozási gyakorlatával, illetve nem sérti-e az egyenlő piaci versenyfeltételek elvét. Amennyiben a támogatást nem hagyták jóvá, annak folyósítása tilos, az esetleg korábban kifizetett összegeket pedig a kedvezményezettekkel kamatostul vissza kellett fizettetni.

6. További technikai eredmények. Több, a magyar agrártermelés számára lényeges témakörben ideiglenes mentesség, illetve technikai adaptáció szerepelt a megállapodásban. (Például a 2,8%-os zsírtartalmú tej forgalmazásának a lehetősége, a Rizlingszilváni fajtanév használata, állatvédelmi előírások stb.) E szabályok zökkenőmentesebbé tették a magyar csatlakozást, ám az előírt időpontra a speciális átmeneti szabályozás megszűnt.

7. A tőke szabad áramlása című (4.) fejezet keretében különösen bonyolult és érzékeny témakör volt a mezőgazdasági termőföld tulajdonának külföldi állampolgárok által történő megszerzése. E lehetőséget a hatályos magyar törvény (az 1994. évi LV. törvény¹⁵) tiltotta.

Magyarország eredetileg tízéves ideiglenes mentességet kért e szabályozás fenntartására. (Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés egyébként sértené az EK Szerződést.) 2001 júniusában a tárgyaló felek hétéves átmeneti mentességben állapodtak meg.

Kivételt képezett a Magyarországon letelepedő, úgynevezett önfoglalkoztató mezőgazdasági termelő (self-employed farmer), aki mezőgazdasági termőföldet vásárolhatott, ha folyamatosan és legalísan legalább 3 éve Magyarországon tartózkodott, és ez idő alatt mezőgazdasági termelést folytatott.

Magyar álláspont szerint e feltételrendszer a spekulációs célú földvásárlások lehetőségét zárta ki. Ugyanakkor a csatlakozási tárgyalások befejező szakaszában további – a földárak alakulásától függő – 3 évi (azaz összesen 10 évi) moratórium lehetőségében állapodtak meg e témakörben. A földbérlet tekintetében nem érvényesül átmeneti időszak. Magyarországnak e területen már a csatlakozás kezdetétől olyan szabályokat kellett alkalmaznia, amelyek az EU-tagállamok természetes és jogi személyei számára a megfelelő magyar piaci szereplőkkel azonos lehetőségeket tartalmaztak (nemzeti elbánás elvének érvényesülése). (HALMAI 2007)

¹⁵ Majd ezt módosította a 2004. évi XXXVI. törvény.

4.5.3. A közvetlen támogatások adaptációja: SAPS, nemzeti kiegészítő támogatás lehetősége

A csatlakozási szerződés alapján a 2004-ben csatlakozott új tagországok (köztük Magyarország) a közvetlen támogatások folyósítása tekintetében két rendszer között választhattak:

- az úgynevezett standard rendszer az EU15-ben akkor (azaz a 2003. évi KAP-reform implementációját megelőzően) működő kapcsolt – az egyes piaci szervezetekbe illesztett – közvetlen támogatások alkalmazását jelentette;
- kizárólag az új tagok részére átmenetileg lehetővé vált az egyszerűsített területi támogatási rendszer (Single Area Payment Scheme – SAPS) alkalmazása.

Az egyszerűsített rendszerben a termelők a támogatást nem a standard rendszer, azaz korábbi, illetve jelenlegi szektorális jellemzők (például szántóföldi bázisterület, referenciahozam, állatlétszám stb.) szerint kapják. Az egyszerűsített rendszerben a közvetlen támogatás alapja az egy hektárra jutó nemzeti alapon (azaz országos átlagként) kiszámított átlagos támogatási összeg. Ezt az átlagos összeget szorozzák meg a termelő jogosult területének nagyságával. Ez a megoldás hasonlít a 2003. évi reform egységes támogatási rendszerében a regionalizált modellhez. A fő eltérés az, hogy az SAPS rendszerében minden termelő részesül a támogatásból. (Közöttük a zöldség-gyümölcs, illetve a burgonyatermelők is.)

Az egyszerűsített rendszerben nincs területpihentetési kötelezettség, továbbá nem érvényesülnek a kölcsönös megfeleltetés kötelező előírásai. A termelőknek csak a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” feltételrendszerét kell teljesíteniük.

Az új tagállamok a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetéseket a már említett kiegészítő nemzeti közvetlen támogatás – egyszerűbben top up révén (Complementary National Direct Payment, CNDP) egészíthetik ki. E kiegészítés szektor alapú. (Ágazati borítékok formájában lehetséges.) Az egyes ágazatok nemzeti források felhasználásával megemelt közvetlen támogatása legfeljebb évente a koppenhágai megállapodáson alapuló lépcsős formula szerinti százalék plusz 30% lehet.¹⁶ (HALMAI 2007)

4.6. A hazai adaptáció menete és feltételei

2004. május 1-jétől vált Magyarország az Európai Unió tagjává. A magyar agrárgazdaság ettől az időponttól az európai agrárrendszerben, a KAP és a belső piac közegében működik. A beilleszkedés első időszakának fő tapasztalatai az alábbiakban összegezhetők.

4.6.1. A KAP támogatási rendszer kezdeti adaptációja

A KAP-adaptáció meghatározó jelentőségű tényezője a támogatási rendszer átvétele.

a) Közvetlen támogatások. A közvetlen támogatások átvételének feltételei sokáig tisztázatlanok voltak. 2003 augusztusáig a standard rendszer átvétele volt napirenden. Végül

¹⁶ A tejágazat esetében ennél magasabb arányú kiegészítő nemzeti közvetlen támogatás is lehetséges.

az egyszerűsített rendszer (SAPS) mellett döntöttek. Ennek értelmében az egy hektárra jutó, nemzeti alapon (országos átlagként) kiszámított, átlagos támogatási összegből (ezt az összeget szorozzák meg a termelő jogosult területének nagyságával) valamennyi termelő részesülhet, a területpihentetési kötelezettség betartása nélkül, mindössze a jó mezőgazdasági és környezeti állapot feltételrendszerének teljesítése mellett.

Az átvételkor fő szabály szerint legalább 1 hektár nagyságú mezőgazdasági terület volt támogatható, illetve legalább 0,3 hektár szőlő vagy gyümölcsös; e területen teljesíteni kellett a „jó mezőgazdasági és környezeti állapot” követelményeit; a gye- és legelőterület esetén legalább 0,5 számosállat/hektár állatsűrűséget kellett elérni.

Az egyszerűsített kifizetésre jogosult földterület¹⁷ becsült nagysága 2004-ben 4,355 millió hektár volt. A közvetlen jövedelemtámogatás céljára a „lépcsős formula” alapján 2004-ben kifizethető összeg összesen 306 millió euró volt. A lehetséges legnagyobb közvetlen támogatás ezért az első évben 306 millió euró/4,355 millió hektár, azaz 70,22 euró/hektár volt. Ugyanakkor a benyújtott igénylések szerinti földterület elérte a 4,8 millió hektárt. Ezért az egy hektárra jutó összeget arányosan csökkenteni kellett.¹⁸ (Hasonló eljárásra került sor a későbbiekben is, például 2005-ben és 2006-ban. A támogatás összege természetesen – összhangban a „lépcsős formulával” – nőtt, és 2013-ig minden évben továbbra is növekedett.) (HALMAI 2007)

A kiegészítő nemzeti támogatások a kezdeti időszakban a húsmarha, a tehéntej, az anyajuh, a dohány, a rizs, a szántóföldi növénytermelés, a héjas gyümölcsűek (mandula, mogyoró, dió), továbbá az energetikai célból termesztett lágú és fás szárú növények termelése esetén voltak igénybe vehetők.

A bevezetett rendszer valójában igen bonyolulttá vált. Noha az EU közös költségvetéséből finanszírozott egyszerűsített területi alapú rendszer (SAPS) valóban viszonylag egyszerű konstrukció, ám az ahhoz kapcsolódó nemzeti kiegészítő kifizetés (top up) rendszere attól több tekintetben lényegesen eltérő. A kiegészítő nemzeti kifizetések alkalmazása esetén valójában egyidejűleg két, egymástól eltérő rendszert kell működtetni. Ez nagy terhet jelent a végrehajtó intézményeknek, másrészt nehézséget okozhat a piaci szereplők számára.

b) A támogatási adaptáció különlegesen fontos területe a támogatások folyósításához szükséges intézmények, ellenőrző mechanizmusok kiépítése és akkreditációja. A Közös Agrárpolitika végrehajtását decentralizált (azaz hazai) menedzsment valósítja meg. Annak nélkülözhetetlen eleme a kifizető ügynökség kiépítése és akkreditációja.

A kifizető ügynökség kiépítése Magyarországon nagy késedelemmel valósult meg. A 2003 nyarán a korábbi Agrárintervenciók Központ (AIK) és a Sapard Hivatal összevonása révén létrehozott Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt (MVH) 2004 májusától feltételeken akkreditálták.¹⁹ (Az akkreditációra az FVM-miniszter jogosult.) Ezzel a kifizető ügynökség megkezdhette munkáját, ám abban számos nehézség adódott. A több mint

¹⁷ A 2003. június 30-án kultúrállapotban tartott mezőgazdasági terület.

¹⁸ Ez nem jelent hátrányt az ágazat szereplői számára. A közvetlen támogatás legfeljebb a felső határ szerinti összeg lehet. Ezen összeg kiosztása akkor lehetséges, ha a jogos igénylések területe eléri a 4,35 millió hektárt.

¹⁹ 2005-re az MVH struktúrája és tevékenysége is lényegesen fejlődött. Fokozatosan leküzdötték a korábbi késedelmeket. 2005. december 15-én az FVM-miniszter a Hivatal végleges akkreditációjáról döntött.

200 ezer SAPS-, illetve top up kérelem feldolgozása, azok helyszíni ellenőrzése az első évben csak nagy késéssel volt lehetséges. Ráadásul az „éles működés” időszakában kellett az MVH teljes kiépítését, illetve az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) fejlesztését is megvalósítani.

c) Fentiekkel is összefüggésben a csatlakozás első évében a termelőket megillető támogatások kifizetése csak nagy késéssel indulhatott el. A „rég” (nemzeti) támogatások már, az új EU-támogatások még nem voltak hozzáférhetőek. Mindez átmenetileg finanszírozási nehézségekhez, likviditási rés kialakulásához vezetett (HALMAI 2006). 2005-től az elmaradt támogatásokat kifizették a termelőknek.

A csatlakozást követően elérhetővé vált közvetlen támogatások jelentősen növelték a mezőgazdasági termelők bevételeit. Ám a termelők jövedelmeinek alakulására a támogatási rendszeren túl számos további tényező (ár- és költségviszonyok, versenyképesség stb.) gyakorol hatást. Az európai csatlakozás hatalmas új lehetőségeket nyitott meg az agrárgazdaság számára is. Ám a beilleszkedés általában mindig számos feszültséggel jár. Különösen érvényes mindez az átalakulóban levő, sokáig a transzformációs krízis által sújtott, hazai mezőgazdaság esetében. (HALMAI 2007)

4.6.2. A magyar agrárgazdaság helyzetének értékelése a csatlakozást követő időszakban

A mezőgazdaság tradicionálisan jelentős (gazdasági súlyát messze meghaladó) szerepet tölt be hazánkban, noha a nemzetgazdaságon belüli részaránya – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – fokozatosan mérséklődik.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően tovább folyt, illetve több tekintetben erősödött a mezőgazdaság nemzetgazdaságban betöltött pozíciójának csökkenése. Az ágazat részaránya a foglalkoztatásban és a GDP-részesedésben betöltött szerepe erőteljesebben, a beruházásokban és a bruttó hozzáadott értékben mérsékeltebben változott, ugyanakkor az élelmiszeripar kritikus helyzetbe került. Ezek a tendenciák jól megfigyelhetők a 4.1. táblázat adatait vizsgálva.

A mezőgazdasági alapanyag-előállítás szorosan összekapcsolódik az inputokat előállító ipari háttérrel, valamint a feldolgozó és kereskedelmi tevékenységekkel. Ezek összességében már igen jelentős nemzetgazdasági súlyt képviselnek: az agribiznisznek nevezett komplexum hozzájárulása a nemzetgazdaság összteljesítményéhez 2010-ben 10-12%-ra volt tehető (KAPRONCZAI 2010).

A mezőgazdaság bruttó termelése a 2004. évi kiemelkedő (23,0%-os) növekedést követően kisebb mértékben csökkent, 2005-ben 8,5%-kal, 2006-ban pedig 2,2%-kal. A mezőgazdasági bruttó kibocsátás és a hozzáadott érték alakulása folytatta a csatlakozást megelőző trendet. Ennek keretében a mezőgazdaság részaránya a bruttó kibocsátásban 2006-ra elérte a 4%-ot. A hozzáadott érték is hasonló tendenciát mutatott, viszont 2008–2010 között, legfőképp a kedvezőbb időjárási körülmények miatt, megközelíti a rendszerváltás előtti szint 70%-át.

4.1. táblázat

Az élelmiszer-gazdaság és a mezőgazdaság helye a nemzetgazdaságban

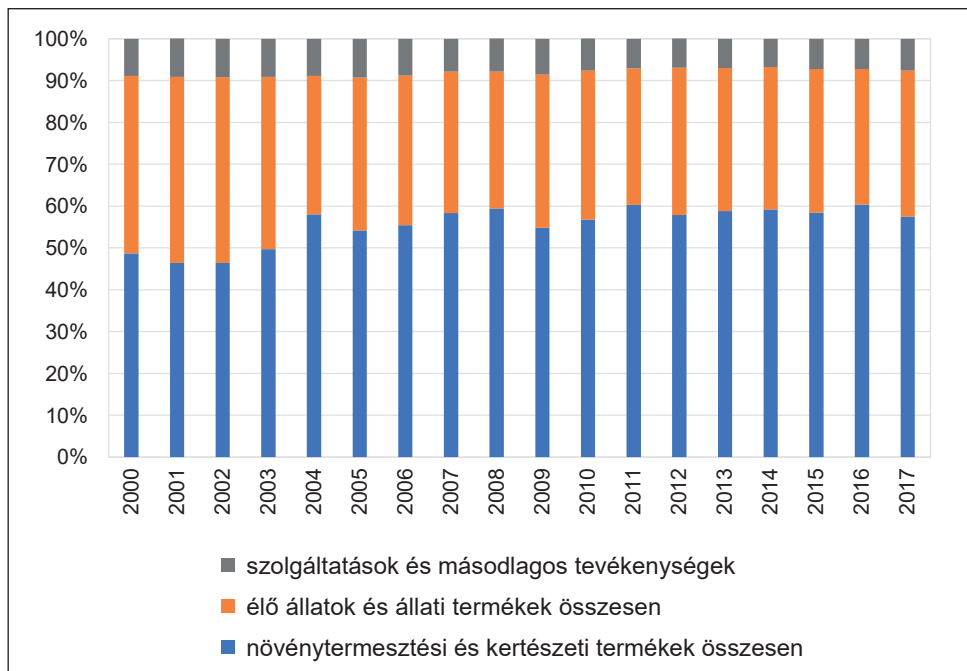
Év	A mezőgazdaság ^a részaránya			Élelmiszer, ital, dohányáru			Fogyasztóiár-index, előző év = 100,0	
	a foglalkoztatásban, % ^b	a bruttó hazai termék (GDP) a fogyasztásban ^d		részaránya		külkereskedelmi forgalmának egyenlege ^c , milliárd forint		
		termelésben	a beruházásban	a fogyasztásban ^d	az exportban ^c			
							folyó áron, %	
2000	6,6	5,9	4,7	27,6	6,9	302,2	109,2	109,8
2001	6,3	5,7	5,5	26,9	7,5	374,8	113,8	109,2
2002	6,2	5,0	5,5	26,7	6,8	308,9	105,4	105,3
2003	5,5	4,6	6,1	27,4	6,5	303,1	102,7	104,7
2004	5,3	5,1	4,3	26,8	6,0	223,1	106,5	106,8
2005	5,0	4,4	4,5	26,4	5,8	181,1	102,5	103,6
2006	4,9	4,2	4,2	25,8	5,5	214,8	107,7	103,9
2007	4,7	4,2	3,7	25,2	6,3	360,5	11,5	10,8,0
2008	4,5	4,0	4,7	26,0	6,7	373,4	110,2	106,1
2009	4,6	3,5	5,6	26,9	7,3	347,6	104,4	104,2
2010	4,5	3,5	4,8	27,5	6,9	464,2	103,2	104,9
2011	4,9	4,5	5,6	28,0	7,5	594,9	103,9	106,6
2012	5,2	3,8	5,8	26,8	8,2	763,6	105,7	105,9
2013	4,7	4,6	5,7	25,5	9,8	1 049,30	102,8	101,7
2014	4,6	4,7	5,7	25,5	9,1	943	99,6	99,8
2015	4,8	4,5	4,7	25,9	8,72	930,9	100,9	99,9
2016	5	4,6	5,2	25,3	8,6	896,3	100,7	100,4
2017	5	4,4	4,4	29,6	8,8	1 001,0	102,8	102,4

Megjegyzés: a) Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat ágba sorolt gazdasági szervezetek. b) A munkaerő-felmérés adatai. c) A szabványos nemzetközi kereskedelmi osztályozás (SITC) szerint. d) A háztartások javak rendeltetése (COICOP) szerinti hazai fogyasztási kiadásaiából. e) Termék- és szolgáltatáscsoportok szerint.

Forrás: KSH 2018

A termelési hatékonyság viszont alacsonyabb, mint az EU15 átlagában, egy hektár mezőgazdasági területre jutó termék-előállítás értéke alig több mint fele (2006: 54,8%) a régi tagállamok átlagának, és alig haladja meg Lengyelországot (2006: 52,9%) és Szlovákiát (2006: 47,4%). A fő okokat részint az eltorzult termelési szerkezetre, technológiai fejletlenségre és a gazdálkodók alacsonyabb termelési színvonalára lehet visszavezetni. A mezőgazdaság bruttó kibocsátási értéke (amely nem tartalmazza a termelés során felhasznált saját előállítású termékek értékét) a csatlakozást megelőző időszakban jóval alacsonyabb értéket mutatott, a csatlakozás utáni némi kilengés (2008: +322 milliárd forint) ellenére közel azonos szinten maradt. Az ágazat teljes kibocsátási értékéből a növénytermesztés bruttó kibocsátása majdnem 56%-os, az állattenyésztésé 36%-os, a mezőgazdasági szolgáltatásoké és nem elválasztható másodlagos tevékenységeké pedig közel 8%-os részarányt képviselt. Ezzel párhuzamosan megállt az élelmiszeripar bruttó termelésének 2003 óta tartó folyamatos csökkenése. A négy főnél többet foglalkoztató vállalkozások adatai alapján az ágazat folyó

áron számított bruttó termelési értéke fokozatosan növekedett az időszakban. Ugyanakkor a csatlakozás után folytatódott a *termelési szerkezet extenzív irányú torzulása*: a növénytermesztés (azon belül a szántóföldi növénytermesztés, döntően a gabonatermesztés) aránya növekedett, míg az *állattenyésztés aránya tovább mérséklődött, illetve alacsony szinten stagnál* (4.2. ábra).



4.2. ábra

A fő ágazatok termelésének arányváltozása (% , 2000–2017)

Forrás: KSH 2018

E változás a mezőgazdasági termelési szerkezet nagyfokú leegyszerűsödését, az egyelőre intervenciós garanciát élvező tömegtermékek arányának növekedését, valójában egyre inkább a struktúra növekvő eltorzulását eredményezi. A jelzett irányzat a mezőgazdaság eltartóképességének további csökkenéséhez vezet. A folyamat nagymértékben visszavezethető a kedvező közös piaci intézkedésekre. Legfőképp a közvetlen támogatások és az intervenciós intézkedések hatására mozdult el a mezőgazdaság termelési szerkezete. Az intervenciós rendszer átalakulása után döntően a támogatások által vezérelt módon a növénytermesztés dominanciája egyértelmű. Mindez jelentős torzuláshoz vezetett, ami a mezőgazdaság eltartóképességének további csökkenését, a piaci egyensúly tartós megbillenését és az ágazat szerepének és működésének instabilitását okozta, jelentős és több esetben drasztikus, sőt visszafordíthatatlan következményeket, pozícióvesztést eredményezve.²⁰

²⁰ Hasonló irányú változás mutatható ki a szomszédos országok relációjában is az ágazatok közötti hangsúlyeltolódás tekintetében.

A növénytermesztés bruttó kibocsátásának kétharmada a szántóföldi növénytermesztésből, egyharmada zöldség-, szőlő- és gyümölcstermesztésből származik. A szántóföldi növénytermesztés szerkezetében két számottevő változás volt felfedezhető az utóbbi években. A gabonafélék vetésszerkezeti aránya kismértékben ugyan, de csökkent a csatlakozás óta, főleg túltermelési problémák miatt, ezzel szemben viszont a könnyen értékesíthető olajos magvúaké folyamatosan növekedett. A gabonafélék közül a kalászosok mennyisége fogyatkozott, a kukoricaé viszont növekedett. Erre magyarázatul szolgálhat, hogy a kalászosok termesztése során nagyobb az időjárási változásokból keletkező sérülékenysége. A KAP-ot illetően megfogalmazott termelői várakozások során, a csatlakozást követően működésbe lépő intervenciók rendszer révén megjelenő piaci biztonsági háló egyértelműen erősítette a kukorica pozícióját, de az intervenciók rendszer átalakulása ellenére megőrizte dominanciáját.

Az állattenyésztés az elmúlt két évtizedben számos változáson ment keresztül: a rendszerváltás után átalakultak a tulajdonviszonyok, a termelés szerkezete, megváltoztak a piaci körülmények, fogyasztói szokások és a társadalom szemlélete. Az EU-csatlakozással bekövetkező változások – a Közös Agrárpolitika abrakfogyasztó ágazatokat kevésbé preferáló gyakorlata, a piacnyitás következtében fellendülő import – inkább a növénytermesztési ágazat erősítését, ezzel párhuzamosan az állatállomány további csökkenését eredményezték.

Az állattenyésztés bruttó termelése fokozatosan csökkent a csatlakozás utáni időszakban. A csökkenés 2013-ig tartott, utána a stagnálás és emelkedés jeleit lehet megfigyelni. Az ágazatot ért piaci zavarok egy része előre kiszámítható volt, azonban több, előre fel nem mért nehézség (például olcsó importélelmiszerek, élőállat-behozatal a régi tagállamokból és egyes újonnan csatlakozott tagállamokból, például Lengyelország és Szlovákia) is jelentkezett. Ennek köszönhetően súlyos alkalmazkodási problémák alakultak ki.²¹ A legdrasztikusabb visszaesés a tejelőtehén- és a sertésállományban következett be, de a baromfiállomány is jelentősen csökkent. A termelők veszteségeihez az éleződő piaci versenyen túl a szigorodó tartási követelmények is hozzájárultak. Mivel ezen ágazatok szerepe meghatározó a hazai agráriumban, a gazdálkodók széles körben érintettek, ezért az alkalmazkodás zavarai súlyos áttételes hatásokkal jártak.

Magyarországon sajátos módon elszakadt az állattartás a földhasználattól, ami jelentős mértékben járul hozzá az ágazat visszafejlődéséhez, a növénytermesztés és állattenyésztés arányának torzulásához. A növénytermesztést folytató gazdálkodók döntően a KAP piaci szabályozásának és a közvetlen támogatások szerkezetének megfelelően racionalizálják működéssel kapcsolatos döntéseiket. A biztos bevétel és a rentábilis gazdálkodás érdekében visszafejlesztik állattenyésztési kapacitásukat, vagy csökkenő mértékben fordítanak forrásokat beruházásokra. Az emelkedő takarmányárak, valamint a keletkező trágya megfelelő kezelésének költsége is az állattenyésztőkre nehezedik, akiknek nagy része a tevékenység feladására kényszerül, mivel tőkehiány következtében nincs lehetőségük fejlesztések kivitelezésére.

²¹ Az állattenyésztési ágazatok közül a KAP szabályozásában lazábban, áttételesebben részt vevő ágazatok esetében a korábban jelentős nemzeti transzferek (például exporttámogatás, a tejágazat estében a minőségi ártámogatás) belépésig való fenntartása erősítette az átállás idején felmerülő problémákat. Ugyanakkor a 2015 utáni támogatási rendszer átalakítása jelentősen javított az ágazat eredményességén.

4.2. táblázat
Az állatállomány változása (ezer db, 2000–2016)

Év	Szarvasmarha	Sertés	Juh	Baromfi
2000	805	4 834	1 129	37 016
2001	783	4 822	1 136	43 279
2002	770	5 082	1 103	40 909
2003	739	4 913	1 296	47 268
2004	723	4 059	1 397	41 330
2005	708	3 853	1 405	41 076
2006	702	3 987	1 298	39 677
2007	705	3 871	1 232	38 281
2008	701	3 383	1 236	39 716
2009	700	3 247	1 223	40 264
2010	682	3 169	1 181	42 213
2011	697	3 044	1 120	41 477
2012	760	2 989	1 185	38 546
2013	782	3 004	1 214	37 900
2014	802	3 136	1 185	38 599
2015	821	3 124	1 190	40 334
2016	852	2 907	1 141	40 185

Forrás: KSH 2018

A vidéki települések hagyományos állattartó körzeteiben néhol a különböző engedélyezési és támogatási eljárások túlzott adminisztratív terheket rónak az állattenyésztőkre. A hatóságok a szűkebb irányítási területen egymástól független nyilvántartások, igazolások rendszerét alakítják ki a környezetvédelem, az élelmiszerlánc-biztonság vagy a támogatás-ellenőrzés területén. Ennek eredményeként az ágazat a hagyományos vidéki életközösségek egyik alapvető tevékenységeként megjelenő jövedelemkiegészítő szerepét tekintve is veszített jelentőségéből.

4.6.3. Árupiaci zavarok, adaptációs sokkok²²

Az EU-csatlakozás a versenyfeltételek alapvető megváltozásával, egyidejűleg a versenyképességi problémák nyílt felszínre kerülésével járt. A piaci zavarok egy része előre látható volt, különösen az állattenyésztés fontos ágazatai (vágósertés, vágóbaromfi, tehéntej-előállítás) területén. Ezen túlmenően számos további zökkenő, előre nem várt zavar is fellépett. (Például egyes kertészeti, illetve élelmiszeripari termékek olcsó importja más tagországokból, vagy az EU-val preferenciális kapcsolatokkal rendelkező országokból.)

²² HALMAI 2006.

Különösen a jelzett állattenyésztési ágazatokban súlyos alkalmazkodási problémák alakultak ki. A legnagyobb visszaesés a tejtermelésben következett be. Jelentősen csökkent a tejelő tehénállomány, a sertés- és a baromfiállomány. Az éleződő piaci versenyen túl a szigorodó tartási követelmények is hozzájárultak az állomány csökkenéséhez.

Súlyos visszaesés jellemzi a sertéságazatot. A hazai sertésállomány leépülésével egyidejűleg folyamatos piaci kereslet mutatkozott, amelyet a hazai termelés nem tudott kihasználni. A tesztüzemi rendszerből származó költség-jövedelem adatok szerint az átlagosnál magasabb költségekkel termelő piaci szereplők széles körben szorultak ki a termelésből, ám a hatékonyabb szereplők sem tudták a piaci lehetőségeket kihasználni. A szerkezeti átalakulás megkezdődött, ami – a versenyképesség kedvezőtlen alakulása miatt – a hazai állomány lényeges csökkenését hozta. Egyidejűleg erőteljesen nőtt a vágósertés importja a többi EU-tagországból.

A jelzett állattenyésztési ágazatok a magyar agrárszerkezetben kulcsfontosságúak, nagy számú szereplőt érintenek. Azok súlyos alkalmazkodási zavarai tovagyrúzó hatásokkal járnak.

Jóval kedvezőbb, szinte kényelmesnek látszó a helyzete az intervencióval támogatott gabonatermelésnek. 2004-ben és 2005-ben is jelentős volt a hazai gabonatermelés. Rendkívül nagy felesleg alakult ki. Az állattenyésztés (s így a takarmánykereslet) visszaesése és az export logisztikai korlátai miatt a hazai termelés EU-országokban példátlanul magas hányada került az intervenció rendszerébe. Már e készletek tárolása is nagy gondot okozott. Értékesítésre sokáig annak csak töredéke került. (A 2005. évi magyar gabonaintervenció felajánlás önmagában az EU25 mintegy 63%-a volt.)²³

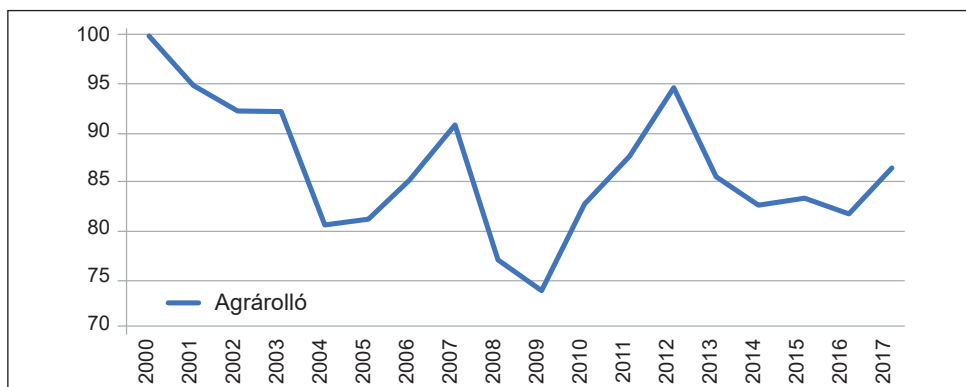
Jelentős intervenciók történtek a feleslegek levezetése érdekében a szőlő-bor és a cukorágazatban is. E beavatkozásokra (mindenekelőtt a gabonaintervencióra) EU-tagság hiányában, pusztán nemzeti intézkedések keretében nem nyílt volna mód. Ezért a piaci zavarok még súlyosabbak lennének a jelzett ágazatokban. Ám hatékony szerkezeti alkalmazkodás nélkül e masszív strukturális feleslegek levezetése csak korlátozott ideig várható a KAP rendszerétől.

4.6.4. További magyar sajátosságok

A támogatások növekvő szerepe a jövedelemképződésben. A közvetlen támogatások (SAPS + top up) hatására is nőtt a gazdaságok műtrágya- és növényvédőszer-felhasználása. A kedvező időjárás túl a növekvő inputfelhasználás is hozzájárult a termésátlagok növekedéséhez. Ugyanakkor különösen 2004-ben és 2009-ben erőteljesen nyitott az agrárrolló,²⁴ amelynek alakulását a következő ábra szemlélteti.

²³ Ez is hozzájárult később a piaci intézkedések felülvizsgálatához és az intervenciók rendszer felfüggesztéséhez.

²⁴ Az agrárrolló a mezőgazdaság termelőiár-indexének és a mezőgazdasági ráfordítások árindexének a hányadosával határozható meg.



4.3. ábra

Az agrárrolló alakulása Magyarországon (% 2000–2017)

Forrás: KSH 2018 alapján a szerző szerkesztése

Az ágazatban kimutatott bruttó hozzáadott érték 2004-ben mintegy 50%-kal növekedett. (Az a még nem realizált termékeket, illetve az esedékes, ám még nem folyósított támogatások összegét is tartalmazta.) Minthogy a gabonafelesleg az intervenció rendszerébe került, a jövedelemképződésben növekvő szerepet töltenek be a támogatási transzferek.

4.3. táblázat

Bruttó és nettó állóeszköz-felhalmozás a mezőgazdaságban (folyó áron, milliárd forint)

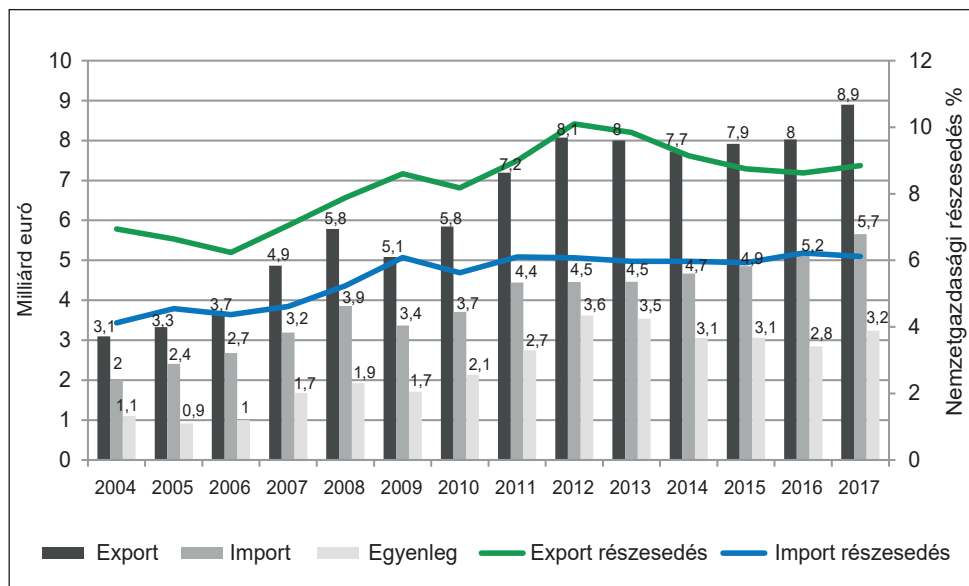
Év	Bruttó állóeszköz-felhalmozás	Értécsökkenés	Nettó állóeszköz-felhalmozás
1998	137,010	100,681	36,328
1999	136,314	137,419	-1,105
2000	140,421	151,013	-10,592
2001	188,813	161,937	26,876
2002	215,841	166,842	48,999
2003	235,169	173,004	62,165
2004	152,813	192,340	-39,527
2005	156,617	197,819	-41,202
2006	136,360	210,920	-74,561
2007	177,159	222,288	-45,129
2008	200,137	236,847	-36,710
2009	247,943	244,863	3,080
2010	194,034	250,780	-56,746
2011	216,313	258,398	-42,085
2012	229,080	266,603	-37,523
2013	243,206	270,340	-27,134
2014	281,828	281,416	0,412
2015	234,459	288,888	-54,429
2016	224,375	291,827	-67,452

Megjegyzés: az állatok bruttó felhalmozása nélkül, beruházási támogatás

Forrás: KSH 2018

*Folytatódó tőkeleépülés.*²⁵ Az adaptáció folyamatában a növekvő támogatások, a kimutatott jövedelemnövekedés ellenére a csatlakozást követően a beruházások csökkentek. 2004-től ismét negatív a mezőgazdaságban a nettó felhalmozás. Az EU-csatlakozást követően is folytatódik a tőkefelélés több mint negyed százada tartó folyamata. (Lásd 4.3. táblázat.)

Növekvő belső piaci kereskedelem, a nettó export megszűnése. Az 1990-es évek elejétől egyedül a magyar agrárgazdaság ért el a közép- és kelet-európai tagjelölt országok közül tartósan nettó exportőri pozíciót az EU15 országaival folytatott agrárkereskedelemben. A csatlakozást követően egyrészt szembevető a kereskedelemterelő hatások felerősödése: a csatlakozás első évében a teljes élelmiszerexport 68%-a irányult a többi tagországba, illetve az import 83%-a származott a többi tagországból. Közben jelentősen csökkent a magyar aktívum az EU15 országaiban. A kilenc új tagország esetében pedig 2005-ben negatív volt a magyar agrár-külkereskedelem mérlege. Az EU belső piacán mérséklődő, majd 2006-tól erőteljesen bővülő aktívum az ágazat külpiazi térnyerését igazolja. Az egységes belső piac jelentette előnyök fokozatos kihasználása során 2012-ben érte el az aktívum a rekordértéket, 3,5 milliárd eurót. (Lásd részletesen VÁSÁRY–VASA [2015].)



4.4. ábra

A magyar agrár-külkereskedelem alakulása (milliárd euró)

Forrás: KSH 2018

²⁵ A témakört átfogóan elemezte: HALMAI 2003.

4.7. A KAP-reform implementációja az új tagállamokban²⁶

A csatlakozási szerződés aláírása után, de még a csatlakozás időpontja előtt fogadták el a 2003. júniusi KAP-reformcsomagot. (Lásd e kötet 2. fejezetét, továbbá: HALMAI 2010, 2015.) A döntések megvalósulásának speciális szabályai az új tagállamok tekintetében az alábbiak.

A közvetlen támogatások lépcsős formula szerint történő kiterjesztése következtében a moduláció, illetve a pénzügyi fegyelem mechanizmusa csak az EU15-ben juttatott közvetlen támogatások szintjének elérésétől (2013-tól) lépett működésbe.

4.4. táblázat

A 2016-ban KAP közvetlen kifizetésben részesült mezőgazdasági terület nagysága az új tagállamokban, hektár

Tag- állam	Támogatási forma	Hasznosí- tott mező- gazdasági terület	Potenciáli- san támogat- ható terület (BPS / SAPS + SFS)	Ténylegesen támogatható terület (BPS / SAPS + SFS)	A potenciálisan és a ténylegesen tá- mogatható terület különbsége		A ténylegesen tá- mogatható terület és az összes mező- gazdasági terület különbsége	
					hektár	%	hektár	%
HR	BPS	1 546 020	1 090 260	1 039 253	-51 007	-5%	-506 767	-33%
MT	BPS	11 580	8 003	7 979	-24	0%	-3 601	-31%
SI	BPS	477 670	452 193	446 325	-5 868	-1%	-31 345	-7%
BPS-t használó tag- államok összesen		128 861 060	115 483 596	111 026 911	-4 456 685	-4%	-17 834 149	
BG	SAPS	5 021 410	3 746 894	3 710 529	-36 365	-1%	-1 310 881	-26%
CZ	SAPS	3 488 790	3 541 284	3 539 607	-1 677	0%	50 817	1%
EE	SAPS	1 003 510	953 576	948 992	-4 583	0%	-54 518	-5%
CY	SAPS	112 310	138 683	136 366	-2 317	-2%	24 056	21%
LV	SAPS	1 930 600	1 695 273	1 687 896	-7 377	0%	-242 704	-13%
LT	SAPS	2 954 070	2 849 827	2 823 791	-26 036	-1%	-130 279	-4%
HU	SAPS	5 348 970	4 942 768	4 902 047	-40 721	-1%	-446 923	-8%
PL	SAPS	14 405 600	14 207 400	14 135 082	-72 318	-1%	-270 518	-2%
RO	SAPS	13 520 850	9 245 118	9 166 812	-78 307	-1%	-4 354 038	-32%
SK	SAPS	1 918 880	1 872 808	1 858 512	-14 296	-1%	-60 368	-3%
SAPS-ot használó tagállamok összesen		49 704 990	43 193 631	42 909 634	-283 997	-1%	-6 795 356	
EU28 összesen		178 566 050	158 677 227	153 936 545	-4 740 682	-3%	-24 629 505	-14%

Megjegyzés: * Megjegyzendő, hogy alapesetben a mezőgazdasági terület nagysága nagyobb, mint a potenciálisan támogatható terület mérete és ebből fakadóan a ténylegesen támogatható terület nagysága. Egyes országok esetében előfordul, hogy a nemzeti jogi sajátosságok miatt alacsonyabb a közvetlen kifizetésekkel érintett terület nagysága a teljes mezőgazdasági területhez képest. Ilyen esetre kerül sor akkor, ha például a közösen használt földterület nem része a teljes mezőgazdasági területnek. A közösen használt terület több személy vagy egy személy által birtokolt földterület, amelyen más emberek/termelők bizonyos szerzett jogokkal (legeltetés, fakitermelés vagy kaszálás biztosítása) rendelkeznek.

Forrás: Európai Bizottság 2018a

²⁶ Az Európai Unió új tagállamok alatt a következő országokat értjük: a 2004-ben csatlakozott Cseh Köztársaságot (CZ), Észtországot (EE), Ciprust (CY), Lengyelországot (PL), Lettországot (LT), Litvániát (LV), Magyarországot (HU), Máltát (MT), Szlovéniát (SI), Szlovákiát (SK), a 2007-ben csatlakozott Bulgáriát (BG) és Romániát (RO), valamint a 2013-ben csatlakozott Horvátországot (HR).

A csatlakozásra vonatkozó első elképzelés szerint csak átmeneti lett volna a SAPS-rendszer, és az új tagállamoknak²⁷ legkésőbb 2010 végéig át kellett volna térniük az egyszerűsített rendszerről (SAPS) az egységes támogatási rendszer (SPS) alkalmazására.²⁸ Ugyanakkor a tagállami lobbitevékenység révén előbb a 2007–2013-as periódus végéig, majd egészen 2020-ig lehetőség nyílt a SAPS-rendszer továbbvitelére. Ez kiemelten fontos annak a 10 országnak, akik jelenleg is használják.

A csatlakozást követően, igaz evolutív jelleggel a tagállamok jelentős mértékű költségvetési forráshoz jutottak. Ezek jelentős mértékben voltak képesek fejleszteni és stabilizálni az ágazat működését. A költségvetés fokozatos bővülése a 2014 utáni átalakulása következtében az új tagállamok 2017-re a közvetlen támogatások 21,5%-át, a piaci intézkedések 10,6%-át és a vidékfejlesztési források 33%-át használják fel. Ez alapján megállapítható, hogy továbbra is a régi tagállamok az érdemi haszonélvezői a közös költségvetés mezőgazdaságra fordítható kereteinek.

4.5. táblázat

KAP-kiadások az új tagállamokban 2017-ben (ezer euró)

EU-tagállamok	Közvetlen kifizetések	Piaci intézkedések	Vidékfejlesztés	Összesen
Bulgária	77 408	375	34 041	1 151 991
Cseh Köztársaság	837 551	27 728	344 509	1 209 788
Észtország	113 912	1 036	122 865	247 137
Horvátország	198 895	10 384	282 343	491 621
Ciprus	49 742	7 265	18 895	75 902
Lettország	203 771	14 496	155 139	373 407
Litvánia	437 174	8 006	230 452	675 632
Magyarország	1 257 586	54 857	488 621	1 801 064
Málta	5 043	490	13 915	19 448
Lengyelország	3 354 843	118 943	1 192 025	4 665 812
Románia	1 690 659	42 904	1 186 544	2 920 107
Szlovénia	135 771	8 581	119 684	264 036
EU13	8 794 412	306 802	4 404 390	14 555 096
EU15	32 060 071	2 581 203	8 947 154	43 663 813
EU28	40 854 483	2 888 005	13 351 544	58 218 909

Forrás: EB 2018b

4.7.1. Tagállami kondíciók a 2015–2020-as időszakban

Az 1307/2013/EU rendelet és annak felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusai kötelezik a tagállamokat, hogy értesítsék a Bizottságot a mögöttes jogi rendelkezésekkel összhangban hozott döntéseikről. Ezt különböző lépésekben végezték. A tagállamoknak 2014. augusztus 1-jéig kellett értesíteniük a Bizottságot a főbb politikai döntéseikről

²⁷ Kivételt képez Szlovénia, Málta és Horvátország, amelyek kezdettől fogva a standard rendszert választották.

²⁸ Lásd bővebben 583/2004/EK rendelet.

a közvetlen kifizetések végrehajtása és azok megfelelő pénzügyi juttatásai tekintetében.²⁹ Ez alapján az új tagállamok vonatkozásában az alábbi ismérveket lehet összefoglalni.

4.7.1.1. Közvetlen támogatási rendszer fő szakpolitikai döntései

Pillérek közötti rugalmasság

A közvetlen kifizetések éves pénzügyi kerete³⁰ esetében FR, LV, UK, BE, CZ, DK, EE, DE, EL, NL, RO, a vidékfejlesztésre rendelkezésre álló éves keretre³¹ vonatkozóan HR, MT, PL, SK, HU jelezte, hogy források átcsoportosítása szükséges. Az új tagállamokban megjelenő átcsoportosítási mértéket a következő táblázat tartalmazza:

4.6. táblázat

A pillérek közötti átcsoportosítás mértékei az új tagállamokban

Pénzügyi év	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kérelmezési év	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Átcsoportosítás a vidékfejlesztési támogatásokra (a nemzeti boríték százaléka, legfeljebb 15%)						
LV	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%
CZ	—	3,4%	3,4%	3,4%	1,3%	1,3%
EE	—	6,1%	14,3%	15,0%	14,9%	15,0%
RO	—	1,8%	2,3%	2,2%	0,0%	0,0%
Átcsoportosítás a vidékfejlesztési támogatásokra, nemzeti boríték %-a (legfeljebb 15%)						
HR	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
MT	0,0%	0,8%	1,6%	2,4%	3,1%	3,8%
PL	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
SK	21,3%	21,3%	21,3%	21,3%	21,3%	21,3%
HU	—	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%

Forrás: EB 2016

Az I. pillérből a II. pillérbe átcsoportosított pénzeszközök 11 tagállam vonatkozásában 6 év alatt összesen 6,4 milliárd eurót tesznek ki. Az öt tagállam, amely a II. pillérről az I. pillérbe irányította át a forrásokat, az intézkedés 6 éve alatt 3,4 milliárd euró forrást csoportosított át.

²⁹ Az értesítés kiterjed a 1. kötelező közvetlen kifizetési rendszerek (egységes területalapú támogatási rendszer / alapfizetési rendszer [SAPS/BPS] és fiatal gazdálkodóknak fizetett támogatások) és 2. az önkéntes rendszerek (redisztributív kifizetés, természeti hátránnyal érintett területek kifizetése, az önkéntes termeléshez kötött támogatás, a kistermelői támogatási rendszer) feltételeire és pénzügyi kereteire. A tagállamok döntést hoztak a kifizetések csökkentéséről, egyes jogcímekben a jogi személyek vagy csoportok tagjainak szintjén történő szabályozásról, beleértve a pénzügyi fegyelmet, a közvetlen kifizetésekre vonatkozó minimumkövetelményeket és az aktív mezőgazdasági termelői feltétellel kapcsolatos döntéseket. A zöldítési komponens főbb szakpolitikai választásai között az állandó gyepekkel, az ökológiai fókuszterületek tételével (EFA) és az átváltási és súlyozási tényezők használatával kapcsolatos kérdések szerepeltek.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendeletének II. Melléklete tartalmazza.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendeletének I. Melléklete tartalmazza.

Az átcsoportosításon túl a tagállamok főbb szakpolitikai döntéseinek áttekintése a következő táblázatban található.

4.7. táblázat

A nemzeti támogatási rendszerekre vonatkozó főbb tagállami döntések az új tagállamokban

Tagállam	SAPS-rendszer használata	Regionális BPS használata a 23-as cikk alapján	Redisztributív kifizetés	Támogatás csökkentés hiánya	Természeti hátránnyal küzdő területek támogatása	Termeléshez kötött támogatás – VCS	Kistermelői támogatás – SFS
BG	X		X			X	X
CZ	X					X	
EE	X					X	X
HR			X	X		X	X
CY	X					X	
LV	X					X	X
LT	X		X	X		X	
HU	X					X	X
MT						X	X
PL	X		X			X	X
RO	X		X	X		X	X
SI						X	X
SK	X					X	
EU13 összesen	10	0	5	3	0	13	9
EU15 összesen	0	6	4	3	1	14	6
EU28 összesen	10	6	9	6	1	27	15

Forrás: EB 2016

Általánosságban elmondható, hogy a SAPS-rendszert jelenleg alkalmazó 10 tagállam úgy döntött, hogy 2020-ig fenntartja az alaptámogatás ezen formáját.³² Ez azt is jelenti, hogy egyetlen tagállam sem élt azzal a lehetőséggel, hogy megkülönböztesse az SAPS kifizetését, amely 2018-tól lehetővé tette volna a BPS használatát. A 18 BPS-t használó tagállam közül 6 választotta az alap-jogiaktus 23. cikke szerint a BPS regionalizálását, de a BPS-t használó új tagállamok nem éltek ezzel. Összesen 9 tagállam döntött a redisztributív, újraelosztó kifizetés mellett: BE (csak Vallónia), DE, FR, UK (csak Wales) mellett az 2004 után csatlakozottak közül BG, HR, LT, PL és RO élt ezzel az intézkedéssel. Ezek közül 6 úgy döntött, hogy nem alkalmazza a támogatás csökkentését. PL, BG és UK (Wales) a redisztributív kifizetéssel együtt a támogatáscsökkentés mechanizmusát is alkalmazza. Csak egy tagállam (DK) hozza létre az első pillér szerinti kedvezőtlen területeket érintő kifizetést, ezzel együtt összesen 27 tagállam (DE az egyetlen, amely nem alkalmazza) ösztönzi a nemzeti tekintetben érzékeny ágazatokat a termeléshez kötött támogatásokkal. Összesen 15 tagállam, ebből 9 új vezette be a kistermelői támogatást.

³² Minden SAPS-tagállam (Észtország és Ciprus kivételével) 2015-ben élt az átmeneti nemzeti támogatás (TNA) alkalmazásának lehetőségével. A nemzeti források ilyen irányú használatáról szóló határozat értelmében az éves alapon nyújtott kifizetése – amíg a tagállam SAPS-t alkalmaz – 2020-ig bármely évben nyújtható.

4.8. táblázat

Az új tagállamok által alkalmazott intézkedések aránya a teljes tagállami költségvetésből

Tag- állam	BPS*		SAPS		Redisztributív támogatás		Fiatalgazda- támogatás		Termeléshez kötött támogatás	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
BG			47,5%	47,8%	7,1%	7,1%	0,5%	0,1%	15,0%	15,0%
CZ			54,8%	54,8%			0,2%	0,2%	15,0%	15,0%
EE			66,0%	66,0%			0,3%	0,3%	3,7%	3,7%
HR	43,0%	43,5%			10,0%	10,0%	2,0%	1,5%	15,0%	15,0%
CY			61,1%	61,3%			1,0%	0,7%	7,9%	8,0%
LV			53,5%	53,4%			1,5%	1,6%	15,0%	15,0%
LT			38,3%	38,8%	15,0%	15,0%	1,8%	1,3%	15,0%	15,0%
HU			54,8%	54,6%			0,2%	0,4%	15,0%	15,0%
MT	12,4%	12,4%					0,4%	0,4%	57,2%	57,2%
PL			45,7%	45,7%	8,3%	8,3%	1,0%	1,0%	15,0%	15,0%
RO			50,7%	50,7%	5,2%	5,3%	1,8%	0,8%	12,3%	13,1%
SI	54,0%	53,5%					1,0%	1,5%	15,0%	15,0%
SK			56,5%	56,7%			0,5%	0,3%	13,0%	13,0%
EU13 átlag	36,5%	36,5%	52,9%	53,0%	9,1%	9,1%	0,9%	0,8%	16,5%	16,5%
EU28 átlag	54,9%	54,7%	52,9%	53,0%	7,5%	8,1%	1,3%	1,2%	12,5%	12,5%

Megjegyzés: A számok egy tizedesjegyre kerekítve jelennek meg (az értesítések több decimális értéket tartalmaznak).

*A BPS felső határának az 1307/2013/EU rendelet 22. cikkének (2) bekezdésében lehetővé tett emelése előtt.

Forrás: EB 2016

Támogatáscsökkentés

A kifizetések csökkentésére vonatkozó tagállami döntések a következő gyakorlat szerint valósultak meg. Összesen 6 tagállam nem alkalmazza a támogatás csökkentését (BE [csak Vallónia], DE, FR, HR, LT és RO). A többi tagállam közül némelyek differenciálnak, de több csak a kötelező 5%-os elvonási szintet alkalmazza. 15 tagállam (CZ, DK, EE, ES, CY, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SK, FI, SE, UK – Anglia) csak a minimális elvonási szintet írta elő. Ezen túl 9 olyan ország van, BE – Flandria, BG, IE, EL, IT, HU, AT, PL, UK (Anglia kivételével) ahol 100%-os elvonási mértéket alkalmaznak, a teljes elvonás kezdő összeghatára 150 ezer eurótól (BE – Flandria, IE, EL, AT, PL, UK – Észak-Írország) 600 ezer euróig (UK – Skócia) terjed. A tagállamok elsődleges becslései alapján a támogatáscsökkentés mértéke a 2015–2019 közötti 5 éves időintervallumban 553 millió euró (111 millió euró per év) körül alakul. Az uniós jogszabályok szerint ez a teljes összeg vidékfejlesztési programok keretében kerül felhasználásra.³³

³³ Az 1307/2013/EU rendelet 25. cikkének (7) bekezdése alapján. A jogcím keretében átcsatornázott források 100% uniós finanszírozású programokra használhatók fel.

4.9. táblázat
A támogatáscsökkentés megoszlása az új tagállamokban

Csökkentési összeghatár	150 000	150 000	176 000	300 000	Munkabér figyelembevétele
	euró felett				
Csökkentés mértéke, %	5	100	100	100	
	százalék				
BG	X			X	X
CZ	X				
EE	X				X
HR					
CY	X				
LV	X				X
LT					
HU	X		X		
MT	X				
PL		X			
RO					
SI	X				X
SK	X				

Forrás: EB 2016

Az önkéntes termeléshez kötött támogatás (VCS)

A termeléshez kötött támogatást alkalmazó 27 tagállam közül 9 tagállam (CY, DK, EE, EL, IE, LU, NL, AT, UK) a teljes tagállami borítékjának kevesebb mint 8%-át használja fel. Ezzel együtt 11 tagállam a lehetséges maximumot, 13%-ot allokált az érzékeny ágazatokra (BG, CZ, FR, HR, HU, LT, LV, PL, SE, SI, SK). Ezenfelül több ország is élt a kiegészítő fehérjetámogatás adta mozgástérrel.

A tagállamok által a termeléshez kötött támogatások keretében felhasznált források mértéke összesen évi 4,1 milliárd eurót tesz ki, ami mintegy 257 intézkedés között oszlik meg.³⁴

³⁴ A 2016-os kérelmezési évben a tagállamoknak lehetőségük nyílt módosítani, kiegészíteni vagy összevonni az egyes jogcímeket, ezzel együtt kezdeményezhették a jogosultsági feltételek módosítását.

4.10. táblázat

A termeléshez kötött támogatások jogcímenkénti megjelenése az új tagállamokban

Ágazat	BG	CY	CZ	EE	HR	HU	LT	LV	MT	PL	RO	SI	SK	Az összes VCS-n belüli arány
Marha- és borjúhús	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	42%
Gabona								X				X		2%
Szárított takarmány														0%
Len										X				0%
Gyümölcs és zöldség	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	5%
Hüvelyesek											X			0%
Kender										X	X			0%
Komló			X							X	X		X	0%
Tej és tejtermékek	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20%
Diófélék														0%
Olajnövények								X						0%
Olívaolaj														2%
Fehérjenövények	X		X		X	X	X	X		X	X	X		10%
Rizs						X					X			1%
Vetőmagok								X			X			0%
Juh- és kecskehús	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	12%
Selyemhernyó	v										X			0%
Keményítőburgonya			X					X		X				0%
Cukorrépa			X		X	X				X	X		X	4%
Nád és cikória														0%
Rövid vágásfordulójú növények														0%

Forrás: EB 2016

A leginkább támogatott ágazatok a következők: marha- és borjúhús (42%), tej és tejtermékek (20%), juh- és kecskehús (12%), fehérjenövények (10%), valamint gyümölcs és zöldség (5%). Csak tíz tagállam döntött úgy, hogy támogatja a cukorágazatot az EU-ban, ennek révén a nemzeti programokhoz rendelt forrás az összes keret 4%-a. Ezekben az értékekben már benne vannak a regionálisan működő jogcímek is. Ezek IT (olívaolaj, szója, fehérjenövények, gabona és durumbúza), PL (komló) és az Egyesült Királyság (marha-, juh- és kecskehús) és SI (tejtermékek) alkalmazott célzott intézkedések a regionálisan felmerülő piaci és termelő helyzeteket kezelik.

Redisztributív kifizetés

A redisztributív, újraelosztó kifizetés végrehajtása tekintetében meg kell jegyezni, hogy egyetlen tagállam sem választotta a rendszer regionalizált változatát. Ezzel együtt 3 olyan tagállam van, amelyek a támogatás összegének megállapításának lehetőségét választották: DE (nagyobb összeget alkalmaz az első 30 hektár után, a 30 hektárt követő 16 hektárhoz képest), PL (az első 3 hektár esetében nem fizet támogatást), RO (alacsonyabb összeget határozott meg az első 5 hektár után). Az újraelosztást biztosító kifizetésekről részletesebb információk az alábbi táblázatban foglalhatók össze.

4.11. táblázat

A redisztribúció alkalmazásának főbb paraméterei az új tagállamokban

Tagállam	A redisztribúcióval támogatott egységek			A redisztributív kifizetés becsült egységértéke (a tag- állami notifikáción alapuló előzetesen becsült adatok)	
BG	Az első	30	megállapított jogosult hektár	77	euró
HR	Az első	30	aktivált jogosultság	34	euró
LT	Az első	30	megállapított jogosult hektár	50	euró
PL	A teljes terület első	3	megállapított jogosult hektár	0	euró
	A következő	3,01–30	megállapított jogosult hektár	41	euró
RO	A teljes terület első	5	megállapított jogosult hektár	5	euró
	A következő	5,01–30	megállapított jogosult hektár	45	euró

Forrás: EB 2016

Zöldítés – az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás

A 2015-től bevezetett támogatási konstrukció legnagyobb újdonsága volt az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás (zöldítés) bevezetése.³⁵ A tagállamok számára egységesen a nemzeti keretük 30%-át kitevő forrást lefedő új jogcím a tagállamok számára jelentős adminisztratív és ellenőrzési többletterhet jelentett.

A legalább egy zöldítési kötelezettség hatálya alá tartozó mezőgazdasági földterület az EU teljes mezőgazdasági hasznosítású területének 75%-át tette ki, ami 134,9 millió ha.

A mezőgazdasági termelők közül a legalább egy környezetvédelmi kötelezettség teljesítésével érintettnek minősült a közvetlen kifizetés kedvezményezettjeinek mintegy 40%-a, ami 2,7 millió termelőnek felel meg.

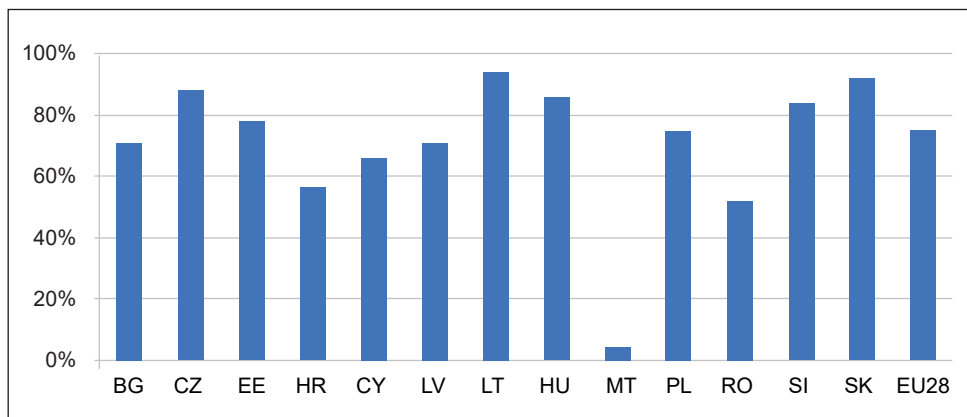
Azok a területek, amelyekre a zöldítés keretében előírt kötelezettségek nem vonatkoznak,

- vagy nem tartoznak a közvetlen kifizetések rendszere alá (ez az EU összes mezőgazdasági területének mintegy 11%-át jelenti);
- vagy a zöldítési kötelezettségek alól mentesülő területeknek számítanak, azaz például a kistermelői rendszerbe vagy ökológiai gazdálkodásba bevont területről van

³⁵ Megjegyzést igényel, hogy az ökológiai gazdaságok jellegükből fakadóan összhangban vannak a zöldítési előírásokkal, és több esetben túl is mutatnak rajtuk, ebből kifolyólag nem kell a zöldítési kötelezettségeket teljesíteniük. 2015-ben összességében az ökológiai gazdálkodók közel 100 ezer fős közössége a közvetlen támogatásban részesülő termelők közel 2%-át adta. Négy tagállamban (CZ, EE, LV, AT) az ökológiai gazdaságok a teljes mezőgazdasági terület több mint 10%-án tevékenykedtek. Az ökológiai gazdaságok teljes területében az állandó gyepterületek aránya a legmagasabb. Ez alól csak IT, LT, és RO képez kivétel. A gyepek aránya egyes országok esetében kifejezetten magas, például CZ (43%), EE (25%), AT (23%) SK (21%) és FI (82%). Az állandó gyepterületek nagy aránya az ökológiai gazdaságokban egyébként tükrözi az európai ökológiai gazdaságok tipikus szerkezetét, hiszen az ökológiai gazdaságokban az állandó gyepterület aránya a teljes terület 46%-a, míg a konvencionális gazdaságok esetében ez az érték 30%.

- szó, vagy csak olyan terület, amely a 10 hektárnál kevesebb szántóterületű gazdaságokhoz tartozik,³⁶
- vagy állandó növénykultúrájú területek (ültetvények), amelyek az EU összes mezőgazdasági területének 7%-át teszik ki.

Az ilyen területek még akkor is részesülnek a zöldítésben, ha nem teljesítenek egyéb zöldítési előírást.



4.5. ábra

A legalább egy zöldítési kötelezettséggel érintett megművelt mezőgazdasági terület aránya az összes mezőgazdasági hasznosítású területhez képest az új tagállamokban, 2015, %

Forrás: EB 2018e

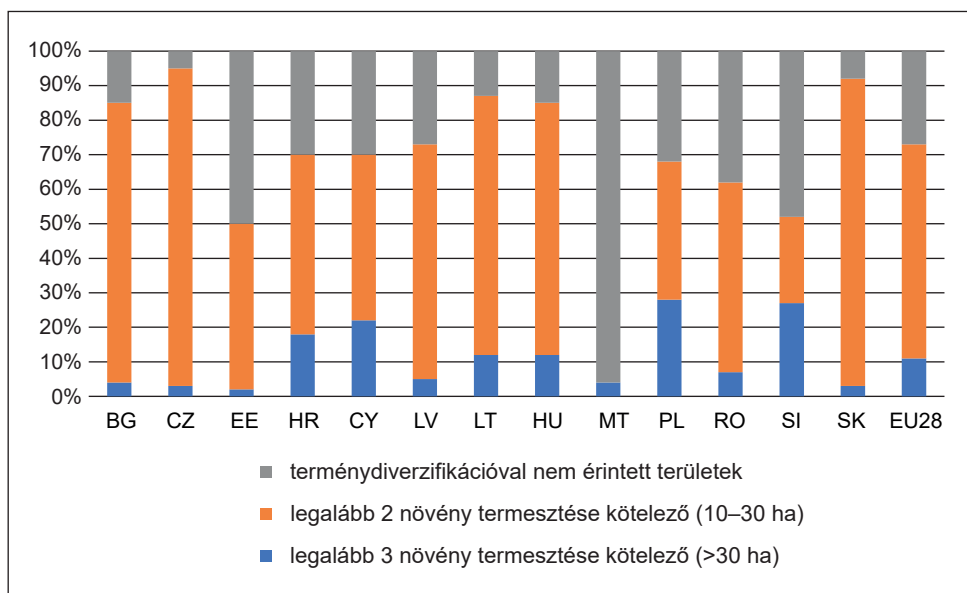
Zöldítés – a terménydiverzifikáció alá eső területek

A terménydiverzifikáció hatálya alá tartozó termelők mintegy 80 millió hektár szántóterületet műveltek az előírás bevezetésének első évében. Ez az EU teljes szántóterületének 75%-át teszi ki.

Azok a termelők, akiket nem érint a kötelezettség, vagy nem vesznek(vehetnek) igénybe közvetlen támogatást, vagy mentesülnek a kötelezettség alól. Az EU szintjén a diverzifikáció alól mentesített gazdaságok több mint 50%-a kevesebb mint 10 hektár szántóterületen gazdálkodott. Az ilyen méretű üzemek aránya MT, HR és RO esetében magas. Egyéb mentességeket elsősorban gyepterületek vagy parlagon hagyott területek után vesznek igénybe a gazdálkodók, erre főleg UK, NL, LU, IE és PT esetében van példa.

A legalább két növény és a legalább három növény termesztésére vonatkozó előírások az uniós szántóterületek 11 és 64%-át érintik. Az új tagállamok esetében megfigyelhető előírások területi megoszlását a következő ábra szemlélteti.

³⁶ Mivel az ilyen területek esetében számos alkalommal átfedést lehet megállapítani, az érintett területek pontos százalékos arányát nem lehet megállapítani.



4.6. ábra

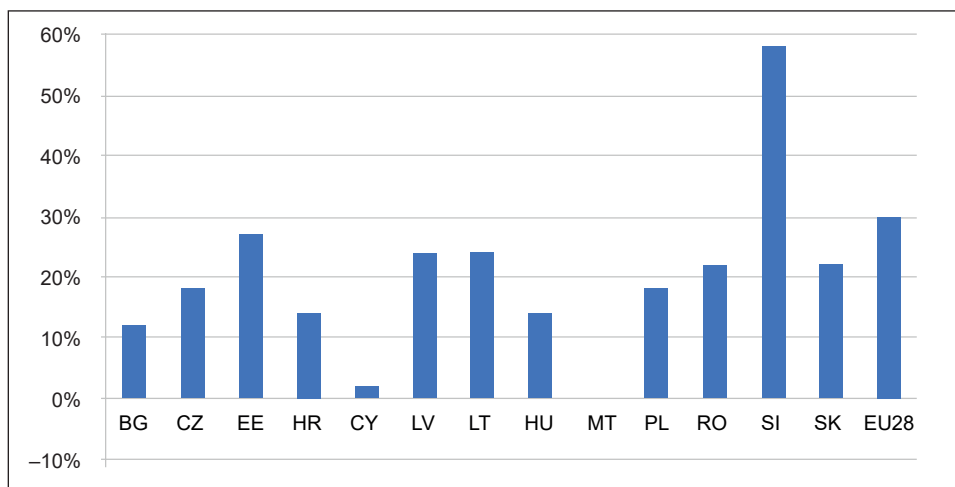
A terménydiverzifikációval érintett szántóföldi földterületek aránya az összes területhez képest a legalább 2 növényre és legalább 3 növényre vonatkozó előírások függvényében az új tagállamokban

Forrás: EB 2018e

Zöldítés – állandó gyepterületek

A tagállamok követik az állandó gyepterületeket érintő változásokat annak érdekében, hogy fenntartsák ezeket a területeket a szén-dioxid megkötésére. Ezt nemzeti vagy regionális szinten a referencia-időszakra vonatkozó értékek és éves arányok összehasonlításával lehet megtenni. Amennyiben az éves és a referencia-időszak aránya közötti különbség meghaladja az 5%-ot, azaz a gyepterületek ilyen eltérést eredményeznek a referenciához képest, a tagállamok visszaállítási kötelezettséget írnak elő a mezőgazdasági termelők számára. Uniós szinten egyébként az állandó gyepterületek aránya az összes mezőgazdasági földterülethez viszonyítva eléri a 30%-ot.

IE, UK és SI esetében a legmagasabb az állandó gyepterület aránya az összes mezőgazdasági területhez viszonyítva. Az IE és három brit régió (Észak-Írország, Skócia és Wales) esetében ez az arány mintegy 90%-ot tesz ki. Az állandó gyepterületek a többi tagállam esetében 40-60% körüli értéket képviselnek, CY (2%), FI (6%) és DK (9%) esetében lehet a legkisebb gyepterületarányt kimutatni. Málta viszont egyáltalán nem rendelkezik állandó gyepterülettel. 2015-ben és 2016-ban az állandó gyepek aránya 5 tagállamban több mint 5%-kal csökkent (CY, EE, egy francia régió, RO és UK – Anglia). Eközben 6 tagállam (CY, DE, EE, LU, IT, PT) egy előzetes engedélyezési vagy figyelmeztető rendszert vezetett be, hogy szorosan kövesse a változás tendenciáját.



4.7. ábra

Az állandó gyepterületek aránya az összes mezőgazdasági területhez viszonyítva az új tagállamokban
 Megjegyzés: Málta nem rendelkezik állandó gyepterülettel.

Forrás: EB 2018e

Zöldítés – ökológiai fókuszterület

Az ökológiai jelentőségű területek (EFA) nyilvántartásának célja a biológiai sokféleség javítása. Ennek érdekében a teljes szántóterület legalább 5%-ának a gazdaság szántóterületéhez viszonyítva ilyen feltételeknek kell megfelelnie. Az EFA alá tartozó gazdálkodók körülbelül 75 millió hektár szántóterületet művelnek, ami az EU teljes szántóterületének közel 70%-át teszi ki.

A kötelezettség alá nem eső gazdaságok nem tartoznak a közvetlen kifizetések rendszerébe, vagy mentesülnek a kötelezettség alól. Az EU egészét illetően az EFA-szabályok betartása alól mentesített gazdaságok mintegy 65%-ának kevesebb mint 15 hektár szántóföldje van. Mivel 12 tagállamban kisebb üzemméretű termelők gazdálkodnak, a mérethatárból fakadó mentesség esetükben körülbelül a termelők 100%-ának ad felmentést az előírás teljesítése alól. Ezzel szemben EE és FI esetében az erdészeti mentesség adja a mentesség csaknem 100%-át, míg LV és SE esetében a mentesülők 50%-ának emiatt nem kell az EFA-követelményeket teljesíteni. További jelentős mentességeket élveznek a termelők PT, LU, IT, SI és UK esetében a gyepterületekre, fehérjenövényekre vagy parlagon hagyott területekre vonatkozó könnyítés miatt.

Az EFA-kötelezettség végrehajtása érdekében 2015-ben – abszolút értékben, súlyozási tényezők alkalmazása nélkül – 10 millió hektár földet jelentettek be. Az 5%-os minimális EFA-terület a súlyozási tényező figyelembevételével egyébként az EU mezőgazdasági területének a 9%-át fedi le, ami majdnem kétszerese az előírt értéknek. Az EFA keretében elszámolt szántóterületek aránya különösen magas MT (21%), HR (16%) és ES (16%) esetében, míg DK, DE, AT, SI és FI esetében az EFA-val érintett szántóterületek aránya csak 5% és 7% között mozog. Az egész EU-t tekintve egyébként az EFA-val érintett szántóföldi

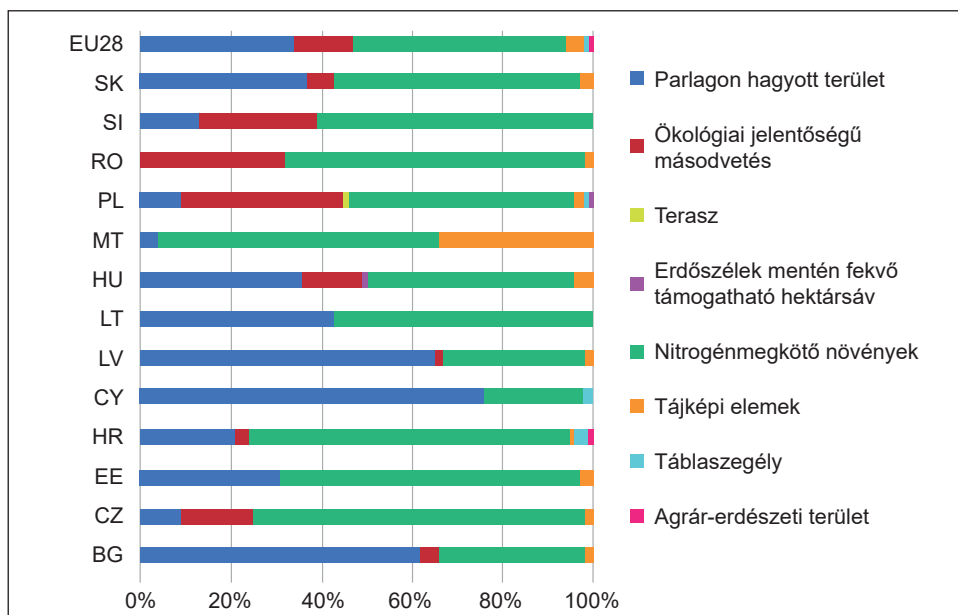
területek aránya 13%, kiemelkedő értéket egyébként NL, MT (26%), BE (22%) és HR (22%) esetében lehet kimutatni.

2015-ben a leggyakrabban bejelentett EFA-típusok a ténylegesen vagy potenciálisan termelő mezőgazdasági területekhez kapcsolódóan a következők voltak:

1. nitrogénmegkötő növények (a tényleges EFA-terület 37,3%-a),
2. másodvetés (33,4%) és
3. parlagon hagyott terület (25,9%).

Ez a három tényező az összes EFA-elem által lefedett terület 94%-át tette ki.³⁷ Az egyéb területek, mint például a tájképi elemek (például fás sáv, magányosan álló fa, kunhalom) vagy a táblaszegély csak 1,7%-ot és a 0,7%-ot értek el.

A tagállami szinten megjelenő EFA-elemek földrajzi alapokon megvalósuló elemzése keretében elmondható, hogy a tájképi elemek és a táblaszegélyek EFA-elemként megvalósuló elszámolása jelentős mértékben csak IE, UK és MT esetében mutatható ki. A parlagon hagyott területek inkább egyes mediterrán országokban (ES, PT és CY), valamint északi tagállamokban (például FI és LV) jelentek meg nagy számban. A nitrogénmegkötő kultúrák inkább HR, CZ, IT, PL és RO esetében fordulnak elő nagy számban. A másodvetés alkalmazása pedig BE, DK, DE, LU és NL esetében volt bevett gyakorlat.



4.8. ábra

*Az egyes EFA-elemek fő típusainak megosztása az új tagállamokban
(a súlyozási tényezők alkalmazását követően)*

Forrás: EB 2018c

³⁷ A súlyozási tényezők alkalmazása után a három meghatározó EFA-elem együttesen, némi csökkenés után az összes EFA-terület 93%-át érte el.

2016-ban és 2017-ben a zöldítés esetében a fő mutatókat érintően jelentős eltérést nem lehetett kimutatni. A legtöbb mutatóban csak néhány százalékpontos eltérést lehetett uniós szinten kimutatni.

4.12. táblázat

A zöldítésre vonatkozó egyes mutatószámok összehasonlítása (EU28, 2015–2017)

Megnevezés	2015	2016	2017
Zöldítéssel érintett területek aránya az összes mezőgazdasági területhez képest	40%	41%	41%
Zöldítéssel érintett termelők aránya az összes termelőhöz képest	75%	78%	79%
A terménydiverzifikációval érintett szántóföldi területek aránya	75%	77%	77%
Állandó gyepek aránya a teljes mezőgazdasági terület vonatkozásában	30%	30%	29%
EFA hatálya alá tartozó szántóföldi terület aránya az összes szántóföldi területhez képest	70%	71%	71%
EFA-területek aránya a szántóföldi területhez képest (súlyozással)	13%	14%	15%
EFA-területek aránya a szántóföldi területhez képest (súlyozás nélkül)	9%	9%	10%

Forrás: EB 2018c

A fiatal mezőgazdasági termelők támogatása

A fiatal mezőgazdasági termelők támogatása (YFP) a tagállamok esetében kötelező, a termelők számára önkéntesen választható kifizetés. A legfeljebb 40 éves korú mezőgazdasági termelőket célozza meg, akik először kezdenek mezőgazdasági termelésbe, vagy akik már létrehozták a gazdaságukat a program első kérelmét megelőző 5 évben. A YFP első határa a közvetlen kifizetések keretének 2%-a. Ha egy tagállamban szükséges összeg meghaladja a YFP szerinti becsült pénzügyi szükségletként bejelentett százalékos arányt, akkor a tagállamoknak csökkenteniük kell az alapfizetéseket mindenkinek, hogy fedezzék ezt a hiányt a legfeljebb 2%-os határértékig.

A tagállami működés sajátosságait illetően az alábbi megállapítások foglalhatók össze:

- 6 tagállam (IE, EL, ES, NL, AT, PT) jelentette be, hogy a 2016-os időszakra vonatkozó pénzügyi keretének legfeljebb 2%-át fordítja erre a jogcímre. 13 tagállam (BE, DE, FR, HR, IT, LV, LT, LU, PL, SI, FI, SE, UK) 1 és 2% közötti értéket jelentett le. A fennmaradó 9 tagállam (BG, CZ, DK, EE, CY, HU, MT, RO, SK) kevesebb mint 1%-ot tervezett erre az intézkedésre. 2015-ben a fiatal gazda jogcímre allokált források a teljes közvetlen támogatási keret 1,33%-át tették ki, 2016-ban ez az érték 1,23%-ra csökkent.³⁸

³⁸ A csökkenés lehetséges okaként jelent meg, hogy több tagállam is túlbecsülte a tervezett felhasználás mértékét és a valós tapasztalatok alapján korrekciót hajtott végre. Ezzel együtt mivel a YFP-re fordított forrásokat célzott és elkülönített forrásként kell kezelni az elkülönített keret kihasználatlansága forrásvesztést okoz a tagállamnak.

- A YFP kiszámításának módját illetően 14 tagállam és 3 régió választotta az átlagos értéket, ami az egy hektárra vetített tagállami általános közvetlen támogatási érték 25%-a (BE – Flandria, BE – Vallónia, DK, IE, FR, CY, LT, LV, HU, NL, AT, PL, SI, SK, FI, SE, UK – Észak-Írország). Egy tagállam átalánydíjat (LU) vezetett be. A fennmaradó 11 tagállam és 3 régió úgy döntött, hogy az alaptámogatás 25%-át adják a termelőknek (BPS alapon: DE, HR, PT, UK – Wales; SAPS alapon BG, CZ, EE, RO vagy a jogosultságok általános értéke alapján EL, ES, IT, MT UK – Anglia és UK – Skócia).
- 15 tagállam és 5 régió a támogatási jogosultságok felső határát vagy a hektárok számát a 90 ha vagy 90 jogosultság értékében határozta meg (BE – Vallónia, BE – Flandria, CZ, DE, DK, ES, IT, CY, LT, LV, HU, MT, NL, PT, SI, FI, SE, UK – Skócia, UK – Észak-Írország). Míg két tagállam és egy régió (EL, HR és UK – Wales) úgy döntött, hogy a minimálisan megengedett értéket 25 jogosultságban vagy hektárban határozza meg; a többi tagállam esetében 25 és 90 közé esett a maximálisan támogatható hektár, illetve támogatás.
- Az országok többsége úgy döntött, hogy nem vezet be a lehetséges termelők esetében az uniós jogszabályi alapokon túli további alkalmassági kritériumokat a megfelelő készségek és képzés tekintetében. 9 tagállam és 3 régió alkalmazta ezeket a kritériumokat (BE – Flandria, BE – Vallónia, BG, IE, ES, FR, HR, LU, AT, PT, SK és UK – Észak-Írország). Ezek közül BE – Vallónia, ES, FR, LU, PT és SK a képzési és képzettségi kritériumot is előírta, bár ezeket többségben elsősorban alternatívaként alkalmazták. Ezenkívül IE, ES, HR, LU, SK és UK – Észak-Írország a jogi személyként kérelmezők esetében vezetett be további támogathatósági kritériumokat.

A kistermelői rendszer

A kistermelői rendszert (SFS) alkalmazó 15 tagállam közül BG, DE, EE, EL, HR, MT, AT, PL és RO a közvetlen támogatás összege alapján évente egyszerűen meghatározták az érintett termelőket megillető összeget. BG ezenkívül 500 euróra felkerekíti az alacsonyabb összegeket. 4 tagállam (ES, IT, HU és SI) választotta azt a rendszert, amelyben a kistermelőket megillető támogatási összeget az egyes résztvevők esetében a 2015-ben megállapított értékek alapján határozzák meg. HU 500 euróra kerekíti fel azon termelők támogatását, akik alacsonyabb összegre lennének jogosultak. 2 tagállam (LV és PT) a kistermelői támogatási rendszer keretében átalányösszeget (500 euró) vezetett be minden résztvevő számára. HR és SI esetében 657 és 1050 euróban állapították meg a maximális szintet, a többi alkalmazó tagállam esetében ez az uniós jog alapján meghatározott 1250 euró.³⁹

³⁹ A 2015. évi kifizetés összegét azon közvetlen kifizetések teljes értéke alapján számítják ki, amelyekre a mezőgazdasági termelő 2015-ben jogosult volna, ha a normál támogatási rendszerben marad.

4.13. táblázat

A kistermelői támogatási rendszer meghatározásának elvei az új tagállamokban

Tag- állam	A kifizetés meghatározásának módszere						Maximum- összeg euróban
	Évenként meghatározott összeg		A 2015. évben meghatározott összeg			Általány- összeg 500 euróig fel- kerekítve	
	500 euróig felkerekítés	Nincs fel- kerekítés	Van kiigazítás a külső konver- gencia miatt	Nincs kiigazítás a külső konver- gencia miatt	500 euróig felkerekítés		
BG	X						1250
EE		X					1250
HR		X					657
LV						X	500
HU			X		X		1250
MT		X					1250
PL		X					1250
RO		X					1250
SI				X			1050

Forrás: EB 2016

A kistermelői igényeket a tagállamok kétféleképpen rögzíthették.

- Az egyik változat szerint az új támogatási rendszer alkalmazása első évének október 15-éig lehetett benyújtani ilyen kérelmet.⁴⁰
- A másik változat automatikus befogadást tett lehetővé. Ezzel összesen kilenc tagállam élt: EL, ES, HR, IT, MT, AT, PL, PT, RO.

A minimális követelmények és az aktív gazdálkodókra vonatkozó előírás

A közvetlen támogatások igénybevétele során minimális követelmények bevezetésére nyílt lehetőség a tagállamok számára. Így döntöttek arról, hogy kifizetési küszöbértéket vezetnek be, ez alatt nem történik kifizetés. Ezzel együtt a minimális támogatható terület nagyságát is rögzítették, amely 0,3 hektártól (CY és MT) egészen 5 hektárig terjed (UK – Anglia). Az új tagállamok esetében megjelenő határértékeket a következő táblázat tartalmazza.

Az úgynevezett aktív termelői előírás keretében is lehetőség van arra, hogy a közvetlen támogatáshoz való hozzáférést a tagállamok korlátozzák. Fő szabály szerint olyan termelők juthatnak támogatáshoz, akik érdemi mezőgazdasági tevékenységet végeznek. Ennek keretében az alábbi tagállami lehatárolásokat lehet összefoglalni.

⁴⁰ A megadott határidőn túli késedelmes jelentkezés a kistermelői támogatási rendszerben történő részvételre nem lehetséges.

4.14. táblázat

A közvetlen támogatások igénybevétele során előírt minimális feltételek

Tagállam	Minimális területnagyság, hektár	Hektár és/vagy állategyed után kifizethető legkisebb támogatás összege, euró
BG	0,5	100
CZ	1,0	
EE	1,0	100
HR	1,0	100
CY	0,3	100
LV	1,0	100
LT	1,0	100
HU	1,0	100
MT	0,3	100
PL	1,0	200
RO	1,0	100
SI	1,0	100
SK	1,0	100

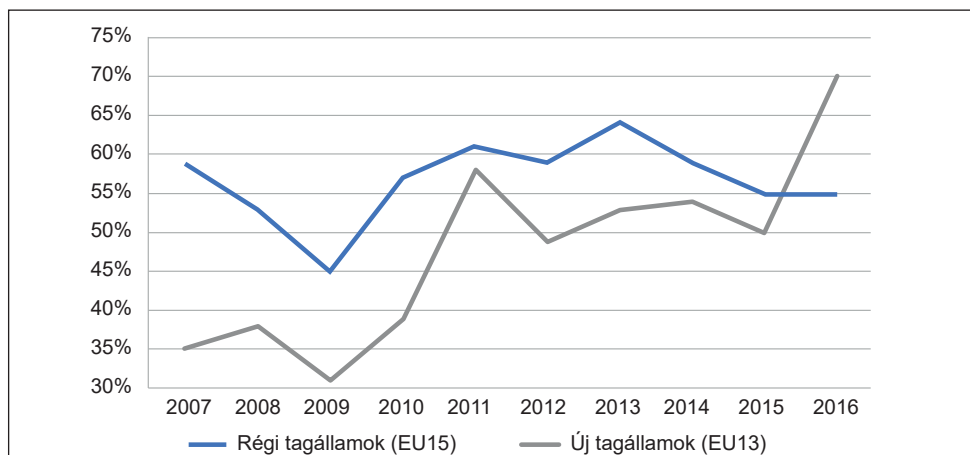
Forrás: EB 2016

7 tagállam (BG, DE, EE, IT, MT, NL, RO) döntött úgy, hogy tevékenységeket vagy vállalkozásokat pótlólagosan ad az uniós jogszabály által meghatározott negatív listához. Az új tagállamok közül BG a kormányzati és önkormányzati igazgatási szerveket és azok érdekeltségeit zárta ki, EE az erdőgazdaságokat, míg RO az unióban legszélesebb körben bővítette a negatív listát. RO esetében a következő tevékenységet végzők nem vehetnek igénybe közvetlen támogatást: építőipari cégek, nemzeti és magán-erdőgazdaságok, börtönök, valamint a közösségek, városok, önkormányzatok, megyék és a területi közigazgatási szervek.

4.7.2. Egyéb tagállami hatások és következmények

A mezőgazdasági jövedelem a csatlakozást követő időszakban jelentősen nőtt az új tagállamokban. Ennek eredményeként az egyes nemzetgazdaságokban elérhető átlagos jövedelemhez fokozatosan közelített az agráriumban foglalkoztatottak által elérhető jövedelem színvonala.

Az előbbi ábrán egyértelműen megjelenik, hogy az EU egészét illetően a mezőgazdasági jövedelem szintje általában lényegesen alacsonyabb, mint a teljes nemzetgazdaságban elérhető átlagjövedelem. Elmondható, hogy az EU15-ben az óránkénti mezőgazdasági bevételek – 2009-et leszámítva – az átlagos jövedelem 53-64%-a között ingadoztak, és döntően stagnáló trendet mutattak. Az EU új tagállamaiban a mezőgazdasági bevételek gyorsabb ütemű felzárkózásának lehettünk a tanúi. Noha alacsonyabb bázisról indult a fejlődés, mint a régi tagállamokban, 2016-ra a mezőgazdasági tevékenység révén elérhető jövedelem aránya meghaladta a régi tagállamok szintjét. Ennek eredményeként az óránkénti mezőgazdasági jövedelem 2007-ben csak a teljes gazdaságban elérhető átlag egyharmada volt, de 2014-re megközelítette az EU15 értékét, és elérte az 54%-ot, majd 2016-ra 70%-ra emelkedett. Megjegyzést igényel, hogy nemcsak a mezőgazdaságban, hanem az egész gazdaságban gyorsabban nőnek a jövedelmek az új tagállamokban, mint az EU15 országaiban.



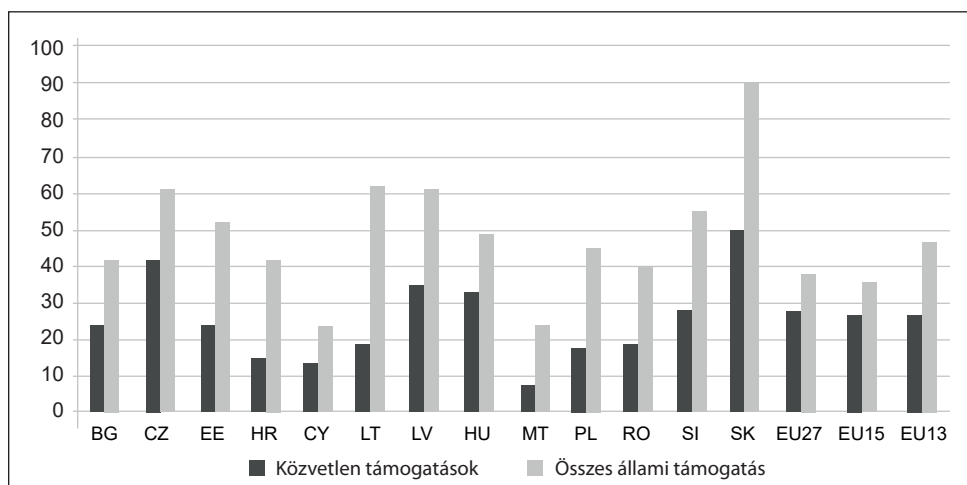
4.9. ábra

A mezőgazdasági jövedelem alakulása a nemzetgazdasági átlagos jövedelem arányában

Forrás: EB 2018c

Támogatások aránya és jelentősége a tagállamokban

A KAP fokozatos fejlődése során napjainkra egyértelművé vált, hogy az uniós mezőgazdasági termelők igen nagy mértékben függenek a támogatások különböző változataitól (példaként leginkább a közvetlen kifizetéseket, a nemzeti támogatásokat, valamint a vidékfejlesztés jogcíme révén elérhető forrásokat kell megemlíteni). A közvetlen kifizetések részesedése az uniós átlag tekintetében a mezőgazdasági tényezők jövedelmében 2011–2015 között 27% volt.



4.10. ábra

*A közvetlen kifizetések és egyéb támogatások aránya az összes mezőgazdasági jövedelemben
(%, 2011–2015 átlag)*

Forrás: EB 2018d

A közvetlen támogatások aránya az átlagnál jóval magasabb volt a Cseh Köztársaságban, Írországbban, Luxemburgban, Szlovákiában és Svédországban, ahol több mint 40%-os értéket lehetett kimutatni. Ezzel szemben Horvátországban, Cipruson, Máltán és Hollandiában 15%-ot sem érte el az érték. A termelők számára elérhető összes jövedelemtranszferet figyelembe a teljes állami támogatás átlagosan az EU mezőgazdasági termelői jövedelmének 38%-át érte el a 2011 és 2015 közötti adatok vizsgálata alapján.

Az állami támogatás mezőgazdasági jövedelemben való részesedésének e különbsége nagymértékben tükrözi a tagállamok jelenlegi támogatásának eloszlását (elsősorban az EU15-tagállamok korábbi termelési eredményei, valamint az EU13-ban a gazdaságok szerkezete és a támogatható földterületek alapján lehet érdemi különbségeket kimutatni). Ez összhangban van a tagállamok szakosodásával és az egész EU-ban a mezőgazdaság versenyképességének különbségeivel is.

Megállapítható, hogy a különböző támogatások egyes tagállamokban eltérő súllyal jelennek meg. Ez alapján több csoport is kialakítható:

- meghatározó a termeléstől függetlenített közvetlen kifizetések aránya (DK, NL, DE és RO);
- meghatározó a termeléshez kötött támogatások aránya (FI, LV és PT);
- nagyon nagy szerepet játszik a mezőgazdasági jövedelmekben a kedvezőtlen adottságú területek (LFA) támogatása (FI, LU és MT);
- egyéb vidékfejlesztési intézkedéseknek (környezetvédelmi intézkedések és a nemzeti feltöltések is) van nagy szerepe (AT, EE, LU és SI).

4.8. Távolabbi kilátások

Az új tagországok, közöttük Magyarország agrárgazdasága számára a csatlakozás jelentős lehetőségeket nyitott meg. A csaknem 510 millió fogyasztót átfogó belső piac korábban elképzelhetetlen teret nyit a versenyképes agrártermelés számára.

Ugyanakkor a csatlakozási folyamat nagy erővel hozta felszínre az érintett agrárgazdaságok szerkezeti problémáit. Az adaptáció előrehaladásával e problémák (a versenyképesség, az agrárstruktúra gyengeségei, további nemzetgazdasági pozícióvesztés veszélye) egyre erősebben jelentkeztek.

A csatlakozás kezdeti időszakában a figyelem érthető módon az EU-támogatások folyósítására irányult. E téren a korábbi felkészülésbeli elmaradottságokat az érintett országok nagy erőfeszítésekkel többnyire sikeresen leküzdötték, hiszen minden tagország elemi nemzeti érdeke a számára elérhető EU-támogatások pontos és visszafizetésektől mentes felhasználása. A lemaradás gyors leküzdésének kedvező hatásaként több adminisztratív és ellenőrzési folyamatot a régi tagállamokban alkalmazott eljárásokhoz képest hatékonyabban vezettek be és alkalmaztak. Példaként említhető meg, hogy több új tagállamban már évek óta elektronikus kérelmezési rendszert alkalmaznak, míg egyes régi tagállamokban még papíron zajlik a kérelembeadás.

Az adaptáció tartós sikerének központi tényezője azonban a piaci helytállás, a versenyképesség. A közvetlen támogatások terén az új tagországok hátrányára fennálló támogatási diszparitás 2013-ra megszűnt, ami már önmagában kedvezően érintette az új tagok versenypozícióit. Ám a versenyképességi kihívás óriási:

- a KAP-reformfolyamat előrehaladása tovább növeli a belső piaci verseny intenzitását;
- a támogatási rendszer, valamint annak átalakulása a KAP-reformokhoz kapcsolódó ciklusokkal együtt folyamatos szemléletmódváltást igényel a termelőktől, ami hatással van az ágazat finanszírozási helyzetére is;
- fokozódik a környezeti és éghajlatvédelmi intézkedések jelentősége és az ezek keretében elvárt termelői teljesítések, amelyek a technológiailag kevésbé fejlett vagy alacsonyabb mérethatékonyságú üzemek számára fokozott terhet fognak jelenteni;
- a gazdasági konvergencia a reálfolyamatok felértékelődéséhez vezet, amely különösen az alacsony termelékenységgű ágazatok versenyképességét érinti kedvezőtlenül;
- az adaptáció előrehaladásával mind a reálbérek, mind a földköltség jelentősen emelkedhetnek, ugyanakkor számítani lehet az energia- és takarmányköltségek további emelkedésére is;
- számos új tagállamot felkészületlenül érhet a klímaváltozás, valamint az input- és outputpiacokon megjelenő áringadozás jelentette negatív hatások kezelésének igénye, ebből kifolyólag felerősödik a kockázatkezelés szerepe és jelentősége;
- nehézséget okoz a nemzeti források célzott felhasználásának hiánya, problémás a nemzeti kedvezőtlen folyamatok lokális kezelése;
- mindezek miatt az agrárgazdaságban a termelékenység lényeges emelése a versenyképesség alapvető feltétele.

A termelékenység növekedése csak az agrárszerkezet hatékonyságalapú átalakítása révén valósulhat meg. A nélkülözhetetlen szerkezeti változások alapvető tényezője a piaci struktúra javítása, a korábbi szorosabb piaci kapcsolat és hatékonyabb együttműködést eredményező kapcsolati rendszer kialakítása lehet. E folyamatok előmozdításában pozitív szerepet tölthetnek be a Közös Agrárpolitika támogatásai is.

Áttekintendő fogalmak

- Állami kereskedelmű ország
- Szektorális megállapodás
- Európai Megállapodás
- Koppenhágai kritériumok
- Előcsatlakozási stratégia
- Csatlakozási tárgyalások
- Csatlakozási Partnerség
- Közösségi Vívmányok Átvétele Nemzeti Program
- Előcsatlakozási alapok
- Új tagállamok felvételének eljárási menete
- Országvélemény
- Közösségi joganyag átvilágítása (acquis screening)
- Agrár-adaptáció közgazdasági problémái
- Csatlakozási forgatókönyvek
- Agrárgazdasági transzformáció
- „Lépcsős” formula

- Kiegészítő nemzeti támogatás („top up”)
- Egyszerűsített területi alapú támogatás (SAPS)
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
- pillérek közötti rugalmasság
- redisztributív támogatás
- fiatalgazda-támogatás
- termeléshez kötött támogatás
- zöldítés
- kistermelői támogatási rendszer
- támogatási diszparitás

Felhasznált irodalom

- BUCKWELL, A. (1996): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe, Winegarten Memorial lecture*. NFU, Shaftesbury Avenue, London on 10th December.
- CSÁKI, Cs. – NASH J. (1997): *The agrarian economies of Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: Situation and perspectives*. Washington D.C., World Bank.
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- ELEKES, A. – HALMAI, P. – VELIKOVSKY, L. (2006): *How decoupled is the European Union's Single Farm Payment?* 26th Conference of the International Association of Agricultural Economists, Queensland, Australia on 12–18th August. Elérhető: <https://ideas.repec.org/p/ags/iaae06/25339.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2005): *Declining „Common” Agricultural Policy? CAP reform of 2003 and its national implementation in the member states*. The XIth EAAE Congress: The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System, Copenhagen on 24–25th August. Elérhető: <https://core.ac.uk/download/pdf/7026206.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (1996): *European Economy No. 2. The CAP and Enlargement – Economic Effects of the Compensation payments*, Brussels.
- Európai Bizottság (2016): *Direct payments 2015–2020: Decisions taken by Member States*. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/supplementation-decisions-ms-2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Európai Bizottság (2018a): *Direct payments*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/direct-payments.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 18.)
- Európai Bizottság (2018b): *Statistical factsheet*. 2018. május. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 13.)
- Európai Bizottság (2018c): *CAP post-2013: Key graphs & figures: Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income*. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf (A letöltés dátuma 2018. 05. 03.)
- Európai Bizottság (2018d): *CAP post-2013: Key graphs & figures: Evolution of agricultural income as a share of average income in the economy*. Elérhető: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)
- Európai Bizottság (2018e): *Green direct payments*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/green-direct-payments.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 11.)

- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (2002): *Mellékletek a Magyar–EU agrárkereskedelemben az exportunk számára biztosított kedvezményekről*. Európai Integrációs Főosztály, belső anyag.
- Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (2003): *Az európai integráció hatása az agrárágazatban*. Európai Integrációs Főosztály, belső anyag.
- HALMAI P. (1992): *Veszélyek és remények. Krízisben a „sikerágazat”*. Budapest, MTA KTI.
- HALMAI P. – PÁLOVITS B. (1997): Az EU-tagság agrárgazdasági hatásmechanizmusai. *Külgazdaság*, 41. évf. 2. sz.
- HALMAI P. (2001): A Közös Agrárpolitika. In KENDE T. – SZŰCS T. szerk.: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris.
- HALMAI P. szerk. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2003): Agrárátalakulás, tökeleépülés, beruházások. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. évf. 4. sz. 8–18.
- HALMAI P. (2004): Az agrárgazdaság EU-adaptációja. Várható feszültségek, gazdaság- és társadalompolitikai kihívások. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 203–222.
- HALMAI, P (2006): Integration of the Hungarian Agro-economy into the EU – Squeaky Adaptation, Long-term Structural Tensions. *Development and Finance*, Vol. 4. No. 2. 32–41.
- HALMAI, P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.
- KAPRONCZAI I. (2010): *A magyar agrárgazdaság az adatok tükrében az EU csatlakozás után*. Budapest, Agrárgazdasági Kutatóintézet. Elérhető: http://repo.aki.gov.hu/315/1/ai_2010_12.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- KSH (2018): *Mezőgazdasági számlák rendszere, folyó alapon (1998–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_omr002b.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 13.)
- MARCOURS, K. – SWINNEN, J. (2002): Patterns of Agrarian Transition. *Economic Development and Cultural Change*. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 50, No. 2, 365–394.
- MATHIJS, E. – NOEV, N. (2002): *Commercialization and Subsistence in Transition Agriculture: Empirical Evidence from Albania, Bulgaria, Hungary and Romania*. EAAE-Congress, Zaragoza. Commercialization and Subsistence in Transaction Xth EAAE Congress ‘Exploring Diversity in the European Agri-Food System’, Zaragoza (Spain), 28–31 August.
- POULIQUEN, A. (2001): *Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agri-alimentaires des PECO*. Implications avant et après adhésion pour les marchés et la politique de l’UE. Brussels Independent Study Commissioned by DG Agriculture.
- SIPOS, A. – HALMAI, P. (1987): A mezőgazdaság szervezetrendszere a gazdasági reformfolyamatban. *Gazdaság*, 20. évf. 41–84.
- SIPOS, A. – HALMAI, P. (1988a): *Válságúton az agrárpolitika. A mezőgazdaság szervezeti rendszere a reformfolyamatban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- SIPOS, A. – HALMAI, P. (1988b): Organisation System and Economic Mechanism in Hungarian Agriculture. *Acta Oeconomica*, Vol. 39, No. 3–4. 199–230.
- SIPOS A. – HALMAI P. (1993): Jelenkori agrárproblémák. *Gazdaság*, 26. évf. 2. sz. 47–60.
- VÁSÁRY M. – VASA L. (2015): Agrárkereskedelmi eredmények a tízéves uniós tagság fényében. *Külügyi Szemle*, 14. évf. 1. sz. 117–140.