



Az uniós költségvetés és a közös agrárpolitika reformja, avagy a KAP „trónfosztása”

THE REFORM OF THE EU BUDGET AND THE COMMON AGRICULTURAL POLICY,
OR THE „DETHRONEMENT” OF THE CAP

NAGY GÁBOR

2025. július 16-án Brüsszelben a költségvetési (MFF) csomaggal együtt bemutatták a közös agrárpolitika (KAP) reformcsomagot is. Mivel az OTP Agrár Kollégiumának júniusi ülésén még több, a KAP-ot érintő információ nem állt rendelkezésre, indokoltnak tartjuk, hogy a javaslatcsomagban szereplő újdonságokat is összefoglaljuk.

A KAP támogatási szabályait a halászzal, kohézióval, szociális és klímaalappal együtt elsősorban a nemzeti és regionális partnerségi alapról szóló (NRP) rendelet szabályozná. A részletszabályokat a KAP-rendelet, valamint a Bizottság és a Tanács által jóváhagyott, az egyes tagállamok NRP partnerségi megállapodásai szabályoznák. Elsősorban a tagállam felelne az agrárpolitikájáért. Ugyanakkor a Bizottság minden egyes tagállamra szabottan ajánlásokat fogalmaz meg, amelyeket – a jogállamisági előfeltételek mellett – tükröztetni kell a tagállamok megállapodásaiban.

Ezzel a változtatással a közös agrárpolitika támogatási szabályainak legfontosabb elemeit az uniós ügyekért felelős miniszterek és nem az agrárminiszterek határoznák meg. Az előkészítésért nem a Mezőgazdasági Különbizottság, hanem a tagállamok uniós nagykövetei (COREPER II) felelnének.

Az NRP-rendelet a KAP-támogatások tekintetében a közvetlen támogatások, a vidékfejlesztési és kisebb részt a piacszervezési rendelet főbb szabályait tartalmazza kiegészítve a KAP-támogatások ellenőrzésével és finanszírozási szabályaival, ami a jelenlegi horizontális rendelet. Az utóbbi lényegében megszűnne. A közös piacszervezéséről szóló rendelet (KPSZ) megmaradna, közvetlen támogatási és a vidékfejlesztési rendeletről lenne a KAP-rendelet. S mivel a KAP két pillérét összevonják, ebből következően: a tagországi borítékokat is újra számolják, és a KAP-rendelet széles körben tartalmaz társfinanszírozás alá eső támogatásokat.

Most, hogy megismertük az Európai Bizottság javaslatcsomagját, kijelenthető, hogy az Agrár Kollégiumon elmondottak alapvetően igaznak bizonyultak.

Az uniós költségvetés (MFF) reformjának hivatalos céljai, hogy i) egyszerűsítsék a sok pénzügyi alapot és eljárási rendszert, ii) rugalmasságot biztosítsanak az EU-nak/Bizottságnak arra, hogy a gazdasági,

geopolitikai környezet változására reagálni tudjon, iii) a tagállamok fel tudják használni a nekik járó forrásokat. (Jelenleg 500 milliárd euró forrás van, ami felhasználatlanul marad, mert a tagállamok

nem tudják időben megalkotni a szükséges szabályokat.)

A nem kimondott, de tetten érhető cél: i) a Bizottság számára minél nagyobb döntési kompetenciát és forrást biztosítani, ii) az uniós alapértékeket sértő országokkal szemben olyan eszközöket kialakítani, amelyeket képesek gyorsan, hatékonyan és rugalmasan alkalmazni, iii) a KAP-ot a kohézióhoz hasonló támogatási programmá „lefokozni.” Az utóbbit jól mutatja a jogalkotás átalakítása. A forrásokról való érdemi döntést kivennék az agrárminiszterek kezéből.

Ezzel kapcsolatban ki kell térni az uniós döntéshozatali rendszerre. A közös agrárpolitika az egyetlen olyan politika, amely a támogatási rendszerére egy csak rá jellemző intézményi struktúrát hozott létre már 1960-tól, a Mezőgazdasági Különbizottság (SCA) megeremtésével. Ez az egyetlen politika, ahol a Tanácsot nem a tagállamok uniós nagykövetei, az ún. COREPER készíti elő, ha agrártámogatásról van szó, hanem az SCA. Ez hosszú ideje bántja sokaknak az érzékenységét, de mindeddig sikerült fenntartani ezt a rendszert. Ennek köszönhető ugyanis, hogy a gazdák támogatásairól végig olyanok tárgyalnak, akik értenek az agrárpolitikához. Csak így lehetett ilyen mélységben a KAP-ot szabályozni. Többen mondhatják, hogy mennyi felesleges, bürokratikus támogatási szabály van. S ez sok szempontból igaz, de a támogatások keretei és szabályai az uniós jogalkotás keretei között és nem a Bizottsággal kötött kétoldalú alkuk során dőlnek el (mint például a kohéziós programok esetében), és így lehetett biztosítani a viszonylagos egyenlő versenyfeltételeket is a belső piacon.

Az, hogy most úgy tűnik, mégis célt érnek azok, akik a KAP különleges helyzetét meg akarják szüntetni, annak is meg van a maga előzménye. Az elmúlt évtizedekben folyamatosan támadták a KAP-ot. Akik régebb óta foglalkoznak KAP-pal talán még emlékeznek arra, hogy a csatlakozásunk után magyaráz-

ni kellett, hogy mi az a „közjóság”, amit a KAP előállít. Azután azt kellett tudatosítani, hogy mi mindent tesz a környezet védelme érdekében, majd legutóbb a klímaváltozás elleni harc egyik fontos politikájaként kellett „eladni” a KAP-ot. Mindig magyarázni kellett, hogy miért olyan egyedi, és miért kell kiemelten támogatni. A KAP támogatási rendszerei ezek miatt az igazodási kényszerek miatt (is) folyamatosan alakultak. Ezzel együtt a tagállamok és a gazdák folyamatosan kritizálták, hogy egyre nagyobb adminisztratív terhet jelent a számukra, egyre bonyolultabb, de amikor választani kellett, akkor Magyarország és a tagállamok jelentős része is inkább a szabályok további bürokratizálása mellett döntött, csak ne essen ki senki sem a rendszerből. Brüsszelt, az EU-t, a Bizottságot pedig mindig lehetett okolni mindenért. Ezzel maguk a termelők, érintett tagállamok is folyamatosan gyengítették a KAP és annak intézményeinek elfogadottságát.

Eljutottunk oda, hogy a legutóbbi KAP-reform során már tagállami KAP stratégiai terveket kellett készíteni, amit a Bizottsággal kellett tagállamonként egyeztetni. Ez a KAP renacionalizálásában egy nagyon fontos lépés volt. Itt még vannak ugyan részletes uniós szabályok, de ezek már kvázi „menüként” működnek, amiből a tagállam válogathat, és azt a Bizottsággal egyezteti.

Ennek a folyamatnak továbbvitele a most bejelentett MFF- és KAP-reform, ahol már a szabályok nagy része is eltűnik, s maradnak a források és a célok, mint a kohézió esetében, csak éppen az agrárgazdaságban.

Akkor nézzük, hogy miről is van szó! **Az új jogszabályi javaslatcsomag lényegi elmei** a következők:

- a Nemzeti és Regionális Partnerségi Alapról szóló (NRP) rendelettervezet;
- a közös agrárpolitikának a 2028–2034 közötti időszakra vonatkozó uniós támogatás végrehajtási feltételeinek megállapításáról szóló rendelet (COM(2025) 560, KAP-rendelet),

a Gazdasági, Szociális és Területi Kohéziós, Mezőgazdasági, Vidéki, Halászati és Tengerügyi, Jóléti és Biztonsági Európai Alap létrehozásáról a 2028–2034 közötti időszakra, valamint a 2023/955/EU rendelet és a 2024/2509/EU, Euratom rendelet módosításáról szóló rendelet (COM(2025) 565, továbbiakban Nemzeti és Regionális Partnerségi Alap, azaz NRP-rendelet);

- az uniós programok és tevékenységek költségvetési kiadáskövető és teljesítménykeretének, valamint egyéb horizontális szabályainak megállapításáról szóló rendelet (COM(2025) 545, teljesítményrendelet);
- az 1308/2013/EU közös piacszerzési rendeletnek az iskolagyümölcs-, -zöldség- és -tejprogram („uniós iskolai program”), az ágazati intervenciók, a fehérjeágazat létrehozása, a kenderre vonatkozó követelmények, a sajtra, a fehérjenövényekre és a húsról vonatkozó forgalmazási előírások lehetősége, a kiegészítő behozatali vámok alkalmazása, a vészhelyzetben és súlyos válsághelyzetben rendelkezésre álló készletekre vonatkozó szabályok és a biztosítékok tekintetében történő módosításáról szóló rendelet (COM(2025) 553, KPSZ módosító rendelet);
- az 1370/2013/EU rendeletnek az oktatási intézmények gyümölcs- és zöldségfélékkel, banánnal és tejjel való ellátására vonatkozó támogatási program („uniós iskolai program”) tekintetében történő módosításáról szóló rendelet (COM(2025) 554, iskolagyümölcs/tej rendelet].

Emellett érinti még a KAP-ot:

- a Versenyképességi Alapról szóló javaslat;
- a kutatási keretprogramról szóló javaslat;
- a Globális Európáról szóló javaslat – az előcsatlakozási programok miatt.

A közös agrárpolitika (KAP) különállósága az MFF-ben (is) megszűnik, az 1. fejezet alá kerül a halászzal együtt a

kohéziós, szociális és klímaalap, illetve a belügyi politikák mellé. A változás következménye, hogy **a KAP-ra is alkalmazni kell a Nemzeti és Regionális Partnerségi megállapodásra vonatkozó (NRP) rendeletet**, amely a KAP támogatási rendszerének alapjait meglehetősen részletességgel határozza meg. Az NRP-ről az európaiügyi miniszterek döntenek az Általános Ügyek Tanácsán. Az NRP-rendelet alá tartozó területek mindegyikénél **előfeltétel, hogy a tagállam teljesítse: i) a jogállamisági jelentésben előírtakat, ii) az Európai Szemeszter keretében a tagországi ajánlásokat, iii) feleljen meg az Alapvető jogok Kartájának (együtt a továbbiakban: jogállamisági feltételek). Amennyiben nem felel meg ezeknek, akkor arányosan csökkentheti a tagországoknak járó forrást.** S ez nekünk magyaroknak, a hazai termelőknek, feldolgozóknak reális kockázat. Eddig is fel lehetett (volna) lépni az ún. kondicionalitási rendelet (EP és Tanács 2020/2092/EU rendelete) alapján az agrártámogatások esetében is, de azt csak a kohéziós források egy része esetében tette meg a Bizottság és a Tanács. Azzal, hogy a KAP különállósága megszűnik, és a jogállamisági feltételeket kiterjesztik a KAP-ra, a „sérthetlenség” érzése, hogy úgy sem merik a gazdákkal ezt megtenni, is elveszik. S ezt a Bizottság még azzal is erősíti, hogy már arról beszélnek a tájékoztatókon, hogy ha fel is függesztik az uniós forrásokat, a fizetési kötelelem attól még fennáll, mivel azokat uniós rendeletek szabályozzák, amelyek közvetlen hatályosak és alkalmazandóak. Ha pedig így van, akkor miért is ne tartaná vissza, ha indokoltnak látja, az uniós finanszírozást a tagállamtól? Másrészt azzal, hogy renacionalizálja a támogatásokat (ld. NRP megállapodások), az EU magától jobban el is tudja választani az uniós finanszírozást és a támogatást, és mondhatja, hogy ez a tagállam hatásköre, tessék megfelelni a szabályoknak, és akkor kap uniós finanszírozást, de addig tessék

csak kifizetni a gazdákat, ahogy azt az egyes rendeletek (NRP, KAP) előírják, és a Partnerségi megállapodásban azt a tagállamok a gazdák felé (is) vállalták.

Visszatérve a KAP-támogatásokra, **a részletszabályokat a KAP-rendelet, valamint a Bizottság és a Tanács által jóváhagyott az egyes tagállamok NRP partnerségi megállapodásai szabályoznák, vagyis 27, kétoldali megállapodás lesz az új „közös agrárpolitika” egyik alapja.** Ezzel kapcsolatban fel lehet vetni, hogy a jelen ciklusban is már nemzeti KAP stratégia tervek vannak, de azok az uniós jogszabályokban nagyon részletesen szabályozott elemek közti választásról szólnak. Ezzel a változtatással elsősorban a tagállam felelne az agrárpolitikájáért, nagyon széles mozgásteret nyújtva a tagállami boríték felhasználására. Ez a nagy szabadság azonban látszólagos, mivel a **Bizottság minden egyes tagállamra szabottan ajánlásokat fogalmazna meg, amelyeket – a jogállamisági előfeltételek mellett – tükröztetni kell a tagállamok partnerségi megállapodásaiban.**

A konkrét támogatásokat illetően a következők emelhetők ki:

- Az alaptámogatás: **degresszív területalapú jövedelemtámogatás**, emellett **alkalmazható a termeléshez kötött támogatás** a jelenleginél szélesebb körben (20+5%), illetve választási lehetőség még a **kisgazda támogatás** (maximum 3000 euróig). A degresszív területalapú támogatás egyetlen tagállam esetében sem lehet kevesebb hektáronként 130 és több 240 eurónál, a leginkább rászorultaknak kell adni, ezek körére tesz javaslatot a Bizottság (pl.: fiatal és új mezőgazdasági termelők, nők, családi vagy kistermelők, a növénytermesztést és állattenyésztést kombináló mezőgazdasági termelők vagy a természeti vagy egyéb területspecifikus kormlátokkal rendelkező területeken gazdálkodók), de a tagállam bővítheti ezek körét.

- A **támogatás felső határa (capping)** csak a degresszív területalapú támogatás esetén lenne kötelező:
 - 20 000–50 000 euró között a támogatás 20 százalékát,
 - 50 000–75 000 euró között a támogatás 50 százalékát,
 - 75 000–100 000 euró között a támogatás 75 százalékát,
 - 100 000 euró felett a támogatás 100 százalékát kell elvonni.
- A **helyes mezőgazdasági és környezeti állapot** megszűnne, helyette az ún. *farm stewardship lépne be, ami az előre meghatározott uniós környezet-klímavédelmi, állat-növényegészségügyi és állatjóléti jogszabályoknak való megfelelést jelenti.*
- Az **agrárökológiai program és az agrár-környezetgazdálkodási támogatás összeolvadna.** A tagország döntené el, hogy egy- vagy többéves programot indít, de mindenképpen társfinanszírozást kell hozzá tennie.
- Ezek mellett támogatási jogcím marad: a **kockázatkezelési** eszközben való részvétel, a beruházások, új belépők – fiatal gazdák, vidékfejlesztési startupok, kisgazdaságok fejlesztése, a gazdálkodással járó terhek enyhítésével kapcsolatos szolgáltatások, LEADER, tudásmegosztás és innováció.
- Támogatást kell adni a tagállamnak a **kockázatkezelésre**, de ettől indokolt esetben el lehet térni. Csak akkor kell támogatást adni, ha a veszteség meghaladja a gazda éves termelésének vagy hároméves bevételeinek átlagának vagy az 5 év átlagának, amelyből a legmagasabb és legalacsonyabb értéket kivesszük, 20 százalékát.
- Az NRP-tervekben később meghatározott feltételekkel összhangban a tagállamoknak **támogatnia kell fiatal gazdák, vidékfejlesztési startupok elindulását és a kisgazdaságok**

fejlesztését. A támogatás lehet átalánytámogatás, pénzügyi eszköz vagy ezek kombinációja, de nem haladhatja meg a 300 000 eurót.

- A tagországnak támogatást kell nyújtani termelő vagy nem termelő **beruházásokhoz**. Az NRP-ben meghatározott méret felett a támogatás nyújtása önkéntes. A természeti katasztrófák, kedvezőtlen éghajlati jelenségek vagy katasztrófák által károsított mezőgazdasági vagy erdészeti termelési potenciál helyreállítására irányuló beruházásokra támogatás csak akkor nyújtható, ha az érintett esemény a mezőgazdasági termelési potenciál legalább 30 százalékanak vagy az erdészeti termelési potenciál legalább 20 százalékanak megsemmisülését okozta.

A tagállamoknak össze kell állítani a nem támogatható beruházások jegyzékét. Ennek minimumát a tervezet felsorolja. Így:

- termelési jogok vásárlása;
- a tevékenység összes kiadásainak 10 százalékát meghaladó termőföld vásárlása, kivéve környezetvédelmi megóvás, illetve a szénben gazdag talajok megőrzése esetén,
- állatok és növények vásárlása (kivételeket is meghatároztak);
- kamatok, kivéve, ha kamat- vagy garanciadíj-támogatás formájában nyújtott hozzájárulásról van szó.

A fiatal gazdának, aki először kerül a mezőgazdasági üzem élére 36 hónapig támogatás nyújtható az uniós jogszabályoknak történő megfelelés érdekében.

- **A gazdálkodással járó terhek enyhítésével kapcsolatos szolgáltatások** keretében a tagországok támogatást nyújthatnak olyan szolgáltatások létrehozására, melyek segítik a gazdák helyzetét és szabadság, gyermekszülés vagy éppen betegség esetén.
- A tagországoknak **támogatni kell a LEADER programokat**, amelyek segítik az induló vállalkozásokat, a hozzáadott értéket előállító kapacitást az

átalakításban, a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálását, beleértve az agroturizmust, a mezőgazdasági termékek közvetlen értékesítését és az innovációt. A LEADER keretében nyújtott támogatásnak a mezőgazdasági termelők és az erdőgazdálkodók számára hozzáadott értéket képviselő vidékfejlesztési területekre kell összpontosítania, mint például a vidéki területek társadalmi, környezeti, digitális és gazdasági átalakulása, a vidéki polgárok jólétének javítása, a társadalmi tőke megerősítése.

- A tagországoknak **támogatniuk kell az innovációt, képzést, tanácsadást**. A tagországnak biztosítania kell az NRP-tervében, hogy az innovációk elérjék a gazdálkodókat. E tekintetben az agrár tudás- és innovációs rendszereknek (Agricultural Knowledge and Innovation Systems, AKIS) akarnak központi szerepet adni.
- Az **ökológiai gazdálkodást** minden tagállamnak támogatnia kell.
- Míg az előző ciklusban a klímavédelem, most a **generációváltás van a KAP-reform fókuszában**. Ennek oka, hogy az uniós gazdák átlagéletkora 57 év (az USA esetében ez 58, Brazília esetében 46 év). Számukra és az új belépőknek „induló támogatási csomagot” kell biztosítani. A tagállamnak stratégiát kell kidolgoznia az NRP-tervben a generáció megújítására. Induló csomagot kell összeállítani a fiatal gazdáknak. Ez tartalmazza:
 - gazdaságindítás támogatását (ld. előző pont);
 - degresszív területalapú (alap)támogatást;
 - kisgazdaságok támogatását;
 - beruházási támogatást magasabb támogatásintenzitás mellett;
 - NRP alapján pénzügyi eszközök segítségével a beruházások támogatását;
 - vidéki gazdaságindítási támogatást;
 - az innovációhoz való hozzáférést megkönnyítő együttműködési beavatkozások az EIP-AGRI operatív

csoportjainak projektjei révén (NRP szabályozza);

- üzemátadás támogatását (NRP 74. cikke);
- a gazdálkodással járó terhek enyhítésével kapcsolatos szolgáltatásokat;
- tanácsadó és képzési szolgáltatásokat kifejezetten a fiatal gazdák számára.

A KAP reformjának fontos kérdése az is, hogy **mekkora forrásról beszélünk?** Az elkülönített, nagyon szűken vett közvetlen támogatások 295,7 milliárd eurót tesznek ki, ehhez kerül még hozzászámításra a vidékfejlesztés megmaradt forrásai (pl.: beruházások, agrár-környezetgazdálkodási, LEADER, fiatal gazda **támogatások**). Még nincsenek hiteles anyagok, de abban konszenzus van, hogy a KAP forrásai nominálisan csökkennek 15-25 százalékkal, attól függően hogyan számoljuk. (Ha elfogadnák ezt a javaslatot, akkor ez egy történelmi léptékű csökkenést jelentene.)

A Bizottság azzal védekezik, hogy más forrásokból (elsősorban kohéziós) is részesedhetnek a gazdák, ráadásul át is csoportosíthatnak a kohéziós, a szociális és klímaalapból az agrárra. (Magunk részéről jobban tartunk ennek fordítottjától, hogy a tagállamok inkább a KAP-források rovására csoportosítanak át a kohéziós célokra.)

Összegezve úgy ítélem, hogy ez egy mély reform, és nem a KAP evolúciója, ahogy erre az agrárbiztos szeret hivatkozni. A változások a KAP-ot olyan mélyen érintenék, hogy annak közösségi és politikai jellege

is megkérdőjeleződne. Ugyanakkor még a folyamat legelején vagyunk.

A Bizottság saját bevallása szerint a megjelent javaslatokat újra ki fogja tenni, annyi hiba van bennük. Reméljük előnyükre változnak.

A gazdák láthatóan hadüzenetként fogják fel a javaslatot. Már lassan egy éve folyamatosan jelzik, hogy: i) növelni kellene a költségvetést, hogy legalább az elmúlt évek valós inflációjával összhangban legyen, ii) meg kell tartani a KAP önálló, kétpilléres jellegét. A Bizottság azonban nem foglalkozott velük. Megjegyzem, nem foglalkozott a halászokkal sem, akiknek közel 70 százalékkal csökkentette a támogatásait. Ez a két csoport együtt nagyon látványosan tudja kifejezni a nemtetszését.

A Bizottság figyelmen kívül hagyta a Tanács KAP-következtetéseit is. Ez utóbbi amiatt érdekes, mert évtizedek óta először sikerült, pont a magyar elnökség alatt, a 27 ország agrárminisztereit a KAP reform előtt egységes álláspontra hozni. S ez a következtetés is önálló, megfelelően finanszírozott, kétpilléres KAP-ról szól. Tény, hogy az állam- és kormányfők döntenek az MFF-ről, az NRP miatt a KAP reformjáról is. Azonban ők politikusok, s most a Bizottság a vidék forrásait csökkentette, és a vidéken élők hangos részét fordította maga ellen. Emiatt forró ózsre, indulatokban és fordulatokban gazdag tárgyalásokra lehet számítani. S a tárgyalások egy fontos sarokköve éppen az agrárpolitika lehet.