



Vásáry Miklós

Kihívások a Közös Agrárpolitikában

Az Európai Unió (EU) Közös Agrárpolitikája (KAP) az egyik alapvető közös politikának számít és az integráció fejlődése során folyamatosan segítette a közös célok elérését. Erre is figyelemmel át kell tekinteni, hogy a korábbi időszakok reformjai, korrekciói után milyen további kihívások és feladatok állnak a szakterület előtt annak érdekében, hogy az ágazati beavatkozások továbbra is szolgálhassák a KAP és az EU céljait.

Történelmi előzmények

1958-ban a Római Szerződésben az Európai Gazdasági Közösség tevékenységének egyik meghatározó pontjaként megjelent a mezőgazdaságot szabályozó közös politika. A fő célkitűzések keretében cél volt növelni a mezőgazdasági termelékenységét, méltányos életszínvonalat biztosítani a mezőgazdasági termelők számára, a mezőgazdasági termékeket érintően az ellátásbiztonságot megteremteni, stabilizálni a piacokat, továbbá megfizethető árakkal hozzájárulni az ellátási lánc fenntartásához. A technikai végrehajtáshoz kapcsolódó feltételek kidolgozása érdekében 1962 első napjaiban az Európai Közösségek hat alapító országának miniszterei megállapodást kötöttek, amely jogerőre emelte az európai integráció első közös agrárpolitikáját (KAP).¹

A bonyolult tárgyalásokat követően az első jogalkotási aktusok működőképessé tették a KAP-ot és létrehozták a gabonafélék, a sertéshús, a baromfi, a bor, a gyümölcs- és zöldségfélék közös piacszervezéseit, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot. A mezőgazdasági termelés értékesítésének biztosítása érdekében a termelői árak támogatásán alapuló garanciarendszer is megkezdte működését.²

¹ HALMAI 2020a.

² HALMAI 2020a.

A közös piacszervezést érintően a piac egységessége, a közösségi preferencia és pénzügyi szolidaritás megvalósítása és működtetése megteremtette a tagállamokon átnyúló valódi közös politikát, amely napjainkban is – noha átalakuló fókusszal – lényegi része az európai integrációnak. A közös agrárpolitika esetében – az időközben végrehajtott reformok és átalakulások ellenére – is meghatározó az eredeti célok megvalósítása, hiszen az európai lakosságot megfizethető áron elérhető, biztonságos élelmiszerekkel kell ellátni. Ezzel együtt méltányos életszínvonalat kell biztosítani a mezőgazdasági termelők számára, és az egyes árupiacok stabilizálását is fenn kell tartani. Az első évtizedeket jellemző komplex és olykor igen költséges beavatkozási folyamatok eredménnyel jártak. Mára az Európai Unió mezőgazdasága hatékony és alapvetően versenyképes, miközben a fogyasztók is elégedettek.

Az 1992-es első jelentős reformszakasz, a MacSharry-reform (amely Ray MacSharry, az 1989 és 1992 között az Európai Bizottság írásbeli mezőgazdasági biztosa után kapta a nevét) új megközelítést vezetett be a mezőgazdasági termelők támogatása tekintetében.³ Így a KAP költségvetésének csökkentése mellett a túltermelés visszaszorítása és a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokból (WTO – Blair House-megállapodás) eredő kötelezettségek teljesítése is lehetségessé vált. A reform a korlátlan garantált árakról és piactámogatásokról fokozatosan áttért a termőterület vagy az állatlétszám alapján nyújtott – a piaci viszonyokat meghatározó intézményi árak csökkentése miatti kompenzáció keretében megjelenő – jövedelemtámogatásra. Ezentúl komplex megközelítés keretében több kísérő intézkedés kialakítására került sor, amelyek a környezetvédelem támogatására, a mezőgazdasági területek erdősítésére vagy a generációváltás elősegítésére is vonatkoztak. Az első lényegi reformot több követte, amelyek közül kiemelendő a 2003-as (az 1995 és 2004 között az Európai Bizottság mezőgazdaságért felelős osztrák biztosa, Franz Fischler után elnevezett) Fischler-reform. A „félidős felülvizsgálat” alapján – válaszul az akkor meglévő és az EU keleti kibővítése miatt várhatóan megjelenő szakpolitikai kihívásokra – újjáértékelésként vezették be az egységes területalapú támogatási rendszert (SPS). Ez olyan egységes mezőgazdasági kifizetést jelent, amely a KAP-támogatások nagy része esetében megszünteti a kifizetések és a termelés mennyisége közötti kapcsolatot. A támogatási rendszer a mezőgazdasági termelőknek a korábbi termelésen alapuló jogosultságokra, a környezetvédelem, az állatjólét, a növényvédelem és az élelmiszer-biztonság tekintetében betartandó kölcsönös megfeleltetési szabályokra, valamint a modulációs megközelítésre épül, amelynek keretében a nagyobb gazdaságoknak nyújtott transzferek csökkentése révén a vidékfejlesztési programokra lehetett forrásokat átcsoportosítani. A 2004 után csatlakozott tagállamok számára

³ JÁMBOR–MIZIK 2014.

lehetőség nyílt az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) használatára, amelyben – az SPS-től eltérően – nincsenek támogatási jogosultságok. A támogatást kizárólag a mezőgazdasági termelők által bejelentett támogatható hektárszám alapján fizetik ki, és a támogatás mértéke az ország összes hektárjára azonos.⁴

A következő reformszakaszok – amellet, hogy az alkalmazott támogatási intézkedések keretében is új elemeket jelentettek meg – döntően a szemléletükben hoztak érdemi változást. A 2014 és 2020 közötti időszakra tervezett – az átmeneti időszakok miatt végül 2015 és 2022 között érvényben lévő – KAP-szabályozás – az ágazati célok és törekvések mellett – a mezőgazdasággal szemben támasztott új társadalmi elvárásoknak is meg kívánt felelni úgy, hogy a KAP eredeti célkitűzései mellett új elvárásokat fogalmazott meg.⁵ A reform olyan területeken megjelenő kihívásokra kívánt reflektálni, mint az éghajlatváltozás, a természeti erőforrások fenntartható felhasználása, az állatjóllét és az élelmiszer-biztonság. Erősebbé vált az igény a KAP mezőgazdasági kifizetéseinek környezetbarátabbá tételére, valamint a források igazságosabb elosztásának ösztönzésére (például a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása vagy a termelők közötti újraelosztás elvének alkalmazása révén), továbbá a vidékfejlesztési projektekre fordított kiadások növelésére.⁶

A legutolsó átalakulás

A reformszakaszok és az alkalmazott intézkedések egyértelműen bemutatják, hogy miként vált egyre fontosabbá a termelékenység mellett a versenyképesség, majd a fenntarthatóság. Továbbá azt is, hogy az ágazati célok és érdekek mellett miként volt lehetőség még szélesebb összefüggésben értelmezni a mezőgazdasági tevékenységet, amelynek révén lehetővé vált az átfogó uniós célok mentén kialakuló stratégiák megvalósítása.

A változásokat összefogó tervezet esetében sajátos helyzetet teremtett, hogy 2018-ban elfogadta az Európai Bizottság a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslatokat, amelyek új végrehajtási modellt javasoltak, viszont az új összetételű Európai Bizottság 2019-ben nyilvánosságra hozta a Zöld Megállapodás (Green Deal) nevet viselő hosszú távú koncepciót, amely egyértelműsítette az EU elkötelezettségét az éghajlattal és a környezettel kapcsolatos kihívások kezelése mellett.⁷ A Zöld

⁴ HALMAI 2020b.

⁵ BAKSA et al. 2018.

⁶ Európai Parlament 2021.

⁷ Európai Bizottság 2019.

Megállapodás ütemtervével összhangban bemutatták a *Termőföldtől az asztalig*⁸ és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégiát.⁹ Ezek a stratégiák a megállapodással együtt számszerűsített célokat határoztak meg az uniós mezőgazdaság és a vidéki területek számára, és további elvárásokat rögzítettek a 2018-as KAP-reformjavaslatról zajló intézményközi tárgyalások során. A Parlament és a Tanács hosszas tárgyalásokat követően, a rendes jogalkotási eljárás keretében megegyezett a KAP 2023–2027-es feltételeiről és a 2021. év végén hivatalossá váltak az új keretfeltételek, amelyeket már a Zöld Megállapodásra figyelemmel fogadtak el. Az új KAP a források igazságosabb elosztását, magasabb szintű zöld ambíciókat és eredményorientáltabb megközelítést irányozott elő. Ennek keretében a támogatási rendszert több átalakítás is érintette, amely merőben új eszköz, az – egyes nemzetek által összeállított és a Bizottság által elfogadott – úgynevezett KAP Stratégiai Terv mentén valósult meg. Ez a dokumentum lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy meghatározzák, miként szabályozzák az agrár- és vidékfejlesztési, azaz I. és II. pilléres támogatások működési kereteit és a várható hatásokat, továbbá rögzíthetik, hogy miként kezelik a helyi szükségleteket a közös célkitűzések mérhető eredményeinek elérése érdekében.

A főbb változások a termelők legszélesebb körét érintő közvetlen támogatások keretében történtek. A korábbi alaptámogatási rendszer átalakult, és a fenntarthatóságot elősegítő alapszintű jövedelemtámogatás meghirdetése vált lehetővé. A korábbi zöldítési jogcímet felváltva és annak környezeti vállalásait lényegesen meghaladva az új Agrárökológiai Program (AÖP) bevezetésére került sor, amely révén ösztönözhetőek a gazdák a minél szélesebb körű környezetvédelmi és éghajlatvédelmi erőfeszítések elérése érdekében. Tovább bővül a termelők közötti támogatás újraelosztási eszköztára, hiszen minden tagállamnak a kis- és közepes gazdaságok irányába a korábbinál jelentősebb mértékű támogatás-újraelosztást kell megvalósítania. A generációváltás előmozdítása érdekében változó feltételekkel újul meg a korábban is működő jogcím. Hasonlóra kerül sor a továbbra is elérhető termeléshez kötött támogatás keretében is.¹⁰

Az új intézkedések is már nagymértékben jelzik, hogy a mezőgazdasági termelést a megváltozott környezeti feltételekhez kell igazítani. Ennek fontos eszköze a környezet- és klímatudatos gazdálkodási gyakorlatok alkalmazása, amelyek fejlesztik a táj mozaikosságát és a biodiverzitás sokszínűségét, javítják a talajok állapotát és víz-háztartását, vagy éppen szorgalmazzák a fenntarthatóbb növényvédőszer-használatot. Ezt segíti elő a már említett AÖP, amely zöldítésszerűen működő, tartalmában

⁸ Európai Bizottság 2020b.

⁹ Európai Bizottság 2020a.

¹⁰ Európai Parlament 2021.

az agrár-környezetgazdálkodási támogatási formához (AKG) hasonló, önkéntes vállalatokon alapuló, egyéves támogatás keretében jelenik meg.¹¹

A megvalósult változások és a bevezetett új intézkedések a közös agrárpolitika számára jelenleg továbbra is olyan célokat határoznak meg, mint az Európa-szerte fenntartható mezőgazdasági modell kialakítása, az élelmezésbiztonság megteremtése vagy a mezőgazdaság által az európai polgárok számára nyújtott egyéb szolgáltatások, a multifunkcionális mezőgazdaság által előállított, a társadalom számára elérhető közjavak megőrzése és fenntartása. Ugyanakkor ehhez olyan politikára van szükség, amely gazdaságilag életképes és egyúttal társadalmilag is fenntartható, miközben párhuzamosan jellemzi az intézkedéseket a környezetbarát és a piacorientált szemlélet, és mindez az európai országok és régiók sokfélesége ellenére egyszerű működési környezetben valósul meg.

További kihívások

A Covid-19-világjárvány egyértelműen megmutatta, hogy mennyire lényeges és meghatározó a szilárd és ellenállóképes élelmiszerrendszer, amely minden körülmény között képes működni, és amely képes elegendő mennyiségű és megfizethető árú élelmiszert biztosítani a fogyasztók számára. Ennek eredményeként a termelési színvonal megőrzése lényeges és meghatározó jelentőségű. A KAP-ot érintő 2022. évi közvélemény-kutatás (Eurobarometer) megerősítette, hogy az európaiak közel fele úgy véli, hogy a közös agrárpolitika (KAP) egyik fő célkitűzésének az EU-ban mindenkor a stabil élelmiszer-ellátás biztosításának kellene lennie.¹² A válaszadók több mint fele (55%, +6 százalékpont) úgy véli, hogy a KAP-nak hozzá kell járulnia a fogyasztók számára elfogadható élelmiszerárak biztosításához is. A válaszadók 79%-a, illetve 65%-a gondolja, hogy a KAP hatékonyan hozzájárul a stabil élelmiszer-ellátás és az elfogadható árak eléréséhez. A felmérés rámutatott, hogy a megkérdezettek szinte teljes mértékben tisztában vannak azzal, hogy a szélsőséges időjárási események, például az egyre súlyosabb áradások és aszályok hatással lehetnek az élelmiszer-ellátásra és az élelmezésbiztonságra. Többségük szerint a mezőgazdaság már eddig is jelentős mértékben hozzájárult az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, de kétharmaduk (67%) úgy véli, hogy az uniós mezőgazdasági termelők még többet tehetnének munkamódszerük megváltoztatásával, még akkor is, ha ez azt jelenti, hogy az uniós mezőgazdaság globálisan kevésbé lesz versenyképes.

¹¹ Európai Parlament 2021.

¹² Európai Bizottság 2022.

Az ilyen és ehhez hasonló vélemények is befolyásolták a legutolsó reformszakasz intézkedéseit. Ugyanakkor a bevezetett intézkedések jó irányú lépéseknek tűnnek a kitűzött környezeti vállalások elérése érdekében is. Viszont továbbra is figyelemmel kell lenni számos kritikus keretfeltételre és befolyásoló tényezőre, amely hat az ágazat tevékenységére, befolyásolja a jövőbeli fejlődés irányait. Ezek közül néhány kiemelést igényel:

- ♦ Alapvetően átalakul a KAP szerepe a közös politikák rendszerében. A biztonságos és egészséges élelmiszer-előállítás fontossága mellett egyre kisebb az ágazat költségvetésen belüli részaránya: a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi tervekben a KAP-ra fordítható kiadás aránya a teljes költségvetés 37,6%-át tette ki, ami a jelenlegi 2021 és 2027 közötti időszakra 28,5%-ra csökkent.¹³ Bár ez még mindig jelentősnek minősíthető, mivel az ágazat kibocsátása már nem éri el az EU teljes GDP-jének 0,4%-át.
- ♦ Az ágazat működési sajátosságára figyelemmel továbbra is indokolt a nyereséges élelmiszer-termelés fenntartása. A biztonságos és elegendő élelmiszer-előállítás folyamatát nehezítik a makrogazdasági és nemzetközi folyamatok keretében megjelenő gazdasági nehézségek, a jelentősen erősödő piaci áringadozások, áremelkedések vagy a váratlan piaci sokkhatások (például 2022. évi aszály és energiaár-emelkedés). Így a hektikus piaci folyamatokhoz való alkalmazkodás, a válságállóságképességének fokozása kiemelt módon fel fog értékelődni a következő időszakban.
- ♦ A természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozás elleni fellépés azt fogja jelenteni a termelőknek, hogy az ökológiai szempontokat a gazdasági szempontok fölé kell helyezniük. Ugyanakkor a szűkülő támogatási keretösszegekre figyelemmel a felmerülő költségek teljes körű kompenzálása a piac részéről nem elvárható. Ez viszont azzal fog járni, hogy a termelők jelentős részének felül kell majd vizsgálnia működésének feltételeit, módosítania gyakorlatait, szélsőséges esetben ez akár a termelés felhagyásával is járhat, mivel az elvárt minimumfeltételek teljesítése csak veszteséggel biztosítható. A közös költségvetésből felhasználható források nagysága egyre kevésbé lesz összhangban az egyre növekvő célkitűzésekkel és elvárásokkal.
- ♦ Az urbanizáció mértékének növekedése miatt a területi egyensúly megőrzését és a vidéki területek sokszínűségének fenntartását biztosítani kell. A mezőgazdaság mindig fontos gazdasági és társadalmi hajtóerő a vidéki területeken, ezt meg kell őrizni, ezért fokozni kell azt, hogy az ágazat hozzá tudjon járulni az élő vidéki területek fenntartásához.

¹³ Európai Tanács 2021.

- A változó igényekhez az intézményi háttérnek is át kell alakulnia. A tervezési feladat nagyságának és a rendelkezésre álló erőforrásoknak a megítélése nem volt kellően átgondolt a részt vevő felek részéről. Sem a tagállamok, sem a Bizottság nem tudott annyi idő alatt megbirkózni a tervezés és a jogalkotás feladataival, mint ahogy azt előzetesen remélte. Ezzel együtt a KAP-ot érintő terhek és elvárások már jelentősen túlnőnek az ágazat keretein, így a megoldási lehetőségeket sem lehet már csak az ágazati intézkedések eddig alkalmazott eszköztárából kiválasztani.

Számos hatás van viszont amely jelzi, hogy az uniós szintű agrárpolitikai beavatkozásoknak új szemléletben, akár teljesen formabontó módon kell megvalósulniuk. Ehhez a belső és a külső hatásokra figyelemmel teljesen újra kell értelmezni az ágazat szabályozási kereteit, és valódi paradigmaváltás keretében indokolt új alapokra helyezni a 2027 után kezdődő támogatási időszak beavatkozásait. Várhatóan ekkor is az EU egyértelmű célja lesz, hogy csökkentse az uniós élelmiszerrendszer környezeti és éghajlati lábnyomát. Ehhez viszont az kell, hogy a korábbiaknál lényegesen jobban erősítsék az ágazat megújuló, ellenálló, az adaptációt biztosító képességét (reziliencia) annak érdekében, hogy biztosítható legyen az élelmezésbiztonság és a versenyképes gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatóság.

Felhasznált irodalom

- BAKSA A. et al. (2018): *A Közös Agrárpolitika működésének 2020-után várható keretrendszere: A 2020 után működő uniós agrárpolitikai intézkedések és közvetlen támogatások várható feltételrendszerének bemutatása*. Miskolc: A Közgazdasági módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány.
- Európai Bizottság (2019): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás*. No. 640.
- Európai Bizottság (2020a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia. Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!* No. 380.
- Európai Bizottság (2020b): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért*. No. 381.
- Európai Bizottság (2022): *More Europeans Want a Stable Supply of Food in the EU at All Times According to Eurobarometer*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/news/more-europeans-want-stable-supply-food-eu-all-times-according-eurobarometer-2022-06-21_en.
- Európai Tanács (2021): *Special Meeting of the European Council – Conclusions*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.
- Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (2021): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*.
- HALMAI P. szerk. (2020a): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest: Dialóg Campus.
- HALMAI P. (2020b): Közös agrárpolitika. In KENGYEL Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák*. Budapest: Akadémiai, 391–422.
- JÁMBOR A. – MIZIK T. (2014): *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest: Akadémiai.